

Mayra Coan Lago

---

# Políticas Migratórias na América Central, Caribe e México





Mayra Coan Lago

# **Políticas Migratórias na América Central, Caribe e México**

Esta publicação foi realizada com o apoio da Fundação Rosa Luxemburgo e fundos do Ministério Federal para a Cooperação Econômica e de Desenvolvimento da Alemanha (BMZ). O conteúdo da publicação é responsabilidade exclusiva da Missão Paz e não representa necessariamente a posição da FRL.

**AUTORA**

Mayra Coan Lago

**DIRETOR DO CEM**

Paolo Parise

**EDITOR**

José Carlos Alves Pereira

**REVISÃO DE CONTEÚDO**

José Carlos Alves Pereira e Yara Sílvia Tucunduva

**REVISÃO LEGISLATIVA**

Clarissa Paiva Guimarães e Silva e Letícia Carvalho

**REALIZAÇÃO**

Missão Paz e Fundação Rosa Luxemburgo

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**  
**(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

Lago, Mayra Coan

Políticas migratórias na América Central, Caribe e México [livro eletrônico] / Mayra Coan Lago ; curadoria Missão Paz, Centro de Estudos Migratórios, Fundação Rosa Luxemburgo. -- 2. ed. -- São Paulo : Centro de Estudos Migratórios - CEM, 2023.

PDF

Bibliografia.

ISBN 978-65-88323-09-0

1. América Central - Emigração e imigração - História 2. Brasil - Emigração e imigração - Política governamental 3. Caribe - Condições sociais 4. COVID-19 - Pandemia 5. Emigração e imigração - Política governamental 6. México - Condições sociais 7. Migração - Leis e legislação 8. Políticas migratórias 9. Refugiados - Estatuto legal, leis, etc - Brasil I. Título.

23-147953

CDD-325

**Índices para catálogo sistemático:**

1. Políticas migratórias 325

Aline Grazielle Benitez - Bibliotecária - CRB-1/3129

**Capa:** Artur Torres

**Diagramação:** Artur Torres

# Lista de siglas

|                 |  |
|-----------------|--|
| <b>ACNUR</b>    | Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados                              |
| <b>CMISS</b>    | Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social                         |
| <b>CONARE</b>   | Comitê Nacional para os Refugiados   |
| <b>CORETT</b>   | Coalición Regional contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes |
| <b>CRM</b>      | Conferencia Regional sobre Migración   |
| <b>CSM</b>      | Conferência Sul-Americana sobre Migrações  |
| <b>MERCOSUL</b> | Mercado Comum do Sul   |
| <b>OCAM</b>     | Comisión Centroamericana de Directores de Migración                              |
| <b>OIM</b>      | Organização Internacional para as Migrações                                      |
| <b>SICA</b>     | Sistema de la Integración Centroamericana  |
| <b>UNASUL</b>   | União das Nações Sul-Americanas  |
| <b>UNFPA</b>    | Fundo de População das Nações Unidas   |
| <b>UNICEF</b>   | Fundo das Nações Unidas para a Infância  |

# Lista de figuras

- Figura 1** População total de imigrantes e emigrantes no Caribe (2020)\_\_\_8
- Figura 2** População total de imigrantes e emigrantes na América Central\_\_\_9
- Figura 3** Mapa político da América Central\_\_\_17
- Figura 4** Mapa político do Caribe\_\_\_115
- Figura 5** Mapa político do México\_\_\_184

# Lista de gráficos

- Gráfico 1** Número de imigrantes que chegaram ao Panamá (1990-2020)\_\_\_24
- Gráfico 2** Número de imigrantes que chegaram na Costa Rica (1990-2020)\_\_\_39
- Gráfico 3** Solicitações de refúgio na Costa Rica (2012 -2021)\_\_\_41
- Gráfico 4** Solicitações de refúgio de nicaraguenses na Costa Rica\_\_\_52
- Gráfico 5** Apreensões de menores desacompanhados na fronteira sudoeste dos Estados Unidos segundo o país de origem (2009-2019)\_\_\_97
- Gráfico 6** Imigrantes no Belize (1990-2020)\_\_\_108
- Gráfico 7** Número de solicitantes de asilo no Belize (2016-2021)\_\_\_110
- Gráfico 8** Solicitações de refúgio de haitianos no Brasil (2010-2017)\_\_\_161
- Gráfico 9** Imigrantes no México (1990 - 2020)\_\_\_193

# Lista de quadros

- Quadro 1** Principais legislações migratórias do Panamá\_\_29
- Quadro 2** Principais legislações migratórias da Costa Rica\_\_45
- Quadro 3** Legislação migratória da Nicarágua\_\_58
- Quadro 4** Legislação migratória de Honduras\_\_71
- Quadro 5** Legislação migratória de El Salvador\_\_81
- Quadro 6** Legislação migratória de Guatemala\_\_92
- Quadro 7** Legislação migratória do Belize\_\_113
- Quadro 8** Legislação migratória da Jamaica\_\_123
- Quadro 9** Legislação migratória de Cuba\_\_135
- Quadro 10** Número e proporção de imigrantes residentes na República Dominicana segundo os principais países de origem\_\_144
- Quadro 11** Legislação migratória da República Dominicana\_\_147
- Quadro 12** Legislação migratória do Haiti\_\_168
- Quadro 13** Legislação migratória de Porto Rico\_\_175
- Quadro 14** Legislação migratória das ilhas caribenhas\_\_176
- Quadro 15** Protocolos internacionais em matéria de migração ratificados pelas ilhas caribenhas\_\_178
- Quadro 16** Legislação sobre tráfico de pessoas e tráfico ilícito de imigrantes nas ilhas caribenhas\_\_181
- Quadro 17** Legislação migratória do México\_\_197



# Lista de tabelas

- Tabela 1** País em que os imigrantes haitianos residem, 2020\_\_154
- Tabela 2** Número de solicitações de reconhecimento da condição de refugiado segundo os principais países de nacionalidade ou de residência habitual no Brasil (2011-2020)\_\_165

# Sumário

|  |            |
|--|------------|
| <b>Prefácio</b>  | <b>1</b>   |
| <b>Introdução</b>  | <b>4</b>   |
| <b>1 América Central</b>   | <b>17</b>  |
| 1.1 Panamá   | 18         |
| 1.2 Costa Rica   | 32         |
| 1.3 Nicarágua  | 46         |
| 1.4 Honduras   | 59         |
| 1.5 El Salvador  | 72         |
| 1.6 Guatemala  | 82         |
| 1.7 Estados Unidos e o Triângulo Norte da América Central (TNAC) | 93         |
| 1.8 Belize   | 105        |
| <b>2 Caribe</b>  | <b>115</b> |
| 2.1 Jamaica  | 116        |
| 2.2 Cuba   | 125        |
| 2.3 República Dominicana   | 136        |
| 2.4 Haiti  | 148        |
| 2.5 Porto Rico   | 169        |
| 2.6 Ilhas do Caribe  | 176        |
| <b>3 México</b>  | <b>184</b> |
| 3.1 México   | 185        |
| <b>Acordos Regionais e Bilaterais</b>                            | <b>198</b> |
| <b>Considerações Finais</b>                                      | <b>207</b> |
| <b>Implicações e Recomendações</b>                               | <b>216</b> |
| <b>Referências bibliográficas</b>                                | <b>222</b> |

# Prefácio

## Um sonho de solidariedade além das fronteiras

Por Daniel Santini e Torge Löding, da Fundação Rosa Luxemburgo

*“Há cobras ali, no deserto, na fronteira de Sonoyta. Nós nos aproximamos da fronteira, mas havia muitos agentes federais, [agentes de] imigração, então a quantidade de policiais assustou os guias e eles nos deixaram lá, do lado mexicano. Vim com um primo um ano mais velho que eu: eu tinha quinze anos e ele dezesseis. Meu primo me disse que agora tínhamos que esperar um pelo outro, que não havíamos percorrido tanto para ficar ali. Não éramos mais apenas as quinze pessoas que saíram juntas da Guatemala, já éramos mais, vinte ou mais, havia gente nova de Honduras, de El Salvador, do México, e até do Equador. E não pudemos atravessar porque havia muita imigração. Os agentes sabiam que éramos migrantes, obviamente, porque estávamos no deserto, na divisão entre o México e os Estados Unidos. Quando viram que estávamos no território do México, não nos disseram nada, mas nos olharam de longe, ficou claro que não tiraram os olhos de nós, e também havia cobras em seus olhos” (tradução nossa)*

Juan Pablo Villalobos

Em 2016, o escritor mexicano Juan Pablo Villalobos reuniu histórias de dez crianças migrantes da América Central a partir de entrevistas. Com uma prosa literária solta, reconstruiu narrativas cruas de meninos e meninas. Os relatos incluem encarceramento em celas geladas, travessia de desertos e rios, perseguições de policiais com cobras nos olhos, como os da epígrafe. São passagens duras. Em uma das mais perturbadoras, uma menina lembra de ter pedido água para uma senhora com uma garrafa e ouvido um não como resposta.

O título do livro de crônicas, publicado em 2018 pela editora espanhola Anagrama é “Eu tenho um sonho: a viagem de meninos da América Central aos Estados Unidos”. Trata-se de uma referência ao discurso de 1963, em que Martin Luther King contou de seu sonho de ver superado o racismo. Décadas se passaram e o mundo sonhado pelo ativista político estadunidense ainda não se concretizou. Na América Central, tornou-se comum o trânsito de migrantes percorrendo diferentes países, em correntes humanas mal contidas por cercas, patrulhas, muros e discursos de ódio. O fluxo se intensificou a partir dos anos 2000, não só em direção aos Estados Unidos, como nas crônicas narradas por Villalobos, mas também na direção contrária.

Novos fenômenos surgiram, como a onda de migrantes tentando regressar do Norte para Honduras, El Salvador e Guatemala; ou as novas ondas de migrantes Venezuelanos. O fenômeno é complexo e ganhou peculiaridades no período recente. Não dá para ignorar o impacto das mudanças climáticas ou do agravamento de violência na região. Furacões, terremotos e perseguições têm empurrado a população de um lado para o outro e, no meio da confusão, surgiram ainda novas restrições de circulação decorrentes pandemia de Covid-19.

Restrições que, apesar de apresentadas e justificadas a partir da preocupação com a saúde coletiva, afetaram de maneira diferente quem transitava pela região, como ressalta Mayra Coan Lago nas próximas páginas: “A pandemia expôs os grupos sociais mais vulneráveis

aos efeitos socioeconômicos e psicológicos da Covid-19, como os afro-descendentes, indígenas, mulheres e migrantes (...) De modo geral, muitas pessoas que estavam se deslocando ('em trânsito') foram barradas pelas fronteiras fechadas, por muros ou mesmo por barreiras policiais e ficaram à espera de uma solução dos estados receptores e de suas decisões". Um mundo bem mais restrito para migrantes negros e indígenas do que para turistas brancos avermelhados pelo sol do Caribe.

É com um olhar cuidadoso para as diferenças e uma preocupação em reunir e organizar subsídios técnicos sobre direito à migração que a autora procurou analisar diferentes políticas migratórias do México, América Central e Caribe. O trabalho é uma continuidade do levantamento iniciado com o livro "Política migratória brasileira e comparada na América do Sul", publicado no primeiro semestre de 2021. A inclusão de mais países e o esforço para ampliar o estudo sobre uma região tão profundamente impactada pela migração é parte do projeto Solidariedade Além das Fronteiras, estabelecido entre Missão Paz e Fundação Rosa Luxemburgo. Trata-se de uma proposta de ampliar o debate sobre políticas públicas de garantias de direitos.

Tudo a partir de uma perspectiva internacionalista e do sonho de uma sociedade em que a solidariedade além das fronteiras seja regra e não exceção, em que não se negue água para crianças com sede cruzando desertos, em que policiais não tenham cobras nos olhos e nem olhem de maneira diferente para negros ou indígenas. Um sonho em que migrar seja uma opção, em que todas as pessoas tenham condições de vida dignas e liberdade para decidir, em que nenhum ser humano seja forçado a fugir. Um sonho em que o racismo e toda forma de preconceito tenha sido superado e em que a humanidade gaste mais na construção de pontes do que de muros.

Que esse novo estudo, com um embasamento técnico tão sólido e consistente, possa contribuir para que os sonhos se tornem realidade e para que as pessoas possam migrar e ficar.

# Introdução

Em seu informe sobre as migrações no mundo em 2022, a Organização Internacional para as Migrações (OIM) ponderou que a migração humana<sup>1</sup> é um fenômeno milenar, mas suas manifestações e desdobramentos têm mudado ao longo do tempo. Ainda de acordo com o informe, o número de migrantes internacionais<sup>2</sup> e a porcentagem correspondente à população mundial têm crescido nos últimos cinquenta anos. Em 2020, havia cerca de 281 milhões de migrantes internacionais no mundo (equivalentes a 3,6% da população mundial), 128 milhões a mais que em 1990 (153 milhões, equivalentes a 2,9% da

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

2 A OIM adota as expressões “migrante internacional” ou “migração internacional” com base nas recomendações sobre estatísticas de migrações internacionais das Nações Unidas. De acordo com estas recomendações, as expressões referem-se a toda pessoa que muda o país da sua residência habitual. Também há uma distinção entre os migrantes de “curto prazo” (mudanças de residência entre 3 meses e 1 ano) e de “longo prazo” (mudanças de residência por um período de, pelo menos, 1 ano).

população mundial) e três vezes mais que a cifra de 1970 (84 milhões, equivalentes a 2,3% da população mundial) (OIM, 2022). Apesar de a pandemia de Covid-19 ter restringido os deslocamentos humanos em boa parte do mundo, alguns fenômenos como as suspensões das medidas restritivas de combate à pandemia em diversos países e a guerra na Ucrânia revelam que a mencionada tendência de crescimento dos deslocamentos deve continuar nos próximos anos.

Entre as principais regiões de destino das migrações internacionais figuram a Europa (87 milhões de migrantes, correspondentes a 30,9% da população de migrantes internacionais), Ásia (86 milhões de migrantes, correspondentes a 30,5% da população de migrantes internacionais), América do Norte (59 milhões de migrantes, correspondentes a 20,9% da população de migrantes internacionais), África (25 milhões de migrantes, correspondentes a 9% da população de migrantes internacionais), América Latina e Caribe (15 milhões de migrantes, correspondentes a 5,3% da população de migrantes internacionais) e Oceania (9 milhões de migrantes, correspondentes a 3,3% da população de migrantes internacionais) (OIM, 2022, p. 9).

Em relação à América Latina e ao Caribe<sup>3</sup>, o informe destaca que o número de migrantes internacionais da região duplicou nos últimos 15 anos, passando de 7 a 15 milhões, o que representa a taxa mais alta de aumento desta população. A população emigrante também tem crescido, sendo a América do Norte (Estados Unidos) e a Europa os principais destinos, enquanto a imigrante tem se mantido estável nos últimos trinta anos. Alguns países da região estão entre os que concentram o maior número de emigrantes, como é o caso do México com cerca de 11 milhões, seguido pela Venezuela (mais de 5 milhões) e Colômbia (mais de 3 milhões). Pro-

3 Nesta publicação, o Caribe compreende os seguintes países: Antígua e Barbuda, Bahamas, Cuba, Dominica, República Dominicana, Granada, Haiti, Jamaica, São Cristóbal e Neves, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas e Trinidad e Tobago.

porcionalmente à população total, os países com mais emigrantes são Jamaica, El Salvador e Venezuela. A região também tem o maior “corredor migratório” bilateral com os Estados Unidos, concentrando 11 milhões de pessoas (OIM, 2022).

Ademais, grande número de refugiados provém da América Central<sup>4</sup> e do Caribe. Segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), em 2021, aproximadamente 84 milhões de pessoas no mundo estavam na condição de migrantes forçados, dos quais 26,6 milhões eram refugiados e 4,4 milhões estavam em busca de asilo.<sup>5</sup> De acordo com o *Portal de datos sobre migración*, no fim de 2020, havia cerca de 714.558 pessoas refugiadas e solicitantes de refúgio no mundo, procedentes da América Central e do México, correspondendo a 17,1%, e 82,9% dos refugiados e solicitantes de refúgio, respectivamente. Ainda segundo o portal, essa quantidade aumentou significativamente, correspondendo a 318% desde 2015, provenientes sobretudo de Nicarágua, Honduras, El Salvador, Guatemala e México. Os Estados Unidos figuraram como o principal país de destino dessas pessoas.

O cenário descrito reforça a importância de se conhecer e acompanhar as políticas migratórias promulgadas e adotadas pelos países da região nos âmbitos doméstico, regional ou mesmo internacional. Especificamente sobre a América Central e o Caribe, em boa parte dos países, as migrações – forçadas, espontâneas ou subsidiadas – constituíram suas nações e as economias. Ao longo do século XIX e meados do XX, boa parte dos países da região identificou a imigração como um instrumento que poderia ser utilizado para variadas finalidades, como: povoar seus terri-

4 Esta publicação adota parte da compreensão geográfica sugerida pela Divisão de Estatísticas das Nações Unidas. Assim, a região da América Central compreende os seguintes países: Belize, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua e Panamá.

5 Dados disponíveis em: <<https://www.unhcr.org/refugee-statistics/>>. Acesso em 17 de maio de 2022.



tórios; obter mão de obra para suas economias; branquear a população; e alcançar o desenvolvimento econômico. Devido a esta percepção, nesse período, Panamá, Costa Rica, Honduras, El Salvador e México adotaram políticas migratórias de atração de determinados imigrantes.

No entanto, ao longo do século XX, sobretudo a partir dos anos 1940, com a ascensão dos nacionalismos e das ditaduras em alguns países da região, adotaram-se políticas migratórias mais restritivas e seletivas, especialmente por identificarem o imigrante como uma possível ameaça, a partir de distintas percepções da segurança nacional. Durante este período, diversas normativas explicitavam as preferências dos governos por determinados imigrantes, baseadas em características culturais, e pelo papel repressor do Estado com amplos poderes para a expulsão daqueles que fossem considerados “indesejados”, “subversivos” ou “criminosos”. Neste período, políticas migratórias mais restritivas podem ser observadas no México, Panamá, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Jamaica e República Dominicana.

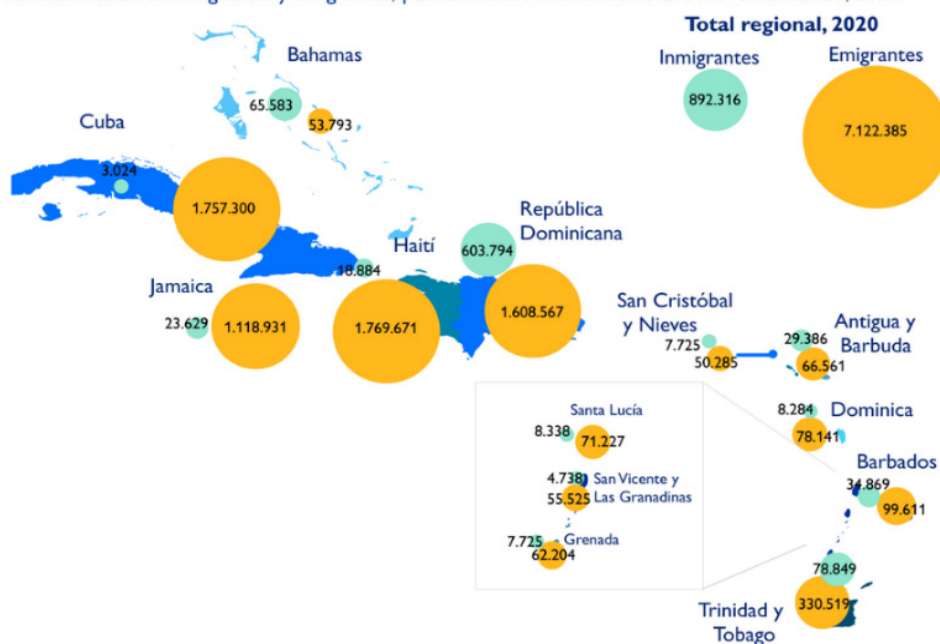
Ao mesmo tempo em que os governos se preocupavam com os imigrantes, especialmente a partir da década de 1950, eles também passaram a se preocupar com os emigrantes, algo que foi incrementado nas décadas seguintes dos séculos XX e XXI. Distintos fatores políticos, sociais e econômicos contribuíram para que houvesse uma atenção maior aos emigrantes em Cuba, Nicarágua, Honduras, El Salvador, Jamaica e Porto Rico. Apesar da preocupação comum, foram implementadas políticas distintas de restrição à proteção aos nacionais que deixavam esses países, como será mencionado ao longo deste estudo.

Nos anos 2000, diversos países da América Central e do Caribe promoveram modificações ou atualizações nas suas políticas migratórias, bem como estabeleceram iniciativas bilaterais, regionais ou mundiais. Estas estão inseridas em um contexto de intensificação dos fluxos imigratório e emigratório. Entre 2000 e 2020, a população imigrante na região aumentou em 1,2 milhões de pessoas. Em 2020, na América

Central e no México havia uma população imigrante de 179,6 milhões de pessoas. Além disso, estimava-se que 2,3 milhões correspondiam a imigrantes internacionais residindo nos países da região (PORTAL DE DATOS MIGRATORIOS, 2020). Apesar do que foi mencionado sobre o incremento da imigração, nos últimos anos, na América Central e no Caribe há um contingente populacional emigrante muito superior ao imigrante, conforme pode ser notado nas Figuras 1 e 2.

**Figura 1** – População total de imigrantes e emigrantes no Caribe (2020)

Población total de inmigrantes y emigrantes, países oficiales miembros de la ONU en el Caribe, 2020



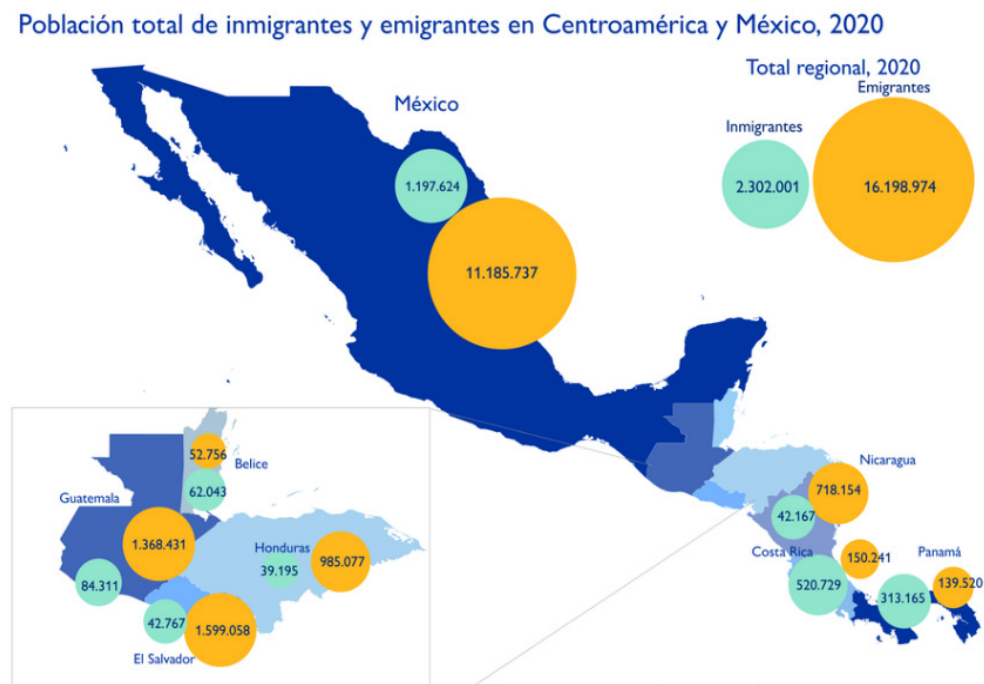
**Legenda:** Os círculos laranjas e verdes em cada um dos países representam o contingente populacional de emigrantes e imigrantes nos países, respectivamente.

**Fonte:** Portal de datos sobre migración<sup>6</sup>.

6 Disponível em: <<https://www.migrationdataportal.org/es/regional-data-overview/datos-migratorios-en-el-caribe>> . Acesso em 29 de maio de 2022.

Desde 2019, dos vinte países e territórios com maior contingente populacional emigratório, em termos de proporção populacional, dez estão no Caribe. Em 2020, havia 9,8 milhões de migrantes procedentes do Caribe vivendo fora do seu território de origem. Comparado com 1990, isto representa um aumento de 117%. Considerando o mesmo período de comparação, dos últimos trinta anos, na América Central, registrou-se um aumento de 137% (de 6,82 milhões de pessoas para 16,2 milhões de pessoas). Durante este período, os países que tiveram o maior número de emigrantes foram Honduras (com um aumento de 530%), Guatemala (com um aumento de 293%) e México (com um aumento de 154%) (PORTAL DE DATOS SOBRE MIGRACIÓN, 2020; DAES, 2020; OIM, 2020).

**Figura 2** – População total de imigrantes e emigrantes na América Central (2020)



**Legenda:** Os círculos laranjas e verdes em cada um dos países repre-

sentam o contingente populacional de emigrantes e imigrantes nos países, respectivamente.

**Fonte:** Portal de datos sobre migración<sup>7</sup>.

No caso da América Central, Honduras, Nicarágua e Guatemala possuem mais de 10% de sua população vivendo no exterior<sup>8</sup>. Expandindo para o Caribe, República Dominicana, Cuba e Haiti têm quase 20% da sua população fora dos seus respectivos territórios<sup>9</sup> (OIM, 2022, p.100).

Ao longo da história dos movimentos emigratórios nos países do Caribe e da América Central, é possível identificar dois grandes padrões, a saber: a) um movimento de emigração extrarregional para a América do Norte, especialmente para os Estados Unidos, e, em alguns casos, para a Europa<sup>10</sup>; e b) um movimento intrarregional, para os países vizinhos. No Caribe, os principais destinos são República Domini-

7 Disponível em: <<https://www.migrationdataportal.org/es/regional-data-overview/datos-migratorios-en-el-caribe>> . Acesso em 29 de maio de 2022.

8 Em El Salvador, a cifra se eleva a 25% (OIM, 2022).

9 A Jamaica é o país da região com a porcentagem mais alta de população emigrante, correspondendo a quase 40% de seus cidadãos (OIM, 2022).

10 No Caribe e na América Central, a grande maioria da emigração é extrarregional. No Caribe, em 2020, 90,5% dos emigrantes viviam fora da região, sobretudo na América do Norte, América do Sul e Europa. No mesmo período, na América Central, 95,4% dos emigrantes viviam fora da região, especialmente na América do Norte (Estados Unidos e Canadá) e Europa (Portal de datos sobre migración, 2020).

cana e as ilhas Bahamas e Saint Kitts e Nevis<sup>11</sup> que têm maiores oportunidades de emprego. Na América Central, os principais destinos são México, Costa Rica, Panamá e Belize (*PORTAL DE DATOS SOBRE MIGRACIÓN, 2020*)<sup>12</sup>).

Na América Central, além dos padrões mencionados, há dois adicionais, como: c) o “trânsito” de grandes fluxos de migrantes, sobretudo do Caribe, da América do Sul e da África, em direção à América do Norte, especialmente Estados Unidos<sup>13</sup>; e d) importantes fluxos de migração de retorno, principalmente do México e dos Estados Unidos, para os países do Triângulo Norte da América Central (Honduras, Guatemala e El Salvador). Além disso, mais recentemente a região foi receptora de grandes fluxos de venezuelanos<sup>14</sup>.

Estes deslocamentos emigratórios ocorrem devido a distintos fatores estruturais – como injustiças sociais, exclusão, desemprego e subemprego, violência, criminalidade e entre outros – e conjunturais, com causas imediatas, como fenômenos climáticos e

11 Em 2020, cerca de 4,6% dos fluxos migratórios correspondiam à migração intrarregional. O movimento migratório intrarregional, permanente ou temporal, de nacionais dos países-membros da Comunidade do Caribe (CARICOM) e da Organização dos Estados do Caribe Oriental (OESC) ganhou maior importância nos anos recentes.

12 Disponível em: <<https://www.migrationdataportal.org/es/regional-data-overview/datos-migratorios-en-centroamerica#foot>> .

13 México, Belize e Panamá estão entre os países que têm o maior “trânsito” de imigrantes para a América do Norte (*PORTAL DE DATOS SOBRE MIGRACIÓN, 2020*).

14 De acordo com a Plataforma de Coordinación Interaagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V), em abril de 2022, Panamá havia recebido cerca de 121.500 refugiados venezuelanos, República Dominicana cerca de 115.000, México 83.000 e Costa Rica 30.000. Nos últimos anos, também houve um incremento de imigrantes e refugiados venezuelanos nas ilhas e países do sul do Caribe, como Trinidad e Tobago, República Dominicana, Aruba e Curaçao.

a pandemia de Covid-19 e seus efeitos socioeconômicos e sanitários. De acordo com o informe da OIM, organizado por McAuliffe e Triandafyllidou (2021), a maioria dos “novos deslocamentos internos” na região foram atribuídos aos desastres naturais<sup>15</sup>. Nos últimos anos, Honduras registrou o maior número de deslocamentos causados por desastres naturais (937 mil pessoas), seguido por Cuba (639 mil) e Guatemala (339 mil).

Em 2020, ocorreram deslocamentos de grande escala na região, de cerca de 694.035, devido aos desastres naturais, como os furacões Laura (agosto de 2020), Eta e Iota (novembro de 2020), que impactaram Guatemala, Honduras, Nicarágua, República Dominicana, Haiti e Cuba. Neste ano, foram registrados deslocamentos provenientes de Cuba (6,6 milhões de pessoas ou 72% de todo o deslocamento causado por desastre natural da região), Haiti (2,04 milhões de pessoas ou 22% de novos deslocamentos), República Dominicana (305.800 pessoas), Porto Rico (97.640 pessoas) e Dominica (36.174 pessoas)<sup>16</sup>.

Para o *Portal de datos sobre migración*, além desses desastres é preciso considerar que os países do Caribe estão cada vez mais suscetíveis às mudanças climáticas e ambientais. Deste modo, estas mudanças também deverão desempenhar um papel impulsor da migração na região, dentro dos países (das áreas rurais para as urbanas), mas também através das fronteiras internacionais. Além dos fenômenos naturais e das mudanças climáticas, a violência também tem gerado grandes deslocamentos, sobretudo nos países do Triângulo Norte da América Central.

15 Entre 2010 e 2020, foram registrados 9,14 milhões de novos deslocamentos causados por desastres naturais no Caribe.

16 Dados extraídos do Portal de Datos sobre Migración. Disponível em: <<https://www.migrationdataportal.org/es/regional-data-overview/datos-migratorios-en-el-caribe>> . Acesso em 29 de maio de 2022.

Em março de 2020, a Organização Mundial da Saúde declarou a pandemia da Covid-19. Assim como diversos países do mundo, de modo geral e em momentos distintos, quase todos os países da América Central e do Caribe impuseram diversas medidas de restrição de mobilidade, tanto internas como internacionais, desde os primeiros meses de 2020, alcançando seu ponto máximo entre março e junho de 2020. De acordo com McAuliffe e Triandafyllidou (2021), durante o primeiro semestre de 2020, mais de 80% dos corredores entre os países da América Latina e do Caribe estiveram submetidos a alguma restrição de viagem relacionada à Covid-19. Estas medidas começaram a ser reduzidas, sobretudo no âmbito intrarregional, em meados de 2021. Em junho, apenas 30% dos corredores internos da região estavam com alguma restrição.

Embora alguns países tenham flexibilizado algumas das restrições entre o final de 2020 e começo de 2021, alguns requisitos de quarentena foram mantidos em vigor em praticamente todos os países da região. Com as “novas ondas” de infecção neste período, vários países restabeleceram algumas das restrições (OIM, 2022). Em 2022, as restrições de circulação foram revistas na região em tempos e planos de ação que variam de acordo com as diretrizes estipuladas pelos países. Algo que tem sido comum entre muitos países da região é a solicitação de comprovação de testes negativos para Covid-19, certificados de vacinação e concordância com as medidas sanitárias em vigor, práticas que têm sido alteradas em alguns países.

A pandemia expôs os grupos sociais mais vulneráveis aos efeitos socioeconômicos e psicológicos da Covid-19, como os afrodescendentes, indígenas, mulheres e migrantes (ARAÚJO e SARMIENTO, 2021). Apesar das particularidades das medidas e das políticas adotadas pelos países, de modo geral, muitas pessoas que estavam se deslocando (“em trânsito”) foram barradas pelas fronteiras fechadas por muros ou mesmo por barreiras policiais e ficaram à espera de uma solução dos estados receptores e de suas decisões acerca dos seus des-

tinus. De acordo com o portal *Migration Data Portal*, nos primeiros meses da pandemia houve uma diminuição de 47% nas apreensões na fronteira dos Estados Unidos e uma queda de quase 64% na migração de retorno aos países da América Central, em comparação com 2019<sup>17</sup>.

Para Araújo e Sarmiento (2021), o caso mais grave desse período é o da extrema violência das políticas antimigratórias do governo de Donald Trump contra as populações que estão em deslocamento, sobretudo conformadas por centro-americanos em caravanas a caminho dos Estados Unidos, especialmente ao longo de 2020. Muitos foram e ainda têm sido presos nos postos de fronteira, impossibilitados tanto de seguirem viagem quanto de retornarem a seus países de origem. Eles foram comumente denominados como “varados” (“encalhados”), como é o caso dos hondurenhos e salvadorenhos.

Este estudo está inserido nesta complexa conjuntura brevemente apresentada e no projeto “Solidariedade Além das Fronteiras”, que foi estabelecido entre a Missão Paz e a Fundação Rosa Luxemburgo, em 2021. A ideia do projeto é mapear e reunir o histórico de legislações migratórias e de refúgio nos países da América Latina e do Caribe, desde a segunda metade do século XX até a pandemia de Covid-19. Também busca organizar e disponibilizar algumas das Portarias, dos Acordos regionais e bilaterais que foram assinados entre os países, no século XXI, com especial atenção para os que foram implementados durante a pandemia de Covid-19.

Um dos frutos da parceria interinstitucional foi a elaboração e publicação, no primeiro semestre de 2021, do e-book intitulado “Política migratória brasileira e comparada na América do Sul”, disponível

17 Disponível em: < <https://bit.ly/40UpOkH> >.



on-line e gratuitamente no site de ambas as instituições<sup>18</sup>. Neste livro, foi apresentado o mapeamento de algumas das principais políticas migratórias nos países da América do Sul e dos Acordos regionais e bilaterais estabelecidos, realizado entre os meses de abril e maio de 2021, com base em fontes primárias (decretos, decretos-leis, discursos políticos, informes, leis, portarias, entre outros) e secundárias (livros, teses, dissertações, artigos científicos, sites, entre outros) de cada um dos países do continente sul-americano.

Este segundo livro é uma continuação do projeto e procura atender aos mesmos objetivos. Contudo, ele abarca países da região que não foram tratados na primeira publicação, especialmente México e alguns países da América Central e do Caribe<sup>19</sup>. O mapeamento de algumas das principais políticas migratórias e dos Acordos regionais e bilaterais estabelecidos foi realizado entre abril e junho de 2022, com base em distintas fontes primárias (decretos, decretos-leis, discursos políticos, informes, leis, portarias, entre outros) e secundárias (livros, teses, dissertações, artigos científicos, sites, entre outros) de cada um dos países.

Este estudo é composto por três partes ou capítulos, além desta introdução e das considerações finais. No primeiro, são apresentadas algumas das principais políticas migratórias promulgadas por país, desde a segunda metade do século XX até a pandemia de Covid-19. No segundo capítulo, reuniram-se algumas das normativas e iniciativas sobre as questões migratórias nos âmbitos regional e bilateral. No terceiro, são sugeridas algumas recomendações sobre a temática.

18 MISSÃO PAZ. Disponível em: <<https://missaonspaz.org/politica-migratoria-brasileira-e-comparada-na-america-do-sul/>> ; FUNDAÇÃO ROSA LUXEMBURGO. Disponível em: <<https://rosalux.org.br/product/politica-migratoria-brasileira-e-comparada-na-america-do-sul/#:~:text=A%20pesquisa%20desenvolvida%20%E2%80%9CPol%C3%ADtica%20migrat%C3%B3ria,a%20pandemia%20da%20Covid%2D19>> . Acesso em 28 de maio de 2022.

19 Este estudo abarcou somente os países da América Central e do Caribe em que foram identificadas políticas migratórias e estudos sobre a temática disponíveis.

Por fim, espera-se que a reunião de algumas das principais legislações referentes às questões migratórias no México, na América Central e no Caribe, de forma sistematizada, contribua com os esforços que têm sido empreendidos por diversos especialistas na temática e com as pesquisas dos interessados, docentes ou pesquisadores, fomentando a contínua reflexão sobre o tema e alimentando a ação direta de muitas pessoas que atuam com esta pauta. Contudo, cabe destacar que o levantamento realizado não é exaustivo e trata de uma questão histórica, dinâmica e em constante construção ou atualização. Deste modo, é importante que seja contínuo o acompanhamento das políticas migratórias.

# 1 América Central

Figura 3 – Mapa político da América Central.



**Fonte:** [https://educa.ibge.gov.br/images/7a12/mapas/mundo/planisferio\\_pol.pdf](https://educa.ibge.gov.br/images/7a12/mapas/mundo/planisferio_pol.pdf).

## 1.1 Panamá

O Panamá é um país localizado na América Central, composto por um território de 75.420 km<sup>2</sup>, uma população de aproximadamente 4,4 milhões de pessoas; adota o regime presidencialista e atualmente sob o governo de Laurentino “Nito” Cortizo Cohen (CIA FACTBOOK, 2022)<sup>20</sup>. O país faz fronteira com Colômbia e Costa Rica.



Por sua posição geográfica estratégica, conectando a América do Sul com a América do Norte, o Panamá possui uma histórica relação com migrantes e estrangeiros em seu território. No começo do século XX, as obras de construção do Canal do Panamá<sup>21</sup> pelos Estados Unidos e a necessidade de mão de obra impulsionaram a migração. Neste contexto, chegaram ao país trabalhadores de ilhas caribenhas próximas, como Barbados, Martinica e das Antilhas. Também chegaram chineses, indianos e árabes (MÁRQUEZ, 2011).

Assim como seus vizinhos latino-americanos, ao longo do século XX, o Panamá passou por momentos de uma política migratória mais restritiva. O fluxo migratório proveniente da construção do Canal levou o país a adotar medidas de seleção dos estrangeiros de-

20 PANAMA. CIA. The World factbook. Disponível em: < <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/panama/> >. Acesso em 21 de abril de 2022.

21 Canal que divide o país ao meio e conecta os oceanos Atlântico e Pacífico, servindo de importante rota para transportes marítimos.

sejáveis com base em nacionalidade, perfil étnico, econômico, entre outras características cada vez mais restritivas. A primeira medida nesse sentido foi tomada em 1904, apenas cinco meses após a Proclamação da República. A **Lei n. 6 de 11 de março de 1904** proibia a imigração de chineses, turcos e sírios<sup>22</sup>. Em 1913, a **Lei n. 50 de 24 de março** estendeu a proibição de imigração aos indivíduos “africanos do norte de raça turca”<sup>23</sup>.

Alguns anos depois, a **Lei n. 76 de 1924** estabelecia como indesejáveis e passíveis de deportação os estrangeiros classificados como pederastas, malfeitores, sodomitas, os ligados a jogos de apostas e os que não tinham profissão ou ofício cujos meios de vida não pudessem ser comprovados<sup>24</sup>. A **Lei n. 16 de 1927** trouxe ainda mais proibições e restrições à migração de raças consideradas indesejáveis<sup>25</sup>. Em 1928, é aprovada a **Lei n. 6**, trazendo normativas sobre imigração e limitando a entrada de chineses, sírios, turcos e negros a apenas 10 imigrantes por ano<sup>26</sup>. Além destas, leis laborais anti-imigrantistas foram promulgadas nesse mesmo período, estabelecendo um mínimo de mão de

22 PANAMA. Ley 6 de 1904. Disponível em: <<https://panama.justia.com/federales/leyes/6-de-1904-mar-7-1904/gdoc/>>. Acesso em 20 de abril de 2022.

23 PANAMA. Ley 50 de 1913. Disponível em: <<https://panama.justia.com/federales/leyes/50-de-1913-apr-1-1913/gdoc/>> Acesso em 20 de abril de 2022.

24 PANAMA. Ley 76 de 1924. Disponível em: <https://panama.justia.com/federales/leyes/76-de-1924-jan-17-1925/gdoc/>. Acesso em 20 de abril de 2022.

25 PANAMA. Ley 6 de 1927. Disponível em: <https://docs.panama.justia.com/federales/leyes/16-de-1927-feb-28-1927.pdf>. Acesso em 20 de abril de 2022.

26 PANAMA. Ley 6 de 1928. Disponível em: <https://docs.panama.justia.com/federales/leyes/6-de-1928-apr-4-1928.pdf>. Acesso em 20 de abril de 2022.

obra nacional a ser contratada<sup>27</sup>, a permissão de contratação de imigrantes das Antilhas apenas na falta de nacionais em número e qualificação suficientes<sup>28</sup> e limitação de uso de mão de obra imigrante que prejudicasse os nacionais<sup>29</sup>.

As políticas migratórias racistas e excludentes mencionadas atingiram seu ápice com a Constituição de 1941 – revogada pela Constituição de 1946 – que, em seu art. 23, determinava a regulamentação por lei da imigração e a proibição de imigração de pessoas de raça negra cujo idioma materno não seja o castelhano, de raça amarela e das raças originárias da Índia, Ásia e norte da África<sup>30</sup>.

A despeito do que foi mencionado, é interessante notar que apesar de toda política restritiva e racista do início do século XX e dos controles migratórios impostos em 1930, com listagem de estrangeiros que decidissem permanecer no país, o Panamá recebeu e acolheu imigrantes judeus provenientes da Alemanha, Europa Central e Oriental que fugiam da perseguição nazista (MÁRQUEZ, 2011).

27 PANAMA. Ley 6 de 1914. Disponível em: <<https://docs.panama.justia.com/federales/leyes/6-de-1914-nov-6-1914.pdf>>. Acesso em 20 de abril de 2022.

<<https://docs.panama.justia.com/federales/leyes/6-de-1926-oct-16-1926.pdf>>. Acesso em 21 de abril de 2022.

28 PANAMA. Ley 16 de 1917. Disponível em: <<https://docs.panama.justia.com/federales/leyes/16-de-1927-feb-28-1927.pdf>>. Acesso em 20 de abril de 2022.

29 PANAMA. Ley 71 de 1931. Disponível em: <<https://docs.panama.justia.com/federales/leyes/71-de-1930-jan-10-1931.pdf>>. Acesso em 21 de abril de 2022.

30 PANAMA. Constitución política de la República de Panamá [1941]. Disponível em: <<https://www.asamblea.gob.pa/sites/default/files/2018-09/constitucion%201941.pdf>>. Acesso em 20 de abril de 2022.

Nos anos 1950, foi criada a Seção de Estrangeiros e Naturalização do Ministério de Relações Exteriores, mas somente em 1960 é que foi promulgada uma legislação mais robusta sobre migrações, como o **Decreto Lei n. 16 de 1960**, que vigorou até 2008<sup>31</sup>. Desta lei, destacam-se a segurança jurídica dada aos estrangeiros, bem como a definição de conceitos e categorias de migrantes e a criação do Departamento Nacional de Migração e Naturalização. Em 1966, o **Decreto Lei n. 38 de 29 de setembro** criou uma estrutura administrativa, subordinada ao Ministério do Governo e Justiça<sup>32</sup>.

O Panamá também passou por um período de ditadura militar (1968-1989). Nesses anos, ocorreu uma mudança expressiva na política migratória devido à promulgação da atual **Constituição do país (1972)**. Em seu título II – *Nacionalidad y Extranjería* –, ficaram determinados quem são cidadãos panamenhos e os critérios para naturalização; a previsão de normativa específica para a regulação da imigração com base em interesses sociais, econômicos e demográficos do país; a igualdade de direitos entre nacionais e estrangeiros, mas com a previsão de normativa especial ou mesmo negativa do exercício de determinadas atividades aos estrangeiros em geral ou de nacionalidades específicas<sup>33</sup>. Nos anos 1970 e 1980, algumas normativas pontuais foram decretadas, como uma relativa

31 PANAMA. Ley 16 de 1960. Disponível em: <<https://docs.panama.justia.com/federales/decretos-leyes/16-de-1960-jul-5-1960.pdf>>. Acesso em 20 de abril de 2022

32 PANAMA. Ley 38 de 1966. Disponível em: <<https://docs.panama.justia.com/federales/decretos-leyes/38-de-1966-oct-6-1966.pdf>>. Acesso em 20 de abril de 2022

33 PANAMÁ. Constitución política de la República de Panamá de 1972 reformada por los actos reformativos de 1978, por el acto constitucional de 1983 y los actos legislativos 1 de 1983 y 2 de 1994 <<https://docs.panama.justia.com/federales/constitucion/constitucion-politica-de-la-republica-de-panama.pdf>>. Acesso em 20 de abril de 2022.

à residência temporária para executivos de multinacionais e uma normativa específica sobre naturalização de estrangeiros<sup>34</sup>.

Mesmo a grave crise econômica e política dos últimos anos da ditadura não gerou grandes mudanças nos fluxos migratórios de e para o Panamá. Assim, o país, diferentemente dos seus vizinhos que tinham por característica o processo emigratório, se tornou um destino migratório de caráter extrarregional. A imigração de trânsito continuou tendo importância e inclusive aumentou no período e a imigração de destino também cresceu, quando se observam as cifras de estrangeiros nos censos de 1980 e 1990 (MÁRQUEZ, 2011). Diversos fatores contribuíram para o país se tornar atrativo à imigração incluindo a melhora nos seus indicadores econômicos no final dos anos 1990 e começo do século XXI, a situação econômica de países vizinhos, emergências climáticas no Caribe e a busca de uma vida melhor nos Estados Unidos, usando o Panamá como ponte de conexão no continente (SERRANO, 2019; ÁLVIS, LÓPEZ, LARA, 2019; LALOUN, RUIZ-ARRANZ, 2020).

A legislação migratória do Panamá foi atualizada apenas em 2008 com o objetivo de controlar o sistema migratório, a proteção humanitária e a regularização migratória. A primeira mudança deu-se com o **Decreto Lei n. 3** que estabeleceu o Servicio Nacional de Migração, regulamentado pelo **Decreto Ejecutivo n. 320 de 2008** e pelo **Decreto Ejecutivo n. 26 de 2009**. Entre as responsabilidades do Servicio Nacional de Migração, figuram: o controle migratório e de permanência de estrangeiros no Panamá podendo autorizar ou negar entradas no território nacional; deportar, expulsar ou devolver estrangeiros; privar de liberdade os estrangeiros que infringirem leis e aplicar sanções administrativas aos infratores; emitir documentos de identidade aos estrangeiros reconhecidos como refugiados, asilados, apátridas

34 PANAMÁ. Ley n. 7 Desarrollo del Artículo 12 de la Constitución (14 de marzo de 1980) <<https://docs.panama.justia.com/federales/leyes/7-de-1980-mar-24-1980.pdf>>. Acesso em 20 de abril de 2022.



ou sob proteção por razões humanitárias; realizar cooperação com outros organismos nacionais e internacionais visando combater o tráfico de pessoas<sup>35</sup>.

Ainda em 2008, foi promulgado o **Decreto Lei n. 8** que criou o Serviço Nacional de Fronteiras, regulamentado pelo **Decreto Executivo n. 103-2009**, cuja função é vigiar, securitizar e defender as fronteiras terrestres e fluviais do Panamá, cuidar das pessoas detidas nas fronteiras, encarregar-se de prevenir e combater os delitos cometidos nas fronteiras e capturar os que cometem esses delitos<sup>36</sup>.

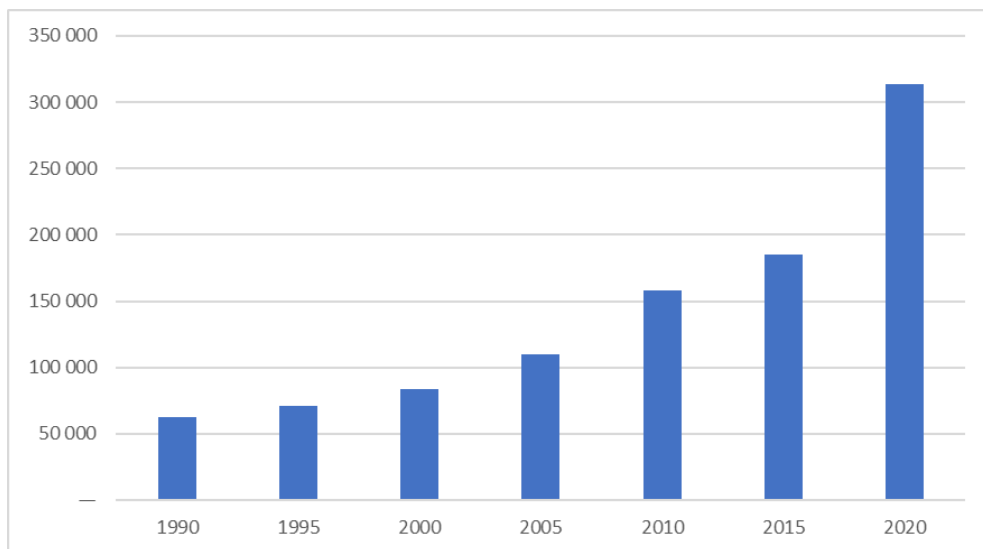
35 PANAMA. Decreto Ley 3-2008. Crea el Servicio Nacional de Migración, la Carrera Migratoria y dicta otras disposiciones. Disponível em: <<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6077.pdf>>. Acesso em 20 de abril de 2022.

PANAMA. Decreto Ejecutivo 320-2008 Que reglamenta el Decreto Ley No. 3 de 22 de febrero de 2008, que crea el Servicio Nacional de Migración y dicta otras disposiciones Disponível em: <[https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CAT/Shared%20Documents/PAN/INT\\_CAT\\_ADR\\_PAN\\_25593\\_S.pdf](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CAT/Shared%20Documents/PAN/INT_CAT_ADR_PAN_25593_S.pdf)>. Acesso em: 20 de abril de 2022.

PANAMA. Decreto Ejecutivo 26- 2009, “Decreto que modifica, adiciona y deroga artículos del decreto ejecutivo 320 de 8 de agosto de 2008, reglamentario del decreto ley 3 de 22 de febrero de 2008, y dicta otras disposiciones” Disponível em: <<https://docs.panama.justia.com/federales/decretos-ejecutivos/26-de-2009-mar-11-2009.pdf>>. Acesso em: 20 de abril de 2022.

36 PANAMA. Decreto Ley 8-2008. “Decreto ley que crea el Servicio Nacional de Fronteras de la Republica de Panamá”. Disponível em: <[https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/26109/GacetaNo\\_26109\\_20080822.pdf](https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/26109/GacetaNo_26109_20080822.pdf)> Acesso em: 20 de abril de 2022.

PANAMA. Decreto Ley 103-2009. “Decreto ejecutivo que reglamenta el decreto ley 8 de 2008, que crea el servicio nacional de fronteras en la república de Panamá”. Disponível: <<https://panama.justia.com/federales/decretos-ejecutivos/103-de-2009-may-19-2009/gdoc/>>. Acesso em: 20 de abril de 2022.

**Gráfico 1** – Número de imigrantes que chegaram ao Panamá (1990-2020)

**Fonte:** Elaboração própria com base nos dados de UN Migrant Stock 2020<sup>37</sup>.

Além das leis mencionadas, algumas leis promulgadas trataram especificamente dos refugiados que buscavam acolhimento no Panamá. O país baseia-se nos termos da **Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951** para determinar o status de refugiado. O Estatuto foi ratificado pelo legislativo panamenho em 1977 através da **Lei 5 de 26 de outubro**<sup>38</sup>. Pelo **Decreto Executivo n. 23 de 1998**,

37 ONU. UN Migration Stock total 2020. Disponível em: <[https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/undesa\\_pd\\_2020\\_ims\\_stock\\_by\\_sex\\_and\\_destination.xlsx](https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/undesa_pd_2020_ims_stock_by_sex_and_destination.xlsx)>. Acesso em 21 abr. 2022.

38 PANAMÁ. Ley 5 de 25 de octubre de 1977. Aprueba-se la Convencion y Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados. Disponível em: <<https://www.refworld.org/pdfid/46d7e1bc2.pdf>>. Acesso em 21 abr. 2022.

ficaram estabelecidos os critérios para determinar a condição de refugiados<sup>39</sup>. Atualmente está em vigor o Regulamento dos Refugiados – Decreto Executivo n. 5 de 2018, que estabelece novas disposições para a proteção das pessoas refugiadas<sup>40</sup>.

Todos os que desejarem solicitar a condição de refúgio devem apresentar a solicitação na *Oficina Nacional para la Atención de los Refugiados* (ONPAR) em até seis meses de seu ingresso no país. Caso o pedido seja negado, o solicitante pode recorrer em cinco dias à própria ONPAR. Caso este seja novamente negado, pode apelar ao Ministério do Governo. Todos os refugiados estão protegidos pelos princípios de não devolução, não rejeição na fronteira e não sofrerão sanções pela entrada irregular no país. Todos os refugiados recebem do *Servicio Nacional de Migración* um cartão de refugiado por um ano e podem solicitar um visto de trabalho pelo mesmo período. Após dez anos de status de refugiado, é possível solicitar um visto de residência permanente e a naturalização com os mesmos direitos e deveres dos cidadãos panamenhos (PIKIELNY, 2021).

A situação dos apátridas está regulada por matéria própria, estabelecida no regulamento próprio pelo **Decreto Executivo n. 10-**

39 PANAMÁ. Decreto Ejecutivo 23 de 10 de febrero de 1998. Disponível em: <<https://docs.panama.justia.com/federales/decretos-ejecutivos/23-de-1998-feb-12-1998.pdf>>. Acesso em 21 abr. 2022.

40 PANAMÁ. Decreto Ejecutivo 5-2018. Decreto que desarrolla la Ley 5 de octubre de 1977 por la cual se aprueba la Convención y Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, deroga el Decreto Ejecutivo 23 de febrero de 1998 y dicta nuevas disposiciones para la protección de las personas refugiadas. Disponível em: <<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2018/11494.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2018/11494>>. Acesso em: 21 abr. 2022.

**2019** (Regulamento do Apátrida)<sup>41</sup>. As pessoas vítimas de tráfico de pessoas estão amparadas pela **Lei n. 79 de 2011**<sup>42</sup>. Por último, o procedimento para regularização da situação migratória para imigrantes em situação irregular está normatizado pelo **Decreto n. 167-2016**<sup>43</sup>.

Em 2017, Belize, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México e Panamá adotaram a *Declaración de San Pedro Sula* e concordaram em trabalhar conjuntamente na implementação de um *Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones (MIRPS)*. Em julho de 2019, o governo de El Salvador entrou no marco. O MIRPS é uma iniciativa que tem como base a solidariedade e a responsabilidade compartilhada sobre a questão na região. A partir dele, os países buscam aplicar o *Marco de Respuesta Integral para los Refugiados* sendo uma contribuição concreta para o Pacto Global para as Migrações<sup>44</sup>.

Com a pandemia da Covid-19, assim como os outros países do mundo, o Panamá adotou medidas de restrição de circulação, fechamento de fronteiras e distanciamento social. Dentre as principais medidas no tocante aos imigrantes, destacam-se: 1) o fechamento de fronteiras terrestres com a Colômbia e a Costa Rica e aumento de medidas de vi-

41 PANAMÁ. Decreto Ejecutivo 10- 2019. Decreto que reglamenta la Ley 28 de 30 de marzo de 2011, que aprueba la convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 hecha en Nueva York, el 28 de septiembre de 1954. Disponível em: <<https://www.refworld.org/es/pdfid/5c461a884.pdf>>. Acesso em: 21 abr. 2022.

42 PANAMÁ. Ley 79 sobre Trata de Personas y Actividades Conexas. Disponível em: <<https://vlex.com.pa/vid/2011-trata-personas-actividades-conexas-335559249>>. Acesso em: 21 abr. 2022.

43 PANAMÁ. Decreto Ejecutivo 167-2016. Decreto que establece el Procedimiento de Regularización Migratoria General y se deroga el Decreto 547 de julio 2012. Disponível em: <[https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28045\\_C/56418.pdf](https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28045_C/56418.pdf)>. Acesso em: 21 abr. 2022.

44 Para maiores informações, ver: <<https://www.acnur.org/marco-integral-regional-para-la-proteccion-y-soluciones-mirps.html>> . Disponível em 21 de maio de 2022.

gilância; as fronteiras aéreas permaneceram abertas apenas para voos humanitários e de transporte de cargas. 2) sucessivas extensões de prazo de validade das permissões de residência de estrangeiros e para regularização de situação migratória;<sup>45</sup> 3) criação de uma categoria específica de visto de curta duração para Trabalhadores Remotos que desejassem se estabelecer na República do Panamá;<sup>46</sup> 4) coordenação, pelo Serviço Nacional de Migrações, de saídas humanitárias de estrangeiros que desejassem retornar a seus países;<sup>47</sup> 5) restrição de mobilidades e viagens internacionais, com previsão de revogação do visto de permanência ou residência dos estrangeiros que descumprissem a normativa vigente<sup>48</sup>.

45 Resolución n. 5731 de 13 de marzo de 2020 <<https://www.migracion.gob.pa/images/pdf/Resolucion%20Migracion%205731.pdf>>; Resolución n. 7051 de 29 de Abril de 2020 <[https://www.migracion.gob.pa/images/pdf/RESOLUCION\\_N7051\\_ABIRL\\_2020.pdf](https://www.migracion.gob.pa/images/pdf/RESOLUCION_N7051_ABIRL_2020.pdf)>; Resolución n. 7538 de 15 de mayo de 2020 <[https://www.migracion.gob.pa/images/pdf/RESOLUCION\\_7538\\_15\\_MAYO\\_2020.pdf](https://www.migracion.gob.pa/images/pdf/RESOLUCION_7538_15_MAYO_2020.pdf)>; Resolución n. 8189 de 29 de mayo de 2020 <[https://www.migracion.gob.pa/images/images2020/pdf2020/RESOLUCION\\_8189\\_MAYO\\_2020.pdf](https://www.migracion.gob.pa/images/images2020/pdf2020/RESOLUCION_8189_MAYO_2020.pdf)>;

Resolución n. 15909 de 30 de octubre de 2020 - <[https://www.migracion.gob.pa/images/images2020/pdf2020/Resolucion\\_15909.pdf](https://www.migracion.gob.pa/images/images2020/pdf2020/Resolucion_15909.pdf)>; Resolución No. 636 del 27 de Enero de 2021. <<https://www.migracion.gob.pa/images/img2021/pdf/RESOLUCI%C3%93N%20DE%20EXTENSI%C3%93N%20HASTA%20EL%2030%20DE%20JUNIO%20DE%202021.pdf>>;

Resolución n. 14.757 de 1 de julio de 2021 <[https://www.migracion.gob.pa/images/img2021/pdf/RESOLUCION\\_14758.pdf](https://www.migracion.gob.pa/images/img2021/pdf/RESOLUCION_14758.pdf)>;

Resolución n 25316 de 12 de octubre de 2021 - <[https://www.migracion.gob.pa/images/img2021/pdf/RESOLUCION\\_25316.pdf](https://www.migracion.gob.pa/images/img2021/pdf/RESOLUCION_25316.pdf)>.

46 Decreto Ejecutivo n. 198 - <[https://www.migracion.gob.pa/images/img2021/pdf/DECRETO\\_EJECUTIVO\\_198.pdf](https://www.migracion.gob.pa/images/img2021/pdf/DECRETO_EJECUTIVO_198.pdf)>.

47 Ver, por exemplo a seguinte notícia: <<https://www.migracion.gob.pa/inicio/noticias/659-inicia-proceso-se-salida-de-nicaragueenses#:~:text=Panam%C3%A1%2C%202020de%20julio%202020,Albrook%2C%20exigiendo%20retirarse%20de%20Panam%C3%A1>>.

48 Resolución No. 492 del 6 de junio de 2020

Diversos foram os relatos de imigrantes em situações precárias durante a pandemia de Covid-19 no Panamá. De acordo com o site (in) *Movilidad en las Américas*, há, por exemplo, relatos de imigrantes presos em espaços fronteiriços, esperando a reabertura das fronteiras para darem continuidade a seu trajeto rumo a outros países; há falta de acesso a serviços de saúde pelos imigrantes em situação irregular; há notícias de imigrantes perdidos na selva do sul do país durante tentativas de cruzamento de fronteiras<sup>49</sup>. Há estudos mostrando também que os refugiados e solicitantes de asilo no país enfrentaram grandes desafios para atender suas necessidades básicas<sup>50</sup>. Em termos de matéria fronteiriça, encontros para cooperação ocorreram entre os governos de Costa Rica e Panamá, visando avaliar medidas de segurança e vigilância no tocante às migrações.

Por fim, no Quadro 1, são apresentadas as principais normativas em matéria migratória no Panamá.

49 Ver: <[https://www.inmovilidadamericas.org/\\_files/ugd/3ab384\\_0a0cee7a83a541e-dbf5ffb1ee9f29f52.pdf](https://www.inmovilidadamericas.org/_files/ugd/3ab384_0a0cee7a83a541e-dbf5ffb1ee9f29f52.pdf)>

50 ACNUR. Estudio de ACNUR revela que refugiados en Panamá enfrentan dificultades. <<https://www.acnur.org/noticias/press/2021/10/61605c3b4/estudio-de-acnur-revela-que-refugiados-en-panama-enfrentan-dificultades.html#:~:text=Panam%C3%A1%20es%20hogar%20de%20m%C3%A1s,y%20El%20Salvador%20y%20Cuba>>.

**Quadro 1** - Principais legislações migratórias do Panamá

| <b>ANO</b> | <b>LEGISLAÇÃO</b>                         | <b>EMENTA</b>   |
|------------|---|---|
| 1904       | <b>Ley n. 6</b>                           | Pela qual se proíbe a imigração de chineses, turcos e sírios no território da República.  |
| 1913       | <b>Ley n. 50</b>                          | Sobre imigração e associações de chineses, turcos, sírios e norte-africanos de raça turca.  |
| 1914       | <b>Ley n. 6</b>                           | Pela qual se regulamenta o trabalho de operários e empregados do comércio.  |
| 1924       | <b>Ley n. 76</b>                          | Sobre moralidade pública.   |
| 1927       | <b>Ley n. 16</b>                          | Pela qual se reforma e adiciona a lei 13 de 1926 de 23 de outubro.  |
| 1931       | <b>Ley 71</b>                             | Sobre Imigração.  |
| 1941       | <b>Constitución de 1941</b>               | Constituição de 1941.   |
| 1960       | <b>Decreto Ley 16 de 1960</b>             | Lei de Migrações.   |
| 1966       | <b>Decreto Ley 38 de 29 de septiembre</b> | Cria o departamento de migração e naturalização no mesmo ministério do governo e justiça; se designam funções e dita outras disposições relativas ao mesmo.               |
| 1972       | <b>Constitución de 1972</b>               | Constituição política da República de Panamá de 1972 reformada por atos reformatórios de 1978, pelo ato constitucional de 1983 e atos legislativos 1 de 1983 e 2 de 1994. |

| <b>ANO</b> | <b>LEGISLAÇÃO</b>                 | <b>EMENTA</b>   |
|------------|-----------------------------------|---|
| 1977       | <b>Ley 5</b>                      | Aprova-se a convenção e protocolo de proteção ao refugiado.   |
| 1980       | <b>Ley n. 7</b>                   | Pela qual se desenvolve o artigo 12 da Constituição Nacional.   |
| 1998       | <b>Decreto Ejecutivo n. 5</b>     | Decreto que desenvolve a Lei 5 de outubro de 1977 e pela qual se aprova a Convenção e Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados, altera o Decreto Executivo 23 de fevereiro de 1998 e dita novas disposições para a proteção de pessoas refugiadas. |
| 2008       | <b>Decreto Ley n. 3</b>           | Cria o Serviço Nacional de Migração, Carreira Migratória e dita outras disposições.   |
| 2008       | <b>Decreto Ley 8-2008.</b>        | Cria o Serviço Nacional de Fronteiras da República de Panamá.   |
| 2008       | <b>Decreto Ejecutivo 320-2008</b> | Regulamenta o Decreto Lei n. 3 de 22 de fevereiro de 2008.  |
| 2009       | <b>Decreto Ejecutivo 26- 2009</b> | Decreto que modifica, adiciona e modifica artigos do decreto executivo 320 de 8 de agosto de 2008.  |
| 2009       | <b>Decreto Ley 103-2009</b>       | Decreto executivo que regulamenta o decreto lei 8 de 2008, que cria o Serviço Nacional de Fronteiras da República de Panamá.  |
| 2011       | <b>Ley 79</b>                     | Lei 79 sobre Tráfico de Pessoas e Atividades Conexas.   |



| <b>ANO</b> | <b>LEGISLAÇÃO</b>                  | <b>EMENTA</b>  |
|------------|------------------------------------|--|
| 2016       | <b>Decreto 167</b>                 | <b>Decreto Ejecutivo 167-2016. Estabelece o Procedimento de Regularização Migratória Geral e elimina o Decreto 547 de julho de 2012.</b> |
| 2019       | <b>Decreto Ejecutivo 10- 2019.</b> | <b>Decreto que regulamenta a Lei 28 de 30 de março de 2011, que aprova a convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954</b>            |

Fonte: Elaboração própria

## 1.2 Costa Rica



A Costa Rica é um país localizado na América Central, composto por um território de 51.100 km<sup>2</sup>, uma população de 5,2 milhões de pessoas; adota o regime presidencialista e atualmente está sob o governo de Carlos Alvarado Quesada (CIA FACTBOOK, 2022)<sup>51</sup>. O país faz fronteira com Nicarágua e Panamá. Segundo dados de 2021, a Costa Rica é o país latino-americano com a maior taxa de imigrantes na sua população (cerca de 10,5% no ano supracitado)<sup>52</sup>.

Desde a sua época colonial, a imigração faz parte da história costarrriquenha. Nesse período, a escassez de mão de obra fez com que os colonizadores espanhóis buscassem no tráfico de escravos a força de trabalho necessária para a colônia. Com o desenvolvimento do cultivo cafeeiro no começo do século XIX, começam a chegar imigrantes europeus no país, atraídos pela possibilidade de enriquecimento com a comercialização do café. É desta época que data a primeira normati-

51 CIA World Factbook, 2022. Disponível em: <<https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/costa-rica/>>. Acesso em 10 de maio de 2021.

52 Organización de los Estados Americanos (OEA), Costa Rica: Caracterización y análisis de las políticas en materia de migración internacional y refugiados (Washington, DC: OEA, 2021). <<http://www.oas.org/es/sadye/publicaciones/InformeMigrantesCostaRica.pdf>> Acesso em 22 de abril de 2022.

va visando regulamentar a imigração. Não diferindo de outros países da América Latina, o que se desejava na Costa Rica era uma imigração europeia que pudesse branquear e civilizar o país. O **Decreto n. 24 de outubro de 1862** revela esta percepção. Em seu art. 3º, estabelece que não seria permitida a colonização no país com indivíduos de raças africana e chinesa, podendo-se, inclusive, limitar sua entrada na Costa Rica. O desenvolvimento da estrada de ferro Ferrocarril al Atlántico, no final do século XIX, e a falta de mão de obra geraram a contratação de trabalhadores europeus.

Já nos momentos de maior trabalho, também empregaram trabalhadores migrantes da China e Jamaica (QUIRÓS, 2005). Nos anos 1880 e 1890, os contratos firmados para importação de imigrantes com vistas à colonização e povoamento do país estabeleciam a preferência por indivíduos de raça branca e mostram o esforço do Estado em balancear a presença negra no país. Em 1896, foi promulgado o **Decreto n. 59** que destinava uma soma anual para incentivar a “boa imigração exclusivamente de trabalhadores” por meio da iniciativa privada. Outra normativa promulgada neste período foi o **Decreto n. 6** que estabelecia que o Executivo determinaria quais imigrantes eram desejados (QUIRÓS, 2005)<sup>53</sup>. De acordo com Quirós (1998, 2005), havia uma preferência pela imigração de indivíduos brancos espanhóis. Assim como no caso argentino e brasileiro, essa imigração específica era vista como forma de povoar e civilizar o país.

No começo do século XX, as restrições se estendem a outros grupos como turcos, árabes, sírios e ciganos. Em 1905, o **Decreto n. 9 de 24 de novembro** proibiu a imigração de indivíduos com problemas

53 Decreto n. 6, de 20 de mayo. Prohíbe la inmigración al país de individuos de raza china, y faculta al Poder Ejecutivo para que impida la de otras razas que, a su juicio, sean nocivas. In: COSTA RICA. Colección de leyes y decretos emitidos en el año de 1897. San José: Tipografía Nacional, 1898.

de saúde ou com ficha criminal<sup>54</sup>. Em 1912, foi a vez de os indianos (os chamados Coolies) serem proibidos de emigrar para Costa Rica pelo **Decreto n. 1 de 15 de janeiro**<sup>55</sup>. Em 1914, o **Decreto n. 1 de 31 de agosto** proibiu também a imigração de pessoas “moralmente doentes”, como prostitutas, ladrões e pessoas sem comprovação de meios para se sustentarem<sup>56</sup>. Apesar de todas essas matérias, estabelecendo quem podia ou não entrar no país, em 1930, a Costa Rica estabeleceu as legislações mais específicas em matéria de imigração. Naquela década, uma série de medidas foram tomadas, prevendo a necessidade de um cartão de identidade imigratória, legislando sobre os estrangeiros clandestinos e sua expulsão e determinando uma quantia mínima em dinheiro que o imigrante deveria apresentar<sup>57</sup> e, posteriormente, depositar ao governo. Em 1940, pela **Lei n. 37**, foi criada a *Oficina de Migración*, subordinada à *Secretaria de Seguridad Pública* e responsável por controlar a entrada e saída de nacionais e estrangeiros<sup>58</sup>. No ano seguinte, um regulamento para a Lei 37 foi promulgado – **Lei n. 8 de abril de 1941** –, trazendo sanções aos imigrantes que entrassem clandestinamente, dessem declarações falsas ou fraudulentas ou

54 Decreto n. 9, de 24 de noviembre. Determina los casos en que serán rechazados los extranjeros que vengan en calidad de inmigrantes. In: COSTA RICA. Colección de leyes y decretos emitidos en el año de 1905. Segundo Semestre. San José: Tipografía Nacional, 1905.

55 Decreto n. 1 de 15 de enero.

56 Decreto n. 1, de 31 de agosto. COSTA RICA. Colección de leyes y decretos emitidos en el año de 1914. Segundo Semestre. San José: Tipografía Nacional, 1914.

57 Ley n. 39 de 5 de marzo de 1931. Relativa a inmigrantes y turistas. COSTA RICA. Colección de leyes y decretos emitidos en el año de 1931. Primer Semestre. San José: Tipografía Nacional, 1931.

58 Ley n. 37 de junio de 1940. Crea la Oficina de Migración. COSTA RICA. Colección de leyes y decretos emitidos en el año de 1940. Primer Semestre. San José: Tipografía Nacional, 1941.

ocultassem informações das autoridades migratórias<sup>59</sup>. Em 1942, foi aprovado, pelo **Decreto Executivo 4 de 26 de abril**, o Regulamento do Departamento de Imigração, que sintetizava as necessidades em matéria de imigração e estabelecia as proibições de entrada de imigrantes, baseada em determinadas características socioeconômicas ou de raça<sup>60</sup>. A situação muda no ano seguinte, quando o **Decreto n. 51 de 29 de dezembro de 1943** suprimiu as restrições à imigração chinesa, baseadas apenas em questão da nacionalidade do imigrante<sup>61</sup>.

A **Constituição Política da República da Costa Rica**, aprovada em 1949, estabelece em seu art. 19 que os estrangeiros têm os mesmos deveres e direitos individuais e sociais que os nacionais, salvo algumas exceções como a proibição de intervir em assuntos políticos, proibição de exercício de cargo em sindicatos, proibição de exercer cargos políticos a não ser após dez anos de naturalização. Ainda que esteja expresso na Constituição que toda pessoa é igual perante a lei e não se poderá praticar discriminação contra a dignidade humana, a própria Constituição determina que com respeito a salários e condições de trabalho, em igualdade de condições, os costarriquenhos deverão ter preferência<sup>62</sup>.

59 Ley n. 8 de mayo de 1941. COSTA RICA. Colección de leyes y decretos emitidos en el año de 1941. Primer Semestre. San José: Tipografía Nacional, 1941.

60 Decreto Ejecutivo 4 de 26 de abril COSTA RICA. Colección de leyes y decretos emitidos en el año de 1942. Primer Semestre. San José: Tipografía Nacional, 1942.

61 Decreto n. 51 de 29 de dezembro de 1943 COSTA RICA. Colección de leyes y decretos emitidos en el año de 1943. Segundo Semestre. San José: Tipografía Nacional, 1943.

62 COSTA RICA. Constitución Política de la República de Costa Rica [1949]. Disponível em: <<https://www.tse.go.cr/pdf/normativa/constitucion.pdf>>. Acesso em 23 abr. 2022.

Em 1952, foi criado o Conselho Nacional de Migração (*Consejo Nacional de Migración*), subordinado ao Ministério de Relações Exteriores, com o objetivo de fomentar a imigração, estabelecer medidas de controle sob a observância dos convênios internacionais.

Em 1960, pela **Lei n. 2695 de 26 de novembro**, foi proibida toda forma de discriminação baseada em raça, cor, sexo, estado civil, posicionamento político que limitasse a igualdade de oportunidades em matéria de emprego ou ocupação<sup>63</sup>. Em 1973, a **Lei n. 5360** proibiu toda e qualquer restrição à imigração baseada exclusivamente na questão racial<sup>64</sup>.

Foi apenas em 04 de agosto de 1986 que se promulgou a primeira **Lei Geral de Migração e Estrangeiros, a Lei n. 7033**<sup>65</sup>. Com ela, foi criada a *Dirección General de Migración y Extranjería*<sup>66</sup>, instituição subscrita ao Ministério de Governo e Polícia, com as funções de órgão executor da política migratória ditada pelo Poder Executivo. A *Dirección General de Migración y Extranjería* se manteve nas legislações subsequentes. É interessante destacar que essa primeira lei foi promulgada num momento em que a Costa Rica recebia milhares de imigrantes nicaraguenses que fugiam da violência política generalizada em seu país de origem.

63 Ley n. 2695 de 26 de noviembre. COSTA RICA. Colección de leyes y decretos emitidos en el año de 1943. Segundo Semestre. San José: Tipografía Nacional, 1943.

64 Ley n. 5360

65 COSTA RICA. Ley n. 7033. Ley de Migración y Extranjería Disponível em: <[http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=4694&nValor3=4971&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=4694&nValor3=4971&strTipM=TC)>. Acesso em: 24 abr. 2022.

66 Para detalhes das funções da Dirección, ver: Pikielny e Mora (2021).

A Lei n. 7033 foi substituída pela **Lei n. 8487 - Lei de Migração e Estrangeiros**, de 22 de novembro de 2005, que entrou em vigência em 12 de agosto de 2006<sup>67</sup>. Essa lei sofreu grande pressão da sociedade civil e de organismos internacionais, especialmente por sua ênfase na questão de segurança. Outro ponto dizia respeito ao instituto do refúgio, já que a lei estabelecia os deveres das pessoas refugiadas, mas não seus direitos. Também foi muito criticada a previsão de detenção de uma pessoa por questões migratórias por prazo indeterminado e a possibilidade de se rejeitar os imigrantes em uma zona de até 50 km além da fronteira. Além disso, não havia garantias aos migrantes de acesso à educação, saúde e emprego (LÓPEZ, 2011).

Posteriormente, no governo seguinte, houve um processo para substituir a legislação aprovada em 2005, contando com ampla participação da sociedade (acadêmicos, sociedade civil e organismos internacionais) e trazendo um texto normativo mais abrangente e com mais mecanismos para integração social dos migrantes e garantias dos direitos humanos. Nessa nova lei, o instituto do refúgio ficou equiparado à legislação internacional, houve estabelecimento de prazos para detenção de migrantes, garantia explícita de acesso à saúde e educação e ficou rejeitada a ampliação de 50 km da zona adjacente à fronteira.

A **Lei n. 8764** foi aprovada em 1º de setembro de 2009 e entrou em vigência em 1º de março de 2010<sup>68</sup>. Mediante esta lei buscava-se fomentar a integração dos estrangeiros à sociedade com base nos princípios de respeito à vida humana, diversidade cultural, solidariedade, equidade de gênero e outros direitos humanos garantidos na Cons-

67 COSTA RICA. Ley n. 8487. Ley de Migración y Extranjería. Disponível em: <[https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=56050&nValor3=79756&param2=1&strTipM=TC&lResultado=3&strSim=simp](https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=56050&nValor3=79756&param2=1&strTipM=TC&lResultado=3&strSim=simp)>. Acesso em: 24 abr. 2022.

68 COSTA RICA. Ley 8764. Ley General de Migración y Extranjería Disponível em: <[https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p\\_isn=82524&p\\_lang=es](https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_isn=82524&p_lang=es)>. Acesso em 24 abr. 2022.

tuição do país, nos tratados e convênios internacionais ratificados. Além disso, outros objetivos deveriam ser atendidos, como: controlar a entrada, permanência e saída dos estrangeiros; orientar a imigração nas áreas cujo desenvolvimento seja prioritário; garantir a proteção, atenção e defesa das pessoas vítimas do tráfico de pessoas; facilitar o retorno dos costarriquenhos no exterior; garantir que a Costa Rica será asilo para toda pessoa em situação de refúgio; e garantir o cumprimento dos direitos das crianças e demais indivíduos migrantes. Com isso, espera-se o favorecimento do desenvolvimento econômico, social e cultural do país<sup>69</sup>.

Dessa forma, atualmente a regulação da matéria migratória na Costa Rica está prevista nos artigos 19, 60 e 68 da Constituição, na Lei 8764 de 2009 e seu regulamento (Decreto No. 37112-G)<sup>70</sup> e no Regulamento de Controle Migratório de 2011 (Decreto No. 36769-G)<sup>71</sup>.

A Costa Rica tem sido historicamente um país atraente para imigrantes devido à sua estabilidade política e social e seu desenvolvimento econômico, especialmente em comparação com seus vizinhos centro-americanos. A defesa de ideais democráticos e de paz, os esforços dos governos costarriquenhos para oferecer um estado de bem-estar social à população serviram de ímã a uma população de migrantes que não desfrutava desses mesmos direitos em seus países de origem. Além de atrair imigrantes, o país também funciona como

69 *Idem.*

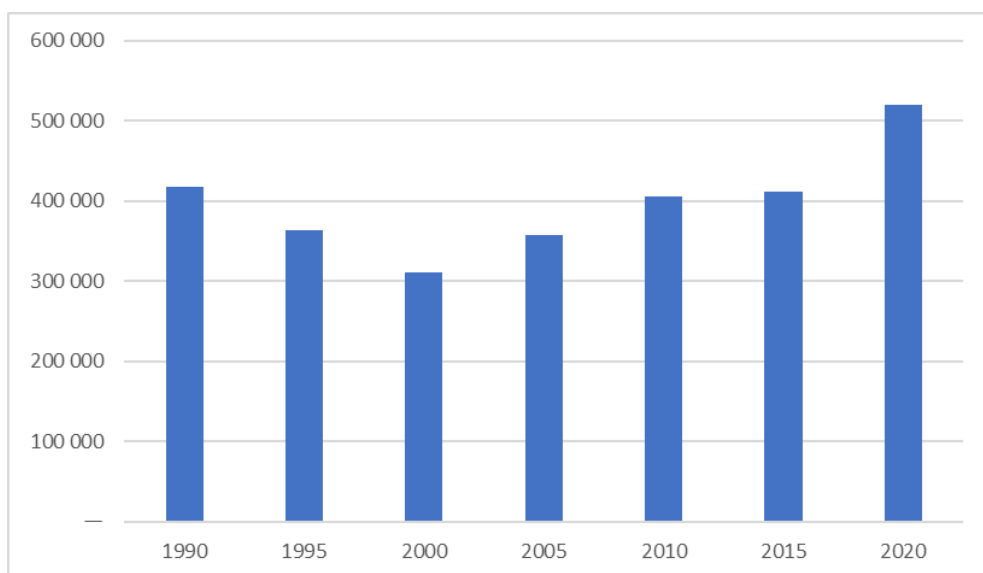
70 COSTA RICA. Decreto No. 37112-G, 2012. Reglamento de Extranjería Disponível em: <<https://migracion.go.cr/Documentos%20compartidos/Reglamentos/Reglamento%20Extranjer%20C3%ADa.pdf>>. Acesso em 24 abr. 2022.

71 COSTA RICA. Decreto No. 36769-G, 2011. Reglamento de Control Migratorio Disponível em: <<https://www.migracion.go.cr/Documentos%20compartidos/Reglamentos/Reglamento%20Control%20Migratorio.pdf>>. Acesso em 24 abr. 2022.



trânsito àqueles que buscam emigrar aos Estados Unidos (CHAVES-GONZALES; MORA, 2021). Em especial no século XXI, a imigração de nicaraguenses, colombianos, venezuelanos e salvadorenhos aumentou consideravelmente. Esse período foi marcado por um aumento da presença de imigrantes na Costa Rica, conforme pode ser observado no Gráfico 2.

**Gráfico 2** – Número de imigrantes que chegaram na Costa Rica (1990-2020)



**Legenda:** na linha vertical, consta o número de imigrantes que chegaram na Costa Rica e, na linha horizontal, os respectivos anos.

**Fonte:** UN. International Migrant Stock 2020

Por compartilhar uma fronteira larga e porosa com a Nicarágua, a Costa Rica sempre foi o destino preferencial dos cidadãos nicaraguenses que fugiam dos recorrentes conflitos políticos em seu país<sup>72</sup>. Os nicaraguenses sempre representaram a maior nacionalidade entre os imigrantes que entraram na Costa Rica. Apesar de os venezuelanos terem emigrado em massa para outros países da América Latina, eles figuram como o segundo maior grupo de imigrantes na Costa Rica. O fluxo de venezuelanos em direção ao país centro-americano ganhou forças em 2015 com a rápida deterioração das condições políticas e sociais da Venezuela.<sup>73</sup> É interessante notar que o terceiro maior grupo de imigrantes na Costa Rica provém dos Estados Unidos, especialmente investidores e aposentados (CHAVES-GONZALES; MORA, 2021).

Embora o país seja signatário da **Declaração de Cartagena de 1984, que define quem se qualifica para a condição de refugiado com base na Convenção de Refugiados de 1951**, essa definição não foi incorporada no marco legal costarricense. Em se tratando do tema de refúgio, a Costa Rica possui como normativa o **Decreto n. 36831-G - Regulamento de Pessoas Refugiadas** de 2011, fruto do art. 49 da **Lei n. 8764**.<sup>74</sup> Além disso, a Lei n. 8764 criou a *Declaración de San Pedro Sula* (CVRR) com o poder de decidir sobre as solicitações de refúgio e tramitar vistos. O país também é signatário de acordos inter-

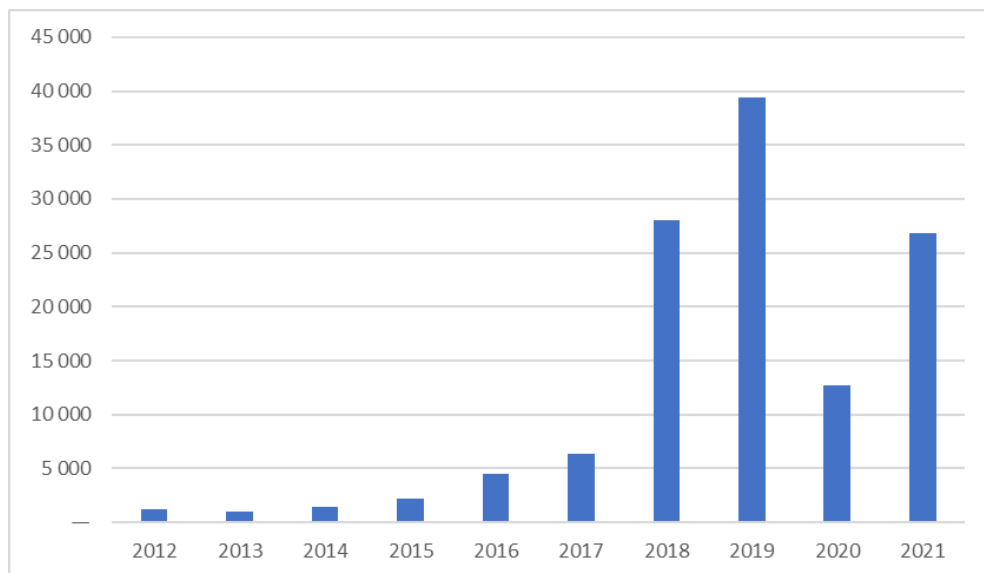
72 Sobre a imigração nicaraguense para a Costa Rica, ver: Alberto Mora Román e Marisol Guzmán, “Aspectos de la migración nicaragüense hacia Costa Rica e impacto en el mercado laboral” (documento de discusión IDB-DP-00635, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC, noviembre 2018. Disponível em: <<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Aspectos-de-la-migraci%C3%B3n-nicarag%C3%BCense-en-Costa-Rica.pdf>> .

73 Para detalhes da situação dos imigrantes e refugiados venezuelanos na Costa Rica, ver: OEA. Situación de los migrantes y refugiados venezolanos en Costa Rica. Washington DC: OEA, 2020. Disponível em: <https://www.oas.org/documents/spa/press/informe-migrantes-venezolanos-en-Costa-Rica.pdf> Acesso em 24 abr. 2022.

74 COSTA RICA. Decreto n. 36831-G Reglamento de Personas Refugiadas. Disponível em: <<https://acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2011/8171.pdf>> . Acesso em: 24 abr. 2022.

nacionais em matéria de direitos humanos e imigração, como determina que seja feito o art. 7 de sua Constituição. Recentemente, o país tem tido seu sistema de acolhida de pessoas refugiadas pressionado, como pode ser observado no Gráfico 3<sup>75</sup>.

**Gráfico 3** – Solicitações de refúgio na Costa Rica (2012 -2021)



**Legenda:** na linha vertical, consta o número de refugiados que chegaram na Costa Rica e, na linha horizontal, os respectivos anos.

**Fonte:** CHAVES-GONZALES; MORA (2021).

75 Para detalhes da situação dos refugiados na Costa Rica, ver: OEA. **Costa Rica:** caracterización y análisis de las políticas en materia de migración internacional y refugiados. Washington DC: OEA, 2020. Disponível em <<http://www.oas.org/es/sadye/publicaciones/InformeMigrantesCostaRica.pdf>>. Acesso em: 24 abr. 2022.

De 2015 a 2019, o total de solicitações de proteção aumentou cerca de 18 vezes, passando de 2204 a mais de 39400. Como pode ser observado no gráfico 3, o maior aumento ocorreu em 2018, no mesmo ano em que começa a crise sociopolítica na Nicarágua, e voltou a aumentar em 2020, após as eleições fraudulentas ocorridas naquele país. Chaves-González e Mora (2021) chamam a atenção o fato de que, entre 2012 e 2017, a proporção de solicitações de refúgio por nicaraguenses não havia superado 2%. Contudo, passou de 80% das solicitações recebidas pelas autoridades costarriquenhas a partir de 2018. Em seguida, a procedência dos solicitantes é venezuelana. Em 2017, 50% dos pedidos de refúgio partiram desta nacionalidade.

Em 2017, Belize, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México e Panamá adotaram a *Declaración de San Pedro Sula* e concordaram em trabalhar conjuntamente na implementação de um *Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones (MIRPS)*. Em julho de 2019, o governo de El Salvador entrou no marco. O MIRPS é uma iniciativa que tem como base a solidariedade e a responsabilidade compartilhada sobre a questão na região. A partir dele os países buscam aplicar o *Marco de Respuesta Integral para los Refugiados* sendo uma contribuição concreta para o Pacto Global para as Migrações<sup>76</sup>.

Para os apátridas, o país possui normativa própria, como o *Reglamento para la Declaratoria de la Condición de Apátrida* de 2016<sup>77</sup>. Em termos de tráfico de pessoas, o país regula a matéria pela *Ley contra la Trata de Personas y Creación de la Coalición Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas (CONATT)*, de 2013,

76 Para maiores informações, ver: <<https://www.acnur.org/marco-integral-regional-para-la-proteccion-y-soluciones-mirps.html>> . Disponível em 21 de maio de 2022.

77 Costa Rica. Decreto ejecutivo n. 39620 de 2016. Reglamento para la declaratoria de la Condición de Persona Apátrida. Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/5714e0f14.html>>. Acesso em: 24 de abr. 2022.

e pelo *Reglamento a la Ley contra la Trata de Personas y Creación de la Coalición Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas*<sup>78</sup>.

Na pandemia de Covid-19, a Costa Rica declarou emergência nacional em março de 2020. Assim como outros países da região, a Costa Rica fechou fronteiras, limitou a circulação de pessoas e estabeleceu protocolos específicos para atendimento aos imigrantes a fim de conter a disseminação do vírus. Em matéria migratória, o governo costarricense tomou diversas medidas<sup>79</sup>. Logo no início da pandemia, ele estabeleceu uma base aérea na fronteira com a Nicarágua visando impedir o ingresso irregular de pessoas<sup>80</sup>. A Costa Rica, contudo, continuou permitindo a entrada de solicitantes de refúgio e pessoas em situação de vulnerabilidade<sup>81</sup>, prorrogou a vigência de vistos e dos

78 COSTA RICA. Ley No. 9095, 2013 - Ley contra la Trata de Personas y Creación de la Coalición Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas (CONATT). Disponível em: <<https://www.warnathgroup.com/wp-content/uploads/2015/03/Costa-Rica-Law-9095-Spanish.pdf>>. Acesso em 24 abr. 2022.

79 Todas as normativas relativas à migração e à pandemia da COVID-19 na Costa Rica podem ser encontradas no site da Dirección General de Migración y Extranjería, em uma seção dedicada exclusivamente ao tema: <<https://www.migracion.go.cr/Paginas/Documentos-.aspx>>. Acesso em 24 abr. 2022.

Ver, também: (In)Movilidad en las Americas. Costa Rica. Disponível em: <<https://www.inmovilidadamericas.org/costa-rica?lang=pt>>. Acesso em 24 abr. 2022.

80 La Nación. Costa Rica instala base aérea en frontera con Nicaragua para vigilar e impedir ingreso de nicaragüenses en forma irregular, 10 de abril de 2020. [https://www.nacion.com/sucesos/seguridad/gobierno-instala-base-aerea-en-frontera-con/YRMKX5V6ZVD4RMUYI-SEMOYAT4I/story/?utm\\_source=dlvr.it&utm\\_medium=facebook](https://www.nacion.com/sucesos/seguridad/gobierno-instala-base-aerea-en-frontera-con/YRMKX5V6ZVD4RMUYI-SEMOYAT4I/story/?utm_source=dlvr.it&utm_medium=facebook).

81 COSTA RICA. DGME. CIRCULAR AJ-0706-04-2020-ABM-JM. Disponível em: <<https://www.migracion.go.cr/Documentos%20compartidos/Circulares%20y%20Directrices/2020/COVID-19/AJ-0706-04-2020%2c%20Protocolo%20procesos%20Migratorios%20Decretos%20COVID-19%20FINAAJL.pdf>>. Acesso em: 24 abr. 2022.

documentos dos solicitantes de refúgio.<sup>82</sup> No final de 2020, as autoridades criaram uma categoria migratória especial de caráter humanitário para nicaraguenses, venezuelanos e cubanos assentados no país e demais pessoas que tenham tido a solicitação de refúgio negada a partir de 1 de janeiro de 2016 e que tenham permanecido no país. Essa medida visou não deixar essas pessoas em uma situação de maior vulnerabilidade e permitir que sigam vivendo de forma regular na Costa Rica.<sup>83</sup>

A despeito do que foi comentado, os migrantes e refugiados na Costa Rica também sofreram os impactos da pandemia, com dificuldades para manter e obter trabalho e sobreviver, além de sofrerem com atos xenofóbicos.<sup>84</sup> Durante boa parte do período da pandemia, os grupos migratórios em trânsito sul-norte não puderam acessar o território costarricense, o que teve impacto na fronteira com o Panamá, especialmente nas *Estaciones de Recepción Migratoria* (ERM), locais estabelecidos pelo governo panamenho nas fronteiras para o controle migratório (ALVARADO, 2021)

Por fim, no Quadro 2, são apresentadas as principais normativas em matéria migratória na Costa Rica.

82 COSTA RICA. DGME. <<https://www.migracion.go.cr/Documentos%20compartidos/Circulares%20y%20Directrices/2020/COVID-19/D.JUR.%20074-04-2020%2c%20pr%c3%b3rroga%20las%20medidas%20COVID-19%20en%20materia%20de%20visas.pdf>>. Acesso em: 24 abr. 2022.

83 Ver: <https://www.elcomercio.com/actualidad/costa-rica-categoria-migratoria-nicaraguenses.html>. Acesso em: 24 abr. 2022.

84 <<https://www.paho.org/pt/historias/pandemia-e-exclusao-social-estigma-invisivel-na-costa-rica>>.

## Quadro 2 – Principais legislações migratórias da Costa Rica

| ANO  | LEGISLAÇÃO   | EMENTA   |
|------|--|--|
| 1940 | <b>Ley n. 37</b>   | Cria o Escritório de Migrações                                 |
| 1942 | <b>Decreto Ejecutivo 4 de 26 de abril</b>                  | Regulamenta o Departamento de Migrações                        |
| 1949 | <b>Constitución Política de la República de Costa Rica</b> | Constituição política da Costa Rica                            |
| 1986 | <b>Ley n. 7033</b>   | Lei de Migração e Estrangeria                                  |
| 2005 | <b>Ley 8487</b>  | Lei de Migração e Estrangeria                                  |
| 2009 | <b>Ley 8764</b>  | Lei Geral de Migração e Estrangeria                            |
| 2011 | <b>Decreto n. 36769-G</b>                                  | Regulamento de Controle Migratório                             |
| 2011 | <b>Decreto n. 36831-G</b>                                  | Regulamento de Pessoas Refugiadas                              |
| 2012 | <b>Decreto n. 37112-G</b>                                  | Regulamento do Estrangeiro                                     |
| 2016 | <b>Decreto ejecutivo n. 39620</b>                          | Regulamento para a declaratória da Condição de Pessoa Apátrida |

Fonte: Elaboração própria

## 1.3 Nicarágua

Nicarágua é um país localizado na América Central, composto por um território de 130,370 km<sup>2</sup>, uma população de 6,2 milhões de pessoas; adota o regime presidencialista e atualmente está sob o governo de Daniel Ortega (CIA FACTBOOK, 2021)<sup>85</sup>. O país faz fronteira com Costa Rica e Honduras.



Pela sua localização geográfica, a Nicarágua é um país de emigração e de trânsito para pessoas que querem ir da América do Sul para a América do Norte com o objetivo de se estabelecerem no México ou nos Estados Unidos. Com relação à emigração, de acordo com Eduardo Baumeister (2006), o grande fluxo emigratório da Nicarágua é um fenômeno que se consolidou na década de 1980. Ainda segundo o autor, as principais motivações para o aumento dos fluxos emigratórios nas últimas três décadas estão relacionadas aos fatores socioeconômicos e políticos do país. Entre os acontecimentos que figuraram neste contexto e contribuíram de alguma forma para estes deslocamentos, destacam-se a Revolução da Nicarágua em 1979, que destituiu o governo ditatorial de Anastasio Somoza (1934-1979)<sup>86</sup>, e seus desdobramentos. Mais recentemente, o governo de Daniel Ortega também tem contribuído

85 Disponível em: <<https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/nicaragua/>> . Acesso em 27 de abril de 2022.

86 Para maiores informações, ver: Matilde Zimmermann (2006).



para o incremento dos fluxos emigratórios, sobretudo pela agudização da perseguição e repressão aos opositores do regime, acentuada a partir de 2018.

Para María Amalia Amador Fournier e Rolando Fernández, desde os anos 1970 os fluxos emigratórios, especialmente para a Costa Rica, tiveram fortes motivações econômicas, algo que foi acentuado nos anos 1990<sup>87</sup>. Neste contexto, em 1993, o governo de Violeta Barrios de Chamorro (1990-1997) promulgou a **Lei n. 153 – Lei de Migração**<sup>88</sup> e a **Lei n. 154 – Lei de Estrangeiros**<sup>89</sup>, que estabeleciam os critérios para a entrada, admissão e permanência e saída de estrangeiros do país (RODRÍGUEZ, 2021).

A partir dos anos 2000, especialmente com o retorno ao poder de Daniel Ortega, motivações políticas foram incluídas como fatores importantes para os deslocamentos. Em 2006, a Nicarágua tinha cerca de 10% da sua população residindo permanentemente em outros países, sobretudo Costa Rica<sup>90</sup> e Estados Unidos. No caso da Costa Rica, os fluxos migratórios foram crescendo progressivamente, sendo que, nos anos 2000, 76,4% da população estrangeira no país vizinho era nicaraguense. Já no caso dos Estados Unidos, inicialmente, os nicaraguenses

87 Disponível em: <<https://agendaestadodederecho.com/hacia-la-persecucion-politica-en-nicaragua-un-analisis-del-cambiante-perfil-migratorio/>>. Acesso em 21 de abril de 2022.

88 Disponível em: <[http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/\(\\$All\)/C9818F73B7A0E86E06257133005A5635?OpenDocument](http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/($All)/C9818F73B7A0E86E06257133005A5635?OpenDocument) >. Acesso em 21 de abril de 2022.

89 Disponível em: <<https://www.oas.org/dil/Migrants/Nicaragua/Ley%20no.%20154%20-%20ley%20de%20extranjer%3%ADA,%201993.pdf>> . Acesso em 18 de abril de 2022.

90 De acordo com o Instituto Nacional de Estadística y Censos, em um censo realizado na Costa Rica em 2011 constatou-se que havia 287.766 nicaraguenses vivendo no país, sendo que a maior parte havia chegado no início do século XXI.

que se dirigiram para o vizinho do norte eram da elite. Contudo, paulatinamente outros estratos da sociedade, como profissionais, técnicos e trabalhadores também foram para o vizinho do norte, motivados por trabalho e estudo. Em momento posterior, fatores políticos e econômicos também motivaram os deslocamentos (BAUMEISTER, 2006).

Como nem sempre o governo amparou os seus nacionais no exterior, a sociedade civil organizada tem se mobilizado, como é o caso da *Red Nicaraguense de Organizaciones de la Sociedad Civil para las Migraciones*, formada em 2002. Esta rede busca defender os direitos humanos dos nicaraguenses, demandando do Estado um compromisso para que se estabeleça um acordo ou plano que regule a migração temporal, especialmente no que se refere à sua inserção na Costa Rica. Com isso, espera-se que haja uma inserção legal e segura para os imigrantes. Igualmente, a *Red* oferece atenção humanitária para os emigrantes que são rechaçados pelas autoridades e promove programas de rádio que contatem as populações localizadas nos dois países (BAUMEISTER, 2006).

Em 2011, no governo de Daniel Ortega, foi aprovada a **Lei n. 761 - Lei Geral de Migração e Estrangeiros**<sup>91</sup>. Esta lei é o instrumento que regula a imigração e a emigração no país. Nela está definida a política migratória do Estado que deverá regular os fluxos migratórios que favoreçam o desenvolvimento social, político, econômico e demográfico do país, considerando a segurança pública e o respeito aos direitos humanos (OIM, 2021).

Esta lei considera que toda pessoa no território nacional conta com a proteção do Estado e o reconhecimento dos direitos contemplados nas diversas declarações internacionais e regionais relativas a este tema que foram assinadas pelo governo nicaraguense. Esta lei

91 Disponível em: <[http://www.siteal.iipe.unesco.org/sites/default/files/sit\\_accion\\_files/ni\\_0005.pdf](http://www.siteal.iipe.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/ni_0005.pdf)>. Acesso em 18 de abril de 2022.

também se distingue da anterior sobretudo porque não qualifica o imigrante como “ilegal”, mas como “irregular” (RODRÍGUEZ, 2021). O artigo 11 da lei estabelece que os estrangeiros gozam dos mesmos direitos e garantias sociais estabelecidas na Constituição Política do país.

A despeito do que foi comentado, em matéria de trabalho, as leis não incorporam disposições específicas sobre o emprego de pessoas imigrantes. Segundo a OIM (2021), somente residentes permanentes e residentes com permissão de reunião familiar ou certas categorias com permissão temporária podem ter acesso aos mesmos empregos que os nacionais.

O artigo 3 da **Lei Geral de Migração de 2011** instituiu o *Consejo Nacional de Migración y Extranjería*, instância governamental responsável por desenhar e coordenar a implementação da política migratória no país. Este estaria integrado por: *Ministerio de Gobernación, Dirección General de Migración y Extranjería (DGME); Ministerio de Relaciones Exteriores; Ministerio del Trabajo; Instituto Nicaragüense de Turismo; Comisión de la Paz, Defensa, Gobernación y Derechos Humanos de la Asamblea Nacional; Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos; y Ministerio de la Familia*. Ele é responsável pelas seguintes funções: recomendar a modificação de legislação, normas e procedimentos para garantir a aplicação de instrumentos internacionais ratificados pelo país; promover acordos bilaterais e multilaterais com país ou organismos especializados em migração; promover a difusão de informação sobre direitos e deveres de pessoas migrantes; velar para que as pessoas imigrantes respeitem as leis domésticas e contribuam para o desenvolvimento econômico e social do país; e recomendar o desenho de ações e programas que promovam o vínculo com nacionais no exterior e países de acolhida (OIM, 2021).

O artigo 40 da lei supracitada estabelece que a *Dirección General de Migración y Extranjería* (DGME), submetida ao *Ministerio de*

*Gobernación*, é a agência encarregada de aplicar e garantir o cumprimento das leis, decretos, normas, convênios e demais disposições relacionadas ao registro, documentação e controle dos estrangeiros dentro do território nacional. Ela também é responsável por garantir o cumprimento das leis, decretos, normas, convênios e demais disposições relacionadas ao registro e documentação de nicaraguenses no interior e no exterior (OIM, 2021).

De acordo com relatório sobre os indicadores de governança da Nicarágua, da Organização Internacional de Migração (OIM), o marco legal nicaraguense define que os serviços de saúde e educação são públicos, sem distinção entre imigrantes e nacionais. O artigo 27 da **Constituição** do país estabelece que os estrangeiros têm os mesmos direitos e deveres que os nacionais, com exceção dos direitos políticos e o que foi estabelecido em outras leis. O artigo 46 da Constituição garante a igualdade de direitos entre as pessoas.

Ainda de acordo com a OIM (2021), a coordenação em nível governamental é realizada mediante prévia autorização da Presidência. A base legal da coordenação está estabelecida na **Lei de Proteção a Refugiados (2008)**<sup>92</sup>, **Lei Geral de Migração e Estrangeiros (2011)** e na **Lei Contra o Tráfico de Pessoas (2015)**<sup>93</sup>. Em 2015, o governo de Ortega decidiu fechar as fronteiras do país, interrompendo a passagem de mais de 1.900 cubanos que ficaram à deriva após o desmantelamento de uma rede de tráfico de pessoas na Costa Rica. O fechamento permanente da fronteira nicaraguense para migração irregular e a contínua chegada de cubanos à Costa Rica e, posteriormente, ao Panamá, provocaram uma crise humanitária na

92 Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6435.pdf>. Acesso em 21 de abril de 2022.

93 Disponível em: [https://oig.cepal.org/sites/default/files/2015\\_nic\\_ley896.pdf](https://oig.cepal.org/sites/default/files/2015_nic_ley896.pdf). Acesso em 21 de abril de 2022.

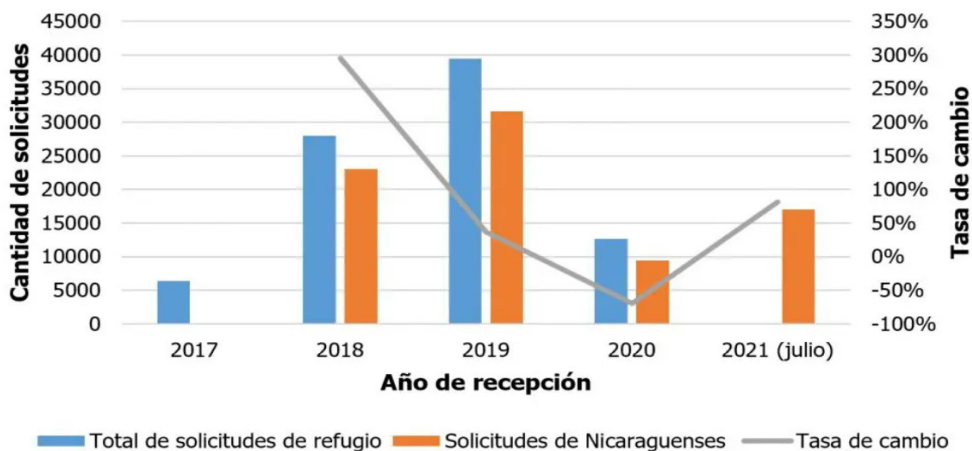
região que foi apresentada no *Sistema de Integração Centro-americana* (SICA) (RODRÍGUEZ, 2021). Neste contexto, foi aprovada a **Lei n. 896** ou a **Lei Contra o Tráfico de Pessoas ou Lei n. 896**<sup>94</sup>, que tem como propósito prevenir, perseguir, investigar e sancionar este delito, além de proporcionar atenção às vítimas.

De acordo com o informe sobre o contexto de mobilidade humana na Nicarágua, de 2020<sup>95</sup>, os deslocamentos de milhares de nicaraguenses em busca de proteção internacional estão inseridos em um contexto de repressão, perseguição, abusos e violência sistemática e generalizada, sobretudo contra estudantes, manifestantes e defensores dos direitos humanos, jornalistas, opositores políticos, comunidades indígenas e afrodescendentes. O fluxo vem crescendo ao longo dos anos e foi acentuado com a “operação limpeza” e o recrudescimento da violência e da repressão às mobilizações sociais de 2018, quando 70 mil nicaraguenses fugiram do país, dos quais 55 mil solicitaram proteção na Costa Rica. No final de 2019, foram registrados 102 mil nicaraguenses que buscavam proteção internacional<sup>96</sup>. Este incremento pode ser observado no Gráfico 4:

94 Disponível em: [https://oig.cepal.org/sites/default/files/2015\\_nic\\_ley896.pdf](https://oig.cepal.org/sites/default/files/2015_nic_ley896.pdf). Acesso em 18 de abril de 2022.

95 Disponível em: <https://cejilmovilidadenmesoamerica.org/wp-content/uploads/2020/10/Informe-contexto-Nicaragua.pdf>. Acesso em 18 de abril de 2022.

96 Disponível em: <https://cejilmovilidadenmesoamerica.org/wp-content/uploads/2020/10/Informe-contexto-Nicaragua.pdf>. Acesso em 18 de abril de 2022.

**Gráfico 4** – Solicitações de refúgio de nicaraguenses na Costa Rica

**Fonte:** Elaborado por Fernández e Fournier com base nos dados de DGME, 2021.

Ainda segundo o informe, as principais motivações para sair da Nicarágua são ameaças diretas, ameaças pelas redes sociais, imputação de delitos, repressão estatal, perseguição e detenção arbitrária.

Neste contexto, em 2018, a Nicarágua promulgou o *Programa sobre Retorno Voluntario de los nicaragüenses que salieron del país en el contexto de los hechos acaecidos a partir del 18 de abril de 2018*. Este programa garante o retorno voluntário assistido e a proteção dos direitos humanos das pessoas que decidirem retornar. De acordo com este programa, os nicaraguenses que estavam vivendo no exterior seriam recebidos com “fraternidade, cordialidade e solidariedade”. O programa conta com o apoio e assistência técnica da Organização Internacional para Imigração.

Segundo o ACNUR, o número de solicitantes de asilo e refugiados nicaraguenses na Costa Rica duplicou nos últimos oito meses de 2022, sobretudo no contexto da crise econômica provocada pela Covid-19 e das eleições presidenciais e perseguições, totalizando mais de 150 mil deslocados, uma cifra que representa 3% do total da população da Costa Rica<sup>97</sup>. Ainda de acordo com o organismo, este número supera o total de refugiados e solicitantes de asilo das guerras civis centro-americanas da década de 1980.

De acordo com o relatório da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) intitulado *Migración Forzada de personas nicaragüenses a Costa Rica*, da Organização dos Estados Americanos, as pessoas que saem do país estão sob distintos riscos e obstáculos, como militarização das fronteiras, uso de rotas clandestinas e canais irregulares e inseguros de imigração e tráfico de pessoas migrantes.

Ainda de acordo com o relatório, os nicaraguenses que entram na Costa Rica devem requerer o visto de turista na Nicarágua para ingressar no território de maneira regular, o que permite que elas permaneçam até 90 dias. Contudo, a CIDH pondera que esta recomendação dificulta os deslocamentos, sobretudo em casos de perseguição política.

No caso dos Estados Unidos, eles designaram a alguns nacionais de países da América Central, como a Nicarágua, o status de proteção temporária ou TPS (sigla em inglês). Esta designação significa que as pessoas dessas nacionalidades, que residem nos Estados Unidos no momento da designação e que cumprem com outros requisitos do país, podem se beneficiar do status regular nos Estados Unidos, que

97 Disponível em: <<https://news.un.org/es/story/2022/03/1506222>> . Acesso em 18 de abril de 2022.

lhes permite permanecer e trabalhar no país<sup>98</sup>. Estima-se que 2.500 nicaraguenses se beneficiaram do TPS. Em 2019, a proteção para pessoas nicaraguenses, que foi estabelecida em 1999, foi estendida até janeiro de 2021. Além da Costa Rica, os nicaraguenses foram para Honduras, Panamá, México, Estados Unidos, Canadá e Espanha.

A despeito dos grandes fluxos migratórios, a formulação de política e programas de atenção à população migrante do país ainda é incipiente. Há um conjunto de leis dispersas que regula os movimentos de entrada e de saída de nicaraguenses, a admissão e permanência de estrangeiros, a concessão de nacionalidade e o delito migratório, conforme foi mencionado. A *Dirección de Migración y Extranjería* impulsionou ações para o trato mais ágil e eficiente nos postos fronteiriços e promoveu acordos e práticas regionais para a atenção ao turismo e negócios.

Durante a pandemia da Covid-19, o país instituiu um *Protocolo de Preparación y Respuesta ante el Riesgo de Introducción del Nuevo Coronavirus (COVID-19)* estabelecendo escritórios sanitários internacionais nos postos fronteiriços a fim de conter a propagação do vírus. Também habilitou uma *Comisión Interinstitucional Nacional para fortalecer la vigilancia en los puntos de entrada del país en respuesta a la pandemia por Covid-19*. Esta ficou responsável por instituir uma vigilância epidemiológica nos pontos fronteiriços, notificar o Ministerio de Salud sobre a entrada de pessoas procedentes de países com alto risco e preparar os serviços de saúde para a atenção dos casos detectados (OIM, 2021).

Para entrar no país, era necessária a apresentação de um teste negativo contra Covid-19 e a quarentena de 14 dias para pes-

98 Disponível em: <<https://www.uscis.gov/es/programas-humanitarios/estatus-de-proteccion-temporal/pais-designado-al-estatus-de-proteccion-temporal-nicaragua>>. Acesso em 21 de maio de 2022.



soas que entrassem no país. Deste modo, o contexto da crise sanitária de Covid-19 impediu nicaraguenses de retornarem, especialmente porque o governo nicaraguense exigia um teste negativo de Covid-19 aos que queriam retornar, sem auxiliar economicamente nos custos do teste. Assim, nicaraguenses que estavam vivendo em ilhas próximas, bem como no Panamá, na Guatemala e Honduras, foram impedidos de retornar<sup>99</sup>. Além desta medida, a Nicarágua também fechou fronteiras para turistas e somente admitiu a entrada e saída do país de viajantes que tinham teste negativo para Covid-19.

Segundo a OIM (2021), a despeito do que foi comentado, a *Dirección General de Migración y Extranjería de Nicaragua* realizou esforços para a digitalização dos processos administrativos migratórios e atenção aos departamentos a fim de garantir sua agilidade. Ela também prorrogou em 30 dias a estada de estrangeiros que estavam de passagem no país e queriam retornar ao seu país de origem. O país também faz parte de um plano de contingência regional orientado a complementar os esforços nacionais para a prevenção, contenção e tratamento da Covid-19 do *Sistema de la Integración Centroamericana* (SICA) que tem diversas medidas para o combate.

Em relação aos nicaraguenses que vivem fora do país, os governos de Costa Rica, Nicarágua e Panamá estabeleceram, em julho de 2020, um procedimento conjunto para facilitar o retorno de nicaraguenses que estavam no Panamá, com apresentação prévia do resultado negativo para Covid-19. Os emigrantes devem cobrir seus custos de transporte e vistos, sendo que as autoridades apenas facilitam as

99 Relatório da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) intitulado “Migración Forzada de personas nicaragüenses a Costa Rica” da Organização dos Estados Americanos. Disponível em: <<https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/MigracionForzada-Nicaragua-CostaRica.pdf>>. Acesso em 18 de abril de 2022.

entradas e saídas destes países. Desde 11 de março até 31 de dezembro de 2020, mais de 88 mil nicaraguenses retornaram ao país<sup>100</sup>.

Na Costa Rica, devido à pandemia, o prazo para validar o cartão de refúgio foi prorrogado. Apesar da prorrogação, o acesso à saúde e à segurança pública foi restringido. Muitas pessoas também emigraram em condições altamente precarizadas, não tiveram locais seguros para fazer quarentena e, quando ficaram doentes, tiveram acesso limitado à saúde por serem irregulares ou por medo de serem detidos e deportados. Na Guatemala e no México, diversos imigrantes ficaram aguardando os trâmites para a solicitação de refúgio. Os obstáculos e dificuldades nestas solicitações cresceram devido à pandemia da Covid-19<sup>101</sup>.

O governo também implementou o **Plano Nacional de Desenvolvimento Humano 2018-2021** que inclui a temática de migração no eixo XVII sobre segurança soberana, buscando ordenar e regular os fluxos migratórios conforme: interesses nacionais; atenção eficiente para os trâmites e gestão de documentos migratórios; e proteção dos direitos dos nicaraguenses no exterior. A questão é complementada por outras tratativas legais, como a **Lei n. 761- Lei Geral de Migração e Estrangeira**

100 Os países chegaram a assinar outros acordos e arranjos sobre temáticas migratórias. Em 2005, El Salvador, Guatemala, Honduras, México e Nicarágua assinaram um **Memorando de Entendimento para a repatriação por terra digna, ordenada, ágil e segura de cidadãos centro-americanos**. Adicionalmente, em 2011, foi firmado um Memorando de Entendimento entre os governos de El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua e República Dominicana para o estabelecimento de uma Red de Protección Consular y Asistencia Humanitaria Centroamericana y de la República Dominicana en los Estados Unidos Mexicanos (OIM, 2021).

101 Disponível em: <<https://www.inmovilidadamericas.org/nicaragua?lang=pt>> . Acesso em 18 de abril de 2022.

**e seu Regulamento; Lei n. 749- Lei do Regime Jurídico de Fronteiras (2010)<sup>102</sup>; e a Lei n. 919- Lei de Segurança Soberana da República de Nicarágua (2015)<sup>103</sup>.**

A Nicarágua firmou e ratificou importantes acordos e convênios internacionais, como Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954 e 1961, Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989 e Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os trabalhadores migrantes e de seus familiares, de 1990 (OIM, 2021). O país também participa de espaços de cooperação regional, como: *Comisión Centroamericana de Directores de Migración (OCAM)*, onde são adotados acordos sobre segurança e gestão fronteiriça em matéria migratória; a *Conferencia Regional sobre Migración (CRM)*, que realiza discussões abertas sobre migração e proteção dos direitos humanos das pessoas migrantes; a *Coalición Regional contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes (CORETT)*, que procura adotar e promover ações estratégicas para combater o tráfico de pessoas e o tráfico ilícito de imigrantes a partir de ações coordenadas entre os membros bem como melhorar a atenção às vítimas nos países da região; e o *Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)*, que busca gerar oportunidades e o cumprimento dos direitos humanos na América Central.

Por fim, no Quadro 3, são apresentadas as principais normativas em matéria migratória na Nicarágua.

102 Disponível em: <<http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/164aa15ba012e567062568a-2005b564b/a5ad960961b22caf06257824005e7afb?OpenDocument#:~:text=La%20presente%20Ley%20tiene%20por,as%C3%AD%20como%20la%20inalienabilidad%20de>> . Acesso em 21 de abril de 2022.

103 Disponível em: <<http://legislacion.asamblea.gob.ni/normaweb.nsf/9e314815a08d4a-6206257265005d21f9/f6d2c9bdbe3c9a9606257f1b007a1afe?OpenDocument#:~:text=La%20presente%20Ley%20tiene%20como%20prop%C3%B3sito%20fundamental%20garantizar%20la%20independencia,Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%20Humano>> . Acesso em 21 de abril de 2022.

### Quadro 3 – Legislação migratória da Nicarágua

| ANO  | LEGISLAÇÃO   | EMENTA  |
|------|--|---|
| 1993 | <b>Ley de Migración</b>  | Estabelece o ordenamento jurídico indispensável na migração e regula os atos relativos à imigração e emigração.   |
| 1993 | <b>Ley No. 154 – Ley de Extranjería</b>                                    | Regula a entrada, admissão, permanência e saída de estrangeiros do território nacional.   |
| 2008 | <b>Ley de Protección a Refugiados</b>                                      | Proteção dos refugiados   |
| 2010 | <b>Ley No. 749- Ley del Régimen Jurídico de Fronteras</b>                  | Estabelece um regime jurídico especial no território fronteiriço, terrestre, marítimo e aéreo para garantir a soberania, a independência, a integridade territorial, a segurança interna, a proteção do meio ambiente e dos recursos naturais |
| 2011 | <b>Ley General de Migración y Extranjería Ley No. 761</b>                  | Regula a entrada e a saída das pessoas nacionais e estrangeiras no território, a permanência das pessoas estrangeiras no país, os tratados e convênios internacionais ratificados e os acordos de integração regional aprovados               |
| 2015 | <b>Ley contra la Trata de Personas</b>                                     | Prevenção, investigação, perseguição e sanção do delito de tráfico de pessoas, assim como a proteção e atenção integral às vítimas.   |
| 2015 | <b>Ley No. 919- Ley de Seguridad Soberana de la República de Nicaragua</b> | Lei de segurança soberana da Nicarágua  |

Fonte: Elaboração própria

## 1.4 Honduras

Honduras é um país localizado na América Central, composto por um território de 112.090 km<sup>2</sup>, uma população de 9.459.440 milhões de pessoas; adota o regime presidencialista e atualmente está sob o governo de Iris Xiomara Castro de Zelaya (CIA FACTBOOK, 2022) <sup>104</sup>. O país faz fronteira com Nicarágua, El Salvador e Guatemala.



Honduras, El Salvador e Guatemala conformam o “Triângulo Norte da América Central” (TNAC). A região é parte de um dos maiores corredores migratórios do mundo por onde passam milhares de pessoas em direção, sobretudo, aos Estados Unidos. Em 2016, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) estimou que, anualmente, cerca de 400 mil pessoas cruzam a fronteira sul do México de maneira irregular.

104 Disponível em: <<https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/honduras/>>. Acesso em 27 de abril de 2022.

Para Carlos Federico Domínguez Avila (2022), as “caravanas de migrantes”<sup>105</sup> centro-americanos com destino aos Estados Unidos ficaram mais visíveis e conhecidas a partir de outubro de 2018. Entre as mais recentes caravanas figura a de janeiro de 2021, que foi composta por milhares de hondurenhos que pretenderam chegar aos Estados Unidos na posse de Joe Biden como presidente. A despeito da intenção, a caravana foi contida com violência pelas forças de segurança norte-americanas sob a justificativa de irregularidade migratória e razões sanitárias.

Ainda de acordo com o autor, indivíduos, famílias ou coletividades somente decidem sair do seu país e empreender uma perigosa e incerta travessia quando chegam à conclusão de que não poderão realizar seus projetos, sonhos ou expectativas em seu país (p.100). Os fluxos migratórios têm ocorrido devido a causas estruturais – como injustiças sociais, exclusão, desemprego e subemprego, violência, criminalidade e entre outros – e conjunturais, com causas imediatas, como fenômenos climáticos e a pandemia de Covid-19 e seus efeitos socioeconômicos e sanitários.

Especificamente sobre o TNAC, segundo a CEPAL (2018), a migração centro-americana é provocada por uma multiplicidade de fatores entre os quais guerras civis, casos de corrupção, impunidade, desigualdade extrema, falta de oportunidades e violência sistêmica, narcotráfico e crime organizado (PINTO, 2020; CEPAL, 2018).

105 De acordo com Carlos Federico Domínguez Avila (2022), a caravana de imigrantes é um verdadeiro êxodo composto por longas caminhadas de milhares de homens, mulheres e crianças desacompanhados, desempregados, “migrantes por motivos climáticos”, entre outros. Ainda de acordo com o autor, é uma inovação empírica nos padrões de mobilidade humana no continente americano, comparável aos recentes fluxos emigratórios de venezuelanos, cubanos e haitianos. Alguns especialistas distinguem as distintas caravanas para refletir sobre as suas particularidades (GANDINI, 2020). Uma cronologia das caravanas pode ser acompanhada no seguinte site: <<https://observatoriocolef.org/infograficos/cronologia-de-la-caravana-centroamericana/>>.

Segundo o ACNUR, a região é a mais violenta do mundo fora de uma zona de conflito, especialmente devido à atuação das gangues nos países do TNAC, e atualmente vive uma crise humanitária. Além das questões mencionadas, também há fatores climáticos. Segundo a CEPAL (2018), o número de eventos abarcando tormentas, furacões, inundações, secas, temperaturas extremas, incêndios florestais e deslizamentos tem crescido. Entre 1974 e 2011, os países do TNAC tiveram dez eventos climáticos devastadores que afetaram 11 milhões de pessoas e tiveram custo estimado de 11,5 milhões de dólares (CEPAL, 2018)<sup>106</sup>. As secas também são um fenômeno significativo na região, pois têm contribuído para a pobreza persistente e a insegurança alimentar de mais de um milhão de famílias, sobretudo as que vivem de agricultura de subsistência.

A despeito destes aspectos comuns, há particularidades entre os países e respectivas políticas migratórias. De acordo com a OIM (2018), Honduras é um país de origem, trânsito<sup>107</sup>, retorno e, em menor medida, destino de migrantes. Assim como outros países da América Latina e do Caribe, as primeiras políticas migratórias de Honduras, ainda do século XIX, buscavam promover a imigração, especialmente a europeia e a norte-americana, para o território.

No século XX, entre as décadas de 1920 e 1950, foram aprovadas leis de imigração e do estrangeiro em que ficaram estabelecidos os critérios de entrada e permanência dos imigrantes que entrariam no país, bem como seus direitos, obrigações e as condições de expulsão. Nessas décadas, também foram aprovadas leis que tratavam de temas correlatos, como a questão agrária e a colonização de terras. A despeito dos esforços empreendidos por diferentes governos hondure-

106 Disponível em: <<https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/ppt-h.beteta.pdf>>. Acesso em 27 de abril de 2022.

107 Provenientes sobretudo de Cuba, El Salvador, Nicarágua, Colômbia e Guatemala (OIM, 2016).

nhos, especialistas do *Instituto Centroamericano de Estudios Sociales y Desarrollo* (INCEDES) e *Sin Fronteras IAP* (2011) consideram que o país não conseguiu o status de destino atraente para a imigração. Ao longo do século XIX e da primeira metade do XX, Honduras recebeu imigrantes espanhóis, ingleses, cubanos, norte-americanos, judeus, alemães, turcos e chineses. A partir das décadas de 1960 e 1970, Honduras começou a receber imigrantes salvadorenhos e nicaraguenses devido aos conflitos internos nos respectivos países, contingente que aumentou ao longo dos anos 1990. Em 2018, o país registrou cerca de 28 mil imigrantes (Banco Mundial) ou 33 mil imigrantes (CEPAL) (OIM, 2018).

Nos anos 2000, o número de emigrantes tornou-se muito superior ao de imigrantes. Segundo a OIM (2018), há mais de 655 mil hondurenhos fora do país que vivem nos Estados Unidos, Espanha, México, Canadá, Itália e Panamá. Para Martha Lorena Suazo, (2011), este fenômeno é relativamente recente visto que, nas décadas de 1980 e meados de 1990, Honduras era o país que recebia os nacionais dos países vizinhos e, quando comparado a estes, contava com o menor número de emigrantes na região.

Ainda de acordo com Suazo (2011), o incremento dos fluxos emigratórios ocorreu entre as décadas de 1990 e 2000, sendo o furacão Mitch, de 1998, um dos marcos desse aumento. Além da questão climática, especialistas consideram que fatores políticos, econômicos e sociais também contribuem para a emigração. O país também tem uma das maiores taxas de violência e criminalidade do mundo, provenientes especialmente das ações das gangues que assolam o território. Isto faz com que o país seja marcado pela insegurança e considerado um dos mais perigosos do mundo (RODRÍGUEZ, 2022).



De acordo com a OIM (2018), o fluxo de imigrantes e emigrantes é regulado por uma legislação nacional. A **Constituição da República**<sup>108</sup>, promulgada em 1982, adota o princípio de equiparação entre estrangeiros e nacionais, especialmente no reconhecimento das liberdades e dos direitos civis. Ela também estabelece que os estrangeiros têm que respeitar as autoridades, cumprir as leis e pagar os mesmos impostos que os nacionais. Ainda de acordo com a Constituição, a cidadania hondurenha pode ser obtida pela população centro-americana que reside há um ano no país, pela população espanhola e ibero-americana por nascimento que reside há dois anos no país, ou pela população de outras nacionalidades que residem há três anos no país. Os familiares declarados como dependentes econômicos dos imigrantes residentes no país devem solicitar a permissão de residência ao *Instituto Nacional de Migración* para poderem trabalhar. Ainda assim, o **Código de Trabalho** estipula que as empresas nacionais têm um limite de contratação de imigrantes que não pode exceder 10% dos empregados.

Além da **Constituição da República**, destacam-se: **Lei de Migração e Estrangeiro**<sup>109</sup>, que foi promulgada em 2003 e entrou em vigor em 2004 e que tem uma cláusula que permite a concessão de residência temporária com causas justificadas e o *Instituto de Migración* concede permissões especiais, de até cinco anos, para refugiados e solicitantes de asilo; **Lei de Proteção dos Hondurenhos Mi-**

108 Constitución de la República de Honduras, 1982. Disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/Parties/Honduras/Leyes/constitucion.pdf>>. Acesso em 19 de abril de 2022.

109 Ley de Migración y Extranjería, Decreto N° 208-2003, 12 de diciembre de 2003. Disponível em: <<http://bit.ly/2iytXVe>>. Acesso em 19 de abril de 2022.

**grantes e seus Familiares**<sup>110</sup> de 2014. Entre outras questões, a lei regula a política migratória do Estado, estabelecendo os direitos e as obrigações dos estrangeiros, as categorias de imigrantes, as condições de permissão de entrada e de permanência no país e os direitos. A segunda trata da proteção da população hondurenha no exterior e a promoção de acordos com outros países em matéria de migração<sup>111</sup>. Também há a **Lei Fundamental de Educação de 2012** que garante o acesso à educação até o nível secundário a toda população jovem do país, incluindo os imigrantes.

No que se refere aos emigrantes, Honduras tem mecanismos para proteger os direitos dessa população no exterior. De acordo com a OIM (2018), o Código de Trabalho estabelece que a *Secretaría de Estado en los Despachos de Trabajo y Seguridad Social* é responsável por regular, supervisionar e controlar a captação e contratação da população trabalhadora hondurenha para a prestação de serviços ou execução de obras no exterior. Ademais, o governo tem relações com os governos de outros países para potencializar as oportunidades e proteger os direitos dos trabalhadores hondurenhos.

Pela sua localização geográfica, Honduras também é um país de trânsito de milhares de imigrantes, especialmente irregulares, sobretudo para aqueles que têm como destino Estados Unidos, Canadá e México (SUAZO, 2011). Neste processo, alguns indivíduos acabam ficando no país por um tempo e trabalhando no mercado informal.

110 Ley de Protección de los Hondureños Migrantes y sus Familiares, Decreto No. 106-2013, 2013. Disponível em: <<http://www.tsc.gob.hn/biblioteca/index.php/leyes/538-ley-de-proteccion-de-los-hondurenosmigrantes-y-sus-familiares>>;

Reglamento de la Ley de Migración y Extranjería, 2004. Disponível em: <<http://bit.ly/2zD9jfl>>. Acesso em 19 de abril de 2022.

111 Disponível em: <[https://www.ecampus.iom.int/pluginfile.php/9708/block\\_html/content/Perfil%20Gobernanza%20Migratoria%20de%20Honduras.pdf](https://www.ecampus.iom.int/pluginfile.php/9708/block_html/content/Perfil%20Gobernanza%20Migratoria%20de%20Honduras.pdf)> . Acesso em 19 de abril de 2022.

O país tem ações, programas e políticas para os mais de 57 mil retornados, provenientes especialmente do México e dos Estados Unidos (OIM, 2018). Os *Centros de Atención al Migrante Retornado* (CAMR) são administrados pela *Secretaría de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional*. Os centros oferecem auxílio em diversos aspectos como informação sobre as políticas sociais do governo, alojamento, alimentos, transporte, roupas, sapatos, artigos de higiene pessoal, assistência médica e psicossocial, entre outros.

O *Programa Todos Podemos Avanzar* (TPA) da Secretaria da Educação contribui para a reintegração dos retornados no sistema educacional. A **Lei Marco de Proteção Social de Honduras de 2015**<sup>112</sup> reconhece que os imigrantes que retornam estão em condições de vulnerabilidade e têm necessidades específicas que exigem atenção especial. A lei também apoia a criação de um grupo de trabalho interministerial a favor da população migrante que promove o acesso aos serviços de saúde, independentemente da nacionalidade e da condição jurídica da população.

A reinserção da população migrante retornada também figura nos planos de desenvolvimento do país, como o ***Visión de País 2010-2038, e o Plan de Nación 2010-2022***<sup>113</sup>. Segundo a OIM (2018), em 2034 espera-se que o país possa oferecer a todos os seus migrantes uma oportunidade de reinserção digna e a expectativa de realização profissional similar à dos seus países de residência.

De acordo com a OIM (2018), não há uma instituição única que trate, de maneira global, da questão migratória ou de suas políticas no país.

112 Disponível em: <<https://www.tsc.gob.hn/biblioteca/index.php/leyes/627-ley-marco-del-sistema-de-proteccion-social>>. Acesso em 21 de abril de 2022.

113 *Visión de País 2010-2038 y Plan de Nación 2010-2022* estão disponíveis em: <[https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/lc\\_10.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/lc_10.pdf)>. Acesso em 19 de abril de 2022.

Entre as instituições nacionais que abordam temáticas referentes à questão figuram: *Instituto Nacional de Migración* (INM), que é responsável pelo controle de entradas e saídas, pela emissão de passaportes e permissões de residência; Instituto Nacional de *Migración cuenta con Centros de Atención al Migrante Irregular* (CAMI), que proporciona cuidado e proteção aos imigrantes em trânsito; *Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social* (SEDIS), que promove políticas de inclusão social que abrangem a atenção aos imigrantes.

Além destas, também há Comissões que tratam de temáticas específicas, como a *Comisión Permanente de Contingencias* (COPECO) que é responsável pelo risco de desastre. A COPECO tem planos de contingência que abordam as questões relativas às populações vulneráveis, deslocamentos e, entre outras, situações de crise ambiental. Também há a *Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente* (SERNA) que é responsável pela estratégia nacional de mudança climática (OIM, 2018).

Honduras firmou e ratificou importantes acordos e convênios internacionais, como a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954 e 1961, Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989 e Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os trabalhadores migrantes e de seus familiares de 1990 (OIM, 2021). Além disso, o governo tem acordos com outros países sobre a portabilidade da segurança social e é parte do **Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social (CMISS)**, que foi celebrado na *Organización Iberoamericana de Seguridad Social* (OISS). Este convênio permite que os trabalhadores da região ibero-americana tenham acesso às contribuições financeiras que deram ao longo da sua vida, independente do país em que trabalharam.

Como a questão migratória é de extrema relevância e apresenta pontos comuns para Honduras, Guatemala e El Salvador, os países têm estabelecido planos, como o *Plan de la Alianza para la Prosperidad*

*del Triángulo Norte de Centroamerica*<sup>114</sup>, e acordos conjuntos. O Plano procura melhorar a qualidade de vida dos hondurenhos, salvadorenhos e guatemaltecos com a criação de oportunidades econômicas. Ele também busca reduzir os níveis de imigração irregular por meio de ações interinstitucionais (OIM, 2018).

Mediante **Decreto legislativo n. 22-2007**, de 27 de março de 2007, o Congresso Nacional aprovou o convênio de criação do visto único centro-americano para a livre mobilidade de estrangeiros entre as Repúblicas de El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua, que foi publicado na gazeta oficial em junho de 2007<sup>115</sup>. Em relação aos acordos regionais, em outubro de 2016, México, El Salvador, Guatemala e Honduras assinaram o *Memorándum de Entendimiento en materia de cooperación laboral*<sup>116</sup>. Em essência, ele estabelece as bases que permitirão a elaboração de um plano conjunto de apoio à população trabalhadora migrante. Em dezembro do mesmo ano, estes países assinaram o acordo TRICAMEX que estipulava um local de atenção integrado entre os consulados, situado nos Estados Unidos. Além destes acordos de cooperação internacional, Honduras também assinou acordos bilaterais referentes ao compartilhamento de informações migratórias com Colômbia e Equador. O Estado também participa de processos consultivos regionais sobre migração, como a *Conferencia Regional sobre Migración* (CRM) (OIM, 2018).

114 Disponível em: <<https://www.minfin.gob.gt/index.php/acuerdos-ministeriales/2-uncategorised/3091-plan-alianza-para-la-prosperidad-del-triangulo-norte-paptn#:~:text=%C2%B-FQu%C3%A9%20es%20el%20PAPTN%3F,del%20Tri%C3%A1ngulo%20Norte%20de%20Centroam%C3%A9rica>>. Acesso em 21 de maio de 2022.

115 Disponível em: <<https://www.sica.int/busqueda/Eventos%20Autoridad%20Superior.aspx?IDCat=21&IDMod=8&IDItem=19248&IdEnt=401&Idm=2&IdmStyle=2>> . Acesso em 21 de maio de 2022.

116 Disponível em: <<https://www.gob.mx/stps/prensa/suscribe-mexico-acuerdo-migratorio-laboral-con-el-salvador-guatemala-y-honduras?idiom=es>> . Acesso em 21 de maio de 2022.

De acordo com Cecilia Graciela Rodríguez (2022), a pandemia de Covid-19 encontrou o país em meio a uma crise política e econômica. Desde 2009, ano em que ocorreu a destituição do presidente Manuel Zelaya da presidência, Honduras atravessa uma crise política e social cada vez mais acentuada. Em 2017, Juan Orlando Hernández venceu as eleições sob suspeitas de fraude, sendo que seu mandato foi marcado por desconfianças, protestos e conflitos sociais ante os escândalos de corrupção governamental e institucional. Economicamente, a pandemia atingiu um país que estava sofrendo uma desaceleração econômica e extremamente desigual que promoveu maior vulnerabilidade social ante os diversos efeitos da doença. Estas debilidades podem ser notadas na precariedade do sistema sanitário hondurenho durante a pandemia. Além disso, o país foi atingido pelos fenômenos naturais Eta e Iota, em novembro de 2020. Estes agravaram as crises multidimensionais e as vulnerabilidades sociais existentes no país tanto da população nacional quanto da imigrante<sup>117</sup>.

Em 2017, Belize, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México e Panamá adotaram a *Declaración de San Pedro Sula* e concordaram em trabalhar conjuntamente na implementação de um *Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones* (MIRPS). Em julho de 2019, o governo de El Salvador entrou no marco. O MIRPS é uma iniciativa que tem como base a solidariedade e a responsabilidade compartilhada sobre a questão na região. A partir dele os países buscam aplicar o *Marco de Respuesta Integral para los Refugiados* sendo uma contribuição concreta para o Pacto Global para as Migrações<sup>118</sup>.

117 Disponível em: <<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/SitRep%2010%20-%20Eta%20e%20Iota%20Honduras%202020%20-%20Aportes%20sectoriales.pdf>>. ; <<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Honduras%20Resumen%20--%20Plan%20de%20Respuesta%20Humanitaria%20%28Ciclo%20de%20Programa%20Humanitario%20Agosto%202021%20-%20Diciembre%202022%29.pdf>>. Acesso em 27 de abril de 2022.

118 Para maiores informações, ver: <<https://www.acnur.org/marco-integral-regional-para-la-proteccion-y-soluciones-mirps.html>>. Disponível em 21 de maio de 2022.

No início da pandemia, o governo decretou estado de emergência sanitária em todo o território nacional a fim de fortalecer as ações de vigilância, prevenção, controle e garantir a atenção às pessoas infectadas. O governo decretou estado de emergência sanitária em todo o território nacional a partir da aprovação do decreto **PCM-021-2020**<sup>119</sup>, em março de 2020, suspendendo as garantias e direitos constitucionais de todos os hondurenhos, como a restrição à liberdade de movimento e ao direito da livre associação. De acordo com o Informe de *Migración de Hondureños en el Contexto de la Pandemia Covid-19*<sup>120</sup>, a partir deste decreto o Instituto Nacional de Migração e o Centro de Atenção ao Migrante foram fechados. O decreto também estabeleceu que as Forças Armadas, a Polícia Nacional, a Força Nacional e entre outros tinham a função de apoiar a Secretaria da Saúde na execução dos planos de emergência sanitários necessários para manter a ordem e acabar com a pandemia.

Neste contexto, os imigrantes sofreram privações devido ao fechamento de fronteiras, às restrições aos seus deslocamentos e às vulnerabilidades sociais, como informalidade laboral e desproteção social. Ainda segundo o relatório, ao menos 500 imigrantes, provenientes de Cuba, Haiti, Angola e Congo, não puderam ultrapassar as fronteiras hondurenhas, ficando presos em Choluteca. Eles também sofreram privações pelas debilidades sociais e sofreram com a violência policial<sup>121</sup>.

119 Disponível em: <<https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/PCM-028-2020.pdf>> . Acesso em 27 de abril de 2022.

120 Disponível em: <[https://pulte.nd.edu/assets/424803/ciprodeh\\_migracion.pdf](https://pulte.nd.edu/assets/424803/ciprodeh_migracion.pdf)> . Acesso em 27 de abril de 2022.

121 Idem.

No caso dos imigrantes em trânsito e dos emigrantes, as caravanas enfrentaram restrições dentro e fora do país, como na Guatemala, devido às restrições impostas pela pandemia. Contudo, mesmo com a pandemia, algumas caravanas saíram em direção aos Estados Unidos nos meses de março, de junho, de julho e de outubro de 2020<sup>122</sup>. De modo geral, as caravanas são compostas, na grande maioria, por mulheres, crianças e pessoas LGBTQI+ que viviam nas zonas mais afetadas pelos fenômenos naturais. Estas ficam expostas a riscos de proteção nas rotas migratórias e nos locais de destino, como o incremento da violência de gênero, deterioração das condições de vida, incremento do desemprego, subemprego, trabalho de cuidados e doméstico não remunerado, suspensão de serviços essenciais, entre outros<sup>123</sup>. Em 2021, também houve registros de caravanas saindo do país em direção aos Estados Unidos que estavam fugindo da pobreza agravada pela Covid-19<sup>124</sup>.

No caso dos hondurenhos que estavam vivendo fora do país, há registros de reclamações por falta de acesso aos serviços básicos, discriminação por muitas vezes serem considerados portadores de Covid-19, estigmatizações, detenções e expulsões, como do México em abril de 2020. Neste contexto, 5.187 hondurenhos retornaram ao país. Em 2020, o *Informe de Migración de Hondureños en el Contexto de la Pandemia Covid-19*<sup>125</sup> registrou 31.470 retornados provenientes dos Es-

122 Disponível em: <[https://pulte.nd.edu/assets/424803/ciprodeh\\_migracion.pdf](https://pulte.nd.edu/assets/424803/ciprodeh_migracion.pdf)> . Acesso em 27 de abril de 2022.

123 Disponível em: <<https://reliefweb.int/report/honduras/honduras-tormentas-tropicales-eta-e-iota-informe-de-situacion-no-10-al-14-de-abril>> . Acesso em 27 de abril de 2022.

124 Disponível em: <<https://www.reuters.com/article/inmigracion-centroamerica-caravana-idLTAKBN26M6UB>> . Acesso em 27 de abril de 2022.

125 Disponível em: <[https://pulte.nd.edu/assets/424803/ciprodeh\\_migracion.pdf](https://pulte.nd.edu/assets/424803/ciprodeh_migracion.pdf)> . Acesso em 27 de abril de 2022.



tados Unidos, Nicarágua, México, Espanha e Itália. Além destes locais, hondurenhos também retornaram de Cuba, Brasil, Guatemala, Panamá, El Salvador, Argentina, República Dominicana, Equador, Belize, Alemanha e Bélgica<sup>126</sup>.

Por fim, no Quadro 4, são apresentadas as principais normativas em matéria migratória em Honduras.

### Quad, – Legislação migratória de Honduras

| ANO           | LEGISLAÇÃO  | EMENTA   |
|---------------|---|--|
| 1983          | <b>Constitución de la República de Honduras</b>                       | Estabelece direitos e deveres para indivíduos  |
| 2003/<br>2004 | <b>Ley de Migración y Extranjería</b>                                 | Regula a política migratória do Estado, a entrada ou saída de nacionais e estrangeiros, permanência no território hondurenho e emissão dos documentos migratórios. |
| 2014          | <b>Ley de Protección de los Hondureños Migrantes y sus Familiares</b> | Estabelece normas e condições para que os hondurenhos no exterior exerçam seus direitos e deveres constitucionais  |
| 2015          | <b>Ley Marco de Protección Social de Honduras</b>                     | Sistema de proteção social   |
| 2016          | <b>Decreto PCM-021-2020</b>   | Estabelece medidas para combater a pandemia da Covid-19  |

Fonte: Elaboração própria

126 Disponível em: <[https://pulte.nd.edu/assets/424803/ciprodeh\\_migracion.pdf](https://pulte.nd.edu/assets/424803/ciprodeh_migracion.pdf)>. Acesso em 27 de abril de 2022.

## 1.5 El Salvador

El Salvador é um país localizado na América Central, composto por um território de 21,041 km<sup>2</sup>, uma população de 6.568.745 milhões de pessoas; adota o regime presidencialista e atualmente está sob o governo de Nayib Armando Bukele (CIA FACTBOOK, 2022)<sup>127</sup>. O país faz fronteira com Guatemala e Honduras.



Honduras, El Salvador e Guatemala conformam o “Triângulo Norte da América Central” (TNAC). A região é parte de um dos maiores corredores migratórios do mundo por onde passam milhares de pessoas em direção, sobretudo, aos Estados Unidos. Em 2016, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) estimou que, anualmente, cerca de 400 mil pessoas cruzam a fronteira sul do México de maneira irregular.

127 Disponível em: <<https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/el-salvador/>>. Acesso em 27 de abril de 2022.

Para Carlos Federico Domínguez Avila (2022), as “caravanas de migrantes”<sup>128</sup> centro-americanos com destino aos Estados Unidos ficaram mais visíveis e conhecidas a partir de outubro de 2018. Entre as mais recentes caravanas figura a de janeiro de 2021, que foi composta por milhares de hondurenhos que pretenderam chegar aos Estados Unidos na posse de Joe Biden como presidente. A despeito da intenção, a caravana foi contida com violência pelas forças de segurança norte-americanas sob a justificativa de irregularidade migratória e razões sanitárias.

Ainda de acordo com o autor, indivíduos, famílias ou coletividades somente decidem sair do seu país e empreender uma perigosa e incerta travessia quando chegam à conclusão de que não poderão realizar seus projetos, sonhos ou expectativas em seu país (p.100). Os fluxos migratórios têm ocorrido devido a causas estruturais – como injustiças sociais, exclusão, desemprego e subemprego, violência, criminalidade e entre outros – e conjunturais, com causas imediatas como fenômenos climáticos e a pandemia de Covid-19 e seus efeitos socioeconômicos e sanitários.

Especificamente sobre o TNAC, segundo a CEPAL (2018), a migração centro-americana é provocada por uma multiplicidade de fatores entre os quais guerras civis, casos de corrupção, impunidade, desigualdade extrema, falta de oportunidades e violência sistêmica, narcotráfico e crime organizado (PINTO, 2020; CEPAL, 2018).

128 De acordo com Carlos Federico Domínguez Avila (2022), a caravana de imigrantes é um verdadeiro êxodo composto por longas caminhadas de milhares de homens, mulheres e crianças desacompanhados, desempregados, “migrantes por motivos climáticos”, entre outros. Ainda de acordo com o autor, é uma inovação empírica nos padrões de mobilidade humana no continente americano, comparável aos recentes fluxos emigratórios de venezuelanos, cubanos e haitianos. Alguns especialistas distinguem as distintas caravanas para refletir sobre as suas particularidades (GANDINI, 2020). Uma cronologia das caravanas pode ser acompanhada no seguinte site: <<https://observatoriocolef.org/infograficos/cronologia-de-la-caravana-centroamericana/>>.

Segundo o ACNUR, a região é a mais violenta do mundo fora de uma zona de conflito, especialmente devido à atuação das gangues nos países do TNAC, e atualmente vive uma crise humanitária. Além das questões mencionadas, também há fatores climáticos. Segundo a CEPAL (2018), o número de eventos abarcando tormentas, furacões, inundações, secas, temperaturas extremas, incêndios florestais e deslizamentos têm crescido. Entre 1974 e 2011, os países do TNAC tiveram dez eventos climáticos devastadores que afetaram 11 milhões de pessoas e tiveram custo estimado de 11,5 milhões de dólares (CEPAL, 2018)<sup>129</sup>. As secas também são um fenômeno significativo na região, pois têm contribuído para a pobreza persistente e a insegurança alimentar de mais de um milhão de famílias, sobretudo as que vivem de agricultura de subsistência.

A despeito destes aspectos comuns, há particularidades entre os países e respectivas políticas migratórias. De acordo com Norma Verónica Ardón (2011), historicamente, El Salvador é um país de emigração e imigração. Assim como os demais países do TNAC, pela sua localização geográfica, ele também é um país de trânsito migratório para os indivíduos que querem chegar ao norte ou ao sul do continente americano. Também é um país de trânsito para o tráfico de pessoas (ARDÓN, 2011).

Ainda segundo a autora, ao longo do século XIX, o país buscou atrair imigrantes e promulgou leis que tratassem da questão, sobretudo dos critérios e condições de entrada e permanência no país. Em meados do século XX, o governo promulgou mais leis migratórias, mas considerando também o controle da entrada e a vigilância dos indivíduos que entraram no país. A maior parte dos indivíduos que entraram no país ao longo dos séculos XIX e XX é guatemalteco e hondurenho. O fluxo de hondurenhos diminuiu no final da década de 1960

129 Disponível em: <<https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/ppt-h.beteta.pdf>> . Acesso em 27 de abril de 2022.

devido ao conflito entre os dois países em 1969. Em 2018, a OIM identificou cerca de 50 mil imigrantes no país<sup>130</sup>.

Como parte da população salvadorenha tem emigrado do país, o governo tem implementado estratégias de atração de imigrantes hondurenhos, nicaraguenses e guatemaltecos para participar da safra de cana-de-açúcar ou na plantação de café. O processo de dolarização, implementado em 2001, também é um fator de atração de imigrantes nicaraguenses e hondurenhos ao país. O censo populacional de 2007 identificou 37.820 estrangeiros (ARDÓN, 2011).

O mesmo censo apontou que 261.588 de salvadorenhos vivem fora do país. O informe sobre *Desenvolvimento Humano El Salvador* de 2005, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), identificou quatro momentos de migração internacional no país, a saber: o primeiro entre 1920 e 1969, caracterizado pelo apogeu da produção de banana em Honduras e a entrada dos Estados Unidos na Segunda Guerra Mundial, quando os salvadorenhos foram trabalhar em Honduras ou foram para Panamá e Estados Unidos; o segundo, entre 1970 e 1979, devido à “guerra das cem horas”, quando salvadorenhos radicados em Honduras tiveram que retornar ao país; o terceiro, entre 1980 e 1991, marcado pela guerra civil que motivou a população a emigrar para os Estados Unidos, Canadá, Austrália e alguns países europeus; e o quarto, a partir de 1992, caracterizado pelo fim da guerra civil e o retorno de salvadorenhos ao país e a reativação da economia do país. Apesar destes retornos, boa parte da população continuou partindo para os Estados Unidos (ARDÓN, 2011).

130 Disponível em: <<https://triangulonorteca.iom.int/es/news/oim-insta-el-salvador-modernizar-su-ley-de-migracion>>. Acesso em 21 de abril de 2022.

A regulação atual do tema migratório está constituída pela **Lei de Migração de 1958**<sup>131</sup>, a **Constituição de 1983**<sup>132</sup> e a **Lei de Estrangeiro de 1986**<sup>133</sup>. A **Lei de Migração** estabelece as condições e categorias para as pessoas entrarem no país de forma regular. A Constituição de 1983, aprovada em meio ao conflito armado do país, estabelece que os espanhóis e hispano-americanos que residirem um ano no país e os estrangeiros de qualquer nacionalidade que residirem cinco anos no país poderão adquirir a naturalização salvadorenha. Além disso, o Ministério da Saúde garante o acesso universal aos serviços de saúde (OIM, 2018b; SERRANO-SÁNCHEZ, 2019).

Em julho de 2017, El Salvador promulgou a **Política Nacional para a Proteção e Desenvolvimento da Pessoa Migrante Salvadorenha e sua Família**. Esta política aborda as causas da migração irregular, a proteção e a assistência para migrantes em trânsito, alojamentos e integração da população salvadorenha no exterior, bem como às pessoas retornadas (OIM, 2018b).

Em 2018, a OIM exortou a Assembleia Legislativa de El Salvador a aprovar uma nova lei migratória que corresponda às dinâmicas atuais e que articule ações em matéria de direitos humanos, segurança humana e desenvolvimento, em conformidade com a Agenda 2030 sobre Desenvolvimento Sustentável e as propostas promovidas pelo

131 Ley de Migración, 1958. Disponível em: <<https://www.oas.org/dil/Migrants/El%20Salvador/Ley%20de%20migraci%C3%B3n.%20Decreto%20Legislativo%20N%C2%BA%202772,%20del%2019%20de%20diciembre%20de%201958,%20publicado%20el%2023%20de%20diciembre%20de%201958.pdf>> . Acesso em 21 de abril de 2022.

132 Constitución de 1983, de 1983. Disponível em: <[http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3\\_slv\\_constitucion.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_slv_constitucion.pdf)> . Acesso em 21 de abril de 2022.

133 Ley de Extranjería, 1986. Disponível em: <<http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2003/1941#:~:text=%2D%20Se%20establece%20en%20El%20Salvador,organizar%20el%20Registro%20de%20Extranjero>>.. Acesso em 21 de abril de 2022.

Pacto Global para a Migração. Ademais, as leis existentes são do século XX enquanto a maioria dos países da América Central renovaram suas legislações. Costa Rica em 2009, Nicarágua em 2011 e Guatemala em 2016. Assim, a legislação especializada na temática está obsoleta na região e não responde aos desafios do tema migratório<sup>134</sup>.

O país conta com instituições que tratam do tema migratório, a saber: *Dirección General de Migración y Extranjería* (DGME), associada ao *Ministerio de Justicia y Seguridad Pública* (MJSP), que abarca todos os procedimentos administrativos relacionados ao controle migratório das entradas e saída do país; *Policía Nacional Civil* (PNC) através da *División de Fronteras*; *Ministerio de Trabajo y Previsión Social* (MTPS), que trata das questões trabalhistas tanto de emigrantes como de imigrantes; e o *Ministerio de Relaciones Exteriores* (MRE), que abarca o asilo, tráfico de pessoas e atenção dos salvadorenhos no exterior. Além destes, também há o *Consejo Nacional para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante y su Familia* (CONMIGRANTES), que cuida dos salvadorenhos no exterior e os retornados (ARDÓN, 2011).

Como há muitos emigrantes, o governo tem mecanismos para dar assistência aos seus cidadãos no exterior, em situações de crise. Os serviços consulares prestados aos salvadorenhos, sobretudo nos Estados Unidos, incluem assistência jurídica e repatriação de cidadãos salvadorenhos em condições de vulnerabilidade. Ele também tem planos, programas e políticas voltadas para eles, como o **El Salvador es tu casa** e o **Plano Quinquenal de Desenvolvimento 2014-2019**. O programa **El Salvador es tu casa** visa facilitar a reintegração dos salvadorenhos ao retornar ao país a partir de um mecanismo interinstitucional de informação e coordenação com diferentes setores a fim de fortalecer a assistência psicossocial e potencializar as oportunidades

134 Disponível em: <<https://triangulonorteca.iom.int/es/news/oim-insta-el-salvador-mo-dernizar-su-ley-de-migracion>> . Acesso em 21 de abril de 2022.

acadêmicas, trabalhistas e os benefícios dos que retornam. Também há outras iniciativas empreendidas por diferentes instituições, como a *Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa* (CONAMYPE), o *Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local* (FISDL) e o *Instituto Salvadoreño de Formación Profesional* (INSAFORP) (OIM, 2018b).

A despeito do que foi mencionado, El Salvador não assinou o **Convênio Internacional da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre os trabalhadores migrantes ou o Convênio sobre os trabalhadores migrantes**, o que compromete a situação dos imigrantes que residem no país, mas também dos salvadoreños que vivem fora do país.

El Salvador firmou e ratificou importantes acordos e convênios internacionais como Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados, de 1951, Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, de 1954, Convenção sobre os Direitos da Criança, de 1989, e Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os trabalhadores migrantes e de seus familiares, de 1990 (OIM, 2018). El Salvador é o único país centro-americano que não é parte da *Convención para Reducir los Casos de Apatridia*, de 1961.

O país participa de processos consultivos regionais relativos à migração como a *Conferencia Regional sobre Migración* (CRM), a *Comisión Centroamericana de Directores de Migración, del Convenio CA-4* e o *Convenio de Creación de la Visa Única Centroamericana para la Libre Movilidad de Extranjeros en la Región*. Ele também pertence ao Tricamex, integrado pelos cônsules do TNAC e do México, e tem trabalhado formalmente com as organizações da sociedade civil para ajudar a estabelecer políticas migratórias. O governo recebeu apoio técnico e econômico de diversos organismos do sistema da ONU, como a Organização Internacional para as Migrações, e entidades como a *Catholic Relief Services* (CRS) (OIM, 2018b).



O país firmou acordos bilaterais com a Guatemala em 2013, estabelecendo um acordo de segurança fronteiriça, e com o Equador em 2015, estipulando os direitos das pessoas em mobilidade humana. O país também faz parte da *Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte de la América Central, do Programa para o Retorno Digno, Seguro y Ordenado de Población Migrante Centroamericana por Vía Terrestre entre Centroamérica y México*.

Em 2017, Belize, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México e Panamá adotaram a *Declaración de San Pedro Sula* e concordaram em trabalhar conjuntamente na implementação de *um Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones (MIRPS)*. Em julho de 2019, o governo de El Salvador entrou no marco. O MIRPS é uma iniciativa que tem como base a solidariedade e a responsabilidade compartilhada sobre a questão na região. A partir dele os países buscam aplicar o *Marco de Respuesta Integral para los Refugiados* sendo uma contribuição concreta para o Pacto Global para as Migrações<sup>135</sup>.

Na pandemia da Covid-19, o governo implementou medidas drásticas como o fechamento das fronteiras, quarentena domiciliar e o fechamento da economia. Ao mesmo tempo, distribuiu cestas básicas, suspendeu os pagamentos de dívidas, de aluguéis e de contas de luz para as famílias afetadas pela pandemia (CARITAS, 2022). Especificamente sobre a temática migratória, de acordo com o informe preliminar sobre Covid-19 e os direitos humanos em El Salvador, de José Apolonio Tobar Serrano (2020), foram registrados 52 casos de imigrantes em situação de vulnerabilidade no país. Estes sofreram por questões como serem vítimas de estigmatização, estereotipados negativamente, maus tratos, falta de acesso aos serviços essenciais, falta de recursos para realizar o PCR, problemas para retornar ao seu país de origem ou de residência atual, entre outros.

135 Para maiores informações, ver: <<https://www.acnur.org/marco-integral-regional-para-la-proteccion-y-soluciones-mirps.html>> . Disponível em 21 de maio de 2022.

Em julho de 2020, cerca de 4.200 salvadoreños que estavam fora do país ficaram barrados devido ao fechamento das fronteiras pela Covid-19<sup>136</sup>. Estes foram identificados como “varados” (“encalhados”) nas fronteiras terrestres ou aéreas dos países. Também há relatos de salvadoreños em centros de detenção no Panamá, Costa Rica, Nicarágua, Honduras, Colômbia, Guatemala e Estados Unidos e casos de deportação. Além disso, de acordo com alguns especialistas, os imigrantes têm sido as populações mais afetadas pela pandemia tanto pelos impactos da doença como pelas medidas adotadas pelos governos. Também ponderam que o controle sanitário também foi utilizado como justificativa para o controle migratório.

Neste contexto, o governo produziu o documento “Plan para repatriación gradual de los salvadoreños que a la fecha aún se encuentren en el exterior, y que por motivo de las medidas sanitarias de prevención de la propagación del COVID-19, no han podido retornar a el Salvador”. A partir deste plano, foi recomendada a definição dos meios oficiais de comunicação para proporcionar informação ou orientação necessária para os salvadoreños. Também foi estabelecido um cronograma específico de repatriação, bem como a determinação das fontes de financiamento e recursos disponíveis para sua execução. Ainda sobre a questão, instou-se a necessidade de garantir às pessoas retornadas a proteção necessária nos temas de saúde física e mental, mas também identificando outras necessidades de proteção.

Durante a pandemia de Covid-19, o governo também criou, dentro do *Ministerio de Relaciones Exteriores, o Viceministerio de Diáspora y Movilidad Humana*, responsável por coordenar e articular políticas públicas, processos e ações de gestão humanitária, reintegra-

136 Disponível em: <[https://www.vozdeamerica.com/a/centroamerica\\_salvadorenos-varados-extranjero-pandemia-retornan-elsalvador/6065247.html](https://www.vozdeamerica.com/a/centroamerica_salvadorenos-varados-extranjero-pandemia-retornan-elsalvador/6065247.html)>; <<https://www.csem.org.br/noticias/migracion-en-espera-de-los-varados-en-medio-de-la-pandemia/>>. Acesso em 21 de abril de 2022.

ção e desenvolvimento das populações em condições de mobilidade humana. Nesse período também foi criada a *Dirección de Protección de Derechos en el Sistema Educativo dentro del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología* (MINEDUCYT), que procura favorecer os serviços educacionais públicos e privados dirigidos às crianças e adolescentes. O país também aprovou um marco normativo dentro do anteprojeto de reformas constitucionais a respeito da proteção internacional, nacional e apatridia. Por fim, no Quadro 5, são apresentadas as principais normativas em matéria migratória em El Salvador.

### Quadro 5 – Legislação migratória de El Salvador

| ANO  | LEGISLAÇÃO                   | EMENTA   |
|------|------------------------------|--|
| 1958 | <b>Ley de Migración</b>      | Dispõe sobre o controle migratório             |
| 1983 | <b>Constituição Política</b> | Estabelece direitos e deveres para indivíduos  |
| 1986 | <b>Ley de Extranjería</b>    | Estabelece direitos e deveres dos estrangeiros |

Fonte: Elaboração própria

## 1.6 Guatemala

Guatemala é um país localizado na América Central, composto por um território de 108.889 km<sup>2</sup>, uma população de 17.703.190 milhões de pessoas; adota o regime presidencialista e atualmente está sob o governo de Alejandro Giammattei (CIA FACTBOOK, 2022)<sup>137</sup>. O país faz fronteira com México, Belize, El Salvador e Honduras.



Honduras, El Salvador e Guatemala conformam o “Triângulo Norte da América Central” (TNAC). A região é parte de um dos maiores corredores migratórios do mundo por onde passam milhares de pessoas em direção, sobretudo, aos Estados Unidos. Em 2016, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) estimou que, anualmente, cerca de 400 mil pessoas cruzam a fronteira sul do México de maneira irregular.

137 Disponível em: <<https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/guatemala/>> . Acesso em 27 de abril de 2022.

Para Carlos Federico Domínguez Avila (2022), as “caravanas de migrantes”<sup>138</sup> centro-americanos com destino aos Estados Unidos ficaram mais visíveis e conhecidas a partir de outubro de 2018. Entre as mais recentes caravanas figura a de janeiro de 2021, que foi composta por milhares de hondurenhos que pretenderam chegar aos Estados Unidos na posse de Joe Biden como presidente. Apesar da intenção, a caravana foi contida com violência pelas forças de segurança norte-americanas sob a justificativa de irregularidade migratória e razões sanitárias.

Ainda de acordo com o autor, indivíduos, famílias ou coletividades somente decidem sair do seu país e empreender uma perigosa e incerta travessia quando chegam à conclusão de que não poderão realizar seus projetos, sonhos ou expectativas em seu país (p.100). Os fluxos migratórios têm ocorrido devido a causas estruturais – como injustiças sociais, exclusão, desemprego e subemprego, violência, criminalidade e entre outros – e conjunturais, com causas imediatas como fenômenos climáticos e a pandemia de Covid-19 e seus efeitos socioeconômicos e sanitários.

Especificamente sobre o TNAC, segundo a CEPAL (2018), a migração centro-americana é provocada por uma multiplicidade de fatores entre os quais guerras civis, casos de corrupção, impunidade, desigualdade extrema, falta de oportunidades e violência sistêmica, narcotráfico e crime organizado (PINTO, 2020; CEPAL, 2018).

138 De acordo com Carlos Federico Domínguez Avila (2022), a caravana de imigrantes é um verdadeiro êxodo composto por longas caminhadas de milhares de homens, mulheres e crianças desacompanhados, desempregados, “migrantes por motivos climáticos”, entre outros. Ainda de acordo com o autor, é uma inovação empírica nos padrões de mobilidade humana no continente americano, comparável aos recentes fluxos emigratórios de venezuelanos, cubanos e haitianos. Alguns especialistas distinguem as distintas caravanas para refletir sobre as suas particularidades (GANDINI, 2020). Uma cronologia das caravanas pode ser acompanhada no seguinte site: <<https://observatoriocolef.org/infograficos/cronologia-de-la-caravana-centroamericana/>>.

Segundo o ACNUR, a região é a mais violenta do mundo fora de uma zona de conflito, especialmente devido à atuação das gangues nos países do TNAC, e atualmente vive uma crise humanitária. Além das questões mencionadas, também há fatores climáticos. Segundo a CEPAL (2018), o número de eventos abarcando tormentas, furacões, inundações, secas, temperaturas extremas, incêndios florestais e deslizamentos têm crescido. Entre 1974 e 2011, os países do TNAC tiveram dez eventos climáticos devastadores que afetaram 11 milhões de pessoas e tiveram custo estimado de 11,5 milhões de dólares (CEPAL, 2018)<sup>139</sup>. As secas também são um fenômeno significativo na região, pois têm contribuído para a pobreza persistente e a insegurança alimentar de mais de um milhão de famílias, sobretudo as que vivem de agricultura de subsistência.

A despeito destes aspectos comuns, há particularidades entre os países e respectivas políticas migratórias. De acordo com Carol L. Girón Solórzano (2011), embora a Guatemala seja um país de origem, trânsito, destino e retorno de migrantes, na prática, o maior número de informações produzidas tratam da emigração do país. No que se refere à imigração, ao longo do século XIX, o país procurava atrair determinados tipos de imigrantes, algo que pode ser observado nas legislações promulgadas durante o período. No século XX, o governo não considerou a imigração como um elemento importante para o desenvolvimento econômico e continuou com os temores e as hostilidades a determinados tipos de imigrantes. Devido a isto, a disposição legal revela a existência de critérios racistas, ideológicos e sociais para permitir a entrada no país. Posteriormente, no contexto da Revolução de 1944, buscou-se harmonizar as novas leis com o que havia em matéria migratória.

139 Disponível em: <<https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/ppt-h.beteta.pdf>> . Acesso em 27 de abril de 2022.

Ainda segundo a autora, durante a Guerra Fria, a Guatemala estabeleceu uma política anticomunista e alinhada aos Estados Unidos. Neste contexto, foram promulgadas normativas restritivas, como o **Decreto n. 151**, que estabelecia as proibições de entrada no país de um inimigo em guerra. Esta percepção e atuação continuaram nos demais governos militares que exerceram o poder por décadas.

Durante os anos 1980 também foram criadas as “maquilas”, empresas fabris que potencializaram o intercâmbio comercial (SO-LÓRZANO, 2011). Nesse período, houve uma saída significativa de guatemaltecos que estavam fugindo do conflito armado interno. Os Estados Unidos foram um dos destinos escolhidos por eles. Também houve movimentos migratórios para o país provenientes de El Salvador e Honduras.

Em 1985, foi promulgada a *Constituição política da República*, documento modificado em 1993<sup>140</sup>. Ela estabelece a igualdade de direitos e liberdade para todos os indivíduos que vivem na Guatemala. Também reconhece os princípios jurídicos internacionais de proteção e diversos direitos, liberdades e garantias fundamentais para toda pessoa humana.

Durante o governo de Vinicio Cerezo de Arévalo (1986-1991), foi promulgada a **Lei de Migração n. 95-98**<sup>141</sup> – e outras normativas – que estabeleciam que os estrangeiros poderiam realizar negócios livremente no país. Esta lei tem como objetivo garantir um ordenamento migratório eficaz, regulando a entrada e saída de nacionais e estrangeiros em todo o território nacional. Ela contém os preceitos

140 Disponível em: <[https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit\\_accion\\_files/siteal\\_guatemala\\_4000.pdf](https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/siteal_guatemala_4000.pdf)>. Acesso em 22 de abril de 2022.

141 Disponível em: <<https://asisehace.gt/media/ley%20de%20migraci%C3%B3n.pdf>>. Acesso em 22 de abril de 2022.

específicos para a população migrante e regula a admissão, permanência e saída do país de nacionais e estrangeiros. Também aborda os processos de expulsão e deportação de estrangeiros. De acordo com Solórzano (2011), desde sua implementação, a lei tem sido questionada por amplos setores da sociedade, sobretudo os que se interessam pela temática migratória. Entre as críticas figuram a falta de responsabilidade do Estado pelas pessoas migrantes e a falta de enfoque integral de direitos humanos.

Neste contexto, também foram criadas medidas que facilitavam a entrada de mercadorias e bens de estrangeiros. No governo de Serrano Elías (1991-1993), essas normativas continuaram vigentes e foi permitida a entrada de nacionais da Coreia, China e, em menor proporção, dos países árabes. Posteriormente, no governo de Ramiro De León Carpio (1993-1996), foi instituída uma “imigração seletiva” que favorecia alguns grupos em particular, sobretudo dos setores comercial e financeiro do país. Era um contexto de mudanças mundiais significativas e o país passou a restringir a entrada de alguns estrangeiros. Em 1997, foi estabelecida a **Lei de Residentes, Pensionados e Rentistas**<sup>142</sup> que explicita a preferência do país por certos imigrantes.

Durante o governo de Alfonso Portillo (2000-2004), o país teve avanços significativos em termos de institucionalidade migratória e aderiu a uma série de instrumentos internacionais de direitos humanos, especialmente a **Convenção de 1990 sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e suas Famílias**. Foi também durante o seu governo que os Estados Unidos implementaram políticas migratórias desde uma perspectiva de segurança (SOLÓRZANO, 2011). Segundo Solórzano (2011), em 2002, metade dos imigrantes centro-americanos eram salvadorenhos (50%), nicaraguenses (22%), costarriquenhos (2%) e panamenhos (1%). Os imigrantes buscavam empregos melhores condições econômicas.

142 Disponível em: <[https://www.congreso.gob.gt/assets/uploads/info\\_legislativo/decretos/1997/gtdcx07-1997.pdf](https://www.congreso.gob.gt/assets/uploads/info_legislativo/decretos/1997/gtdcx07-1997.pdf)> . Acesso em 22 de abril de 2022.



Os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 foram utilizados como justificativa para aumentar o controle da migração internacional que se dirigia até o norte. Deste modo, os Estados Unidos reprimiram os imigrantes, especialmente os que eram árabes e os que atravessavam a fronteira de maneira irregular e não autorizada.

A Guatemala assinou a “Declaração contra o Terrorismo” e nomeou um coordenador interinstitucional de segurança. A partir disso, as operações conjuntas com as autoridades da *Dirección General de Migración* e a *Policía Nacional Civil* para conter a migração irregular foram incrementadas. O país também criou a *Coordinación Interinstitucional para la Seguridad Antiterrorismo*, constituída pelos ministérios de *Defensa Nacional*, *Gobernación* e a *Secretaría de Análisis Estratégico*. A comissão tem como objetivo investigar, detectar e deter ações terroristas, mas também propõe ações para reforçar as políticas migratórias da região, narcoatividades e antiterrorismo. Assim, o tema migratório passou a ser considerado na agenda de segurança nacional do Estado (SOLÓRZANO, 2011).

Como é a última fronteira do sul e praticamente a porta de entrada para a parte norte do continente americano, há um interesse significativo no território, que é também um país de trânsito. Alguns imigrantes tentavam chegar aos Estados Unidos, mas acabaram ficando na Guatemala. De acordo com Solórzano (2011), devido ao caráter de irregularidade, os volumes e as diferentes rotas, é difícil contar com estatísticas e dados atualizados desse grupo.

O país também acolhe os solicitantes de asilo a partir da sua própria experiência de deslocamentos ocorridos durante o conflito armado. Na época, o ACNUR acompanhou os grupos de refugiados não apenas durante o processo, mas também na repatriação, retorno e inserção nos países de origem. Entre as normativas sobre a questão, destaca-se o **Regulamento para a Proteção e Determinação do Estatuto de Refugiado no Território do Estado da Guatemala**, de

2001<sup>143</sup>. A partir desta normativa e com o apoio do ACNUR, o país geraria os processos e a institucionalidade necessária para assegurar o respeito ao princípio de não devolução e todos os direitos do status dos solicitantes. Além do apoio do ACNUR, ele também contou com o da *Red de Protección y Asistencia de la Población Refugiada y Asilada* (RE-PARA), integrada por organizações civis e institucionais do governo, e que tinha como propósito estabelecer e desenvolver os mecanismos necessários para implementar o regulamento (SOLÓRZANO, 2011).

A **Constituição do país** reconhece o direito de asilo aos refugiados. Do mesmo modo, a **Lei de Migração** estabelece que a questão será regida por convênios, tratados e acordos internacionais dos quais o país fizer parte. Referente à questão migratória, o país firmou importantes normativas internacionais, como Estatuto de Refugiados, de 1951, Protocolo de 1967, Pacto de Derechos Civiles y Políticos, de 1966, Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), de 1966, Convención sobre los Derechos del Niño e Convención Internacional para la Protección de los Derechos de Todos los trabajadores Migratorios y sus Familiares (1990) (SOLÓRZANO, 2011).

O *Ministerio de Gobernación*, que é responsável por formular as políticas, cumprir e fazer cumprir o regime jurídico migratório é a autoridade máxima na questão. Ele também abarca a *Dirección General de Migración*, que foi criada em 1953, e procura controlar, verificar e garantir aos nacionais e estrangeiros a entrada, permanência e saída do território nacional. Também desenha e implementa a política migratória do país, garante e mantém os registros necessários para um controle efetivo do movimento migratório de nacionais e estrangeiros, entre outros. Outro órgão importante é o *Consejo Nacional de Migración* que é composto pelos *Ministros de Gobernación e Relaciones Exteriores*, o *Director General de Migración*; o *Director General del Ins-*

143 Disponível em: <<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1410.pdf>>. Acesso em 22 de abril de 2022.

*tituto Guatemalteco de Turismo*; e o *Procurador General de la Nación*. Estes têm que recomendar ao *Ministerio de Gobernación* o estudo sobre políticas migratórias, adoção de políticas e medidas que otimizem as ações em matéria migratória. Ele também sugere a celebração, modificação ou denúncia de convênios ou tratados internacionais acerca da temática. O *Ministerio de Relaciones Exteriores* também é importante, especialmente para a obtenção de nacionalidade guatemalteca, emissão de passaportes oficiais e diplomáticos, o trato dos refugiados e apátridas, entre outros. Finalmente, a *Policía Nacional Civil* é encarregada de apoiar a realização de operações de controle para estabelecer a legalidade da entrada, permanência e saída de estrangeiros do território guatemalteco (SOLÓRZANO, 2011).

Os órgãos locais trabalham em conjunto com internacionais, como a OIM. A Organização oferece apoio técnico à DGM por meio do Sistema de Informação e Controle Migratório da Guatemala (SICOM-GUA) para registrar as entradas e saídas do aeroporto internacional e outros locais. Esta estrutura permite acompanhar os movimentos migratórios documentados (SOLÓRZANO, 2011).

No âmbito regional, o país é membro fundador do Sistema de Integração Centro-americano (SICA), que tem como objetivo realizar a integração da América Central em todos os âmbitos, visando o desenvolvimento. A Guatemala também é parte da *Conferencia Regional sobre Migración* (CRM), um foro regional multilateral sobre migrações internacionais que é conformado por onze países. Segundo Solórzano (2011), este é um espaço de diálogo construtivo sobre a temática entre os governos que o integram. Além disso, há uma interlocução com a sociedade civil, como com a *Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones* (RROCM). A Guatemala também é signatária da *Convención Americana sobre Derechos Humanos* (Pacto de San José). Este é um instrumento que reconhece os direitos essenciais da pessoa humana e os deveres dos Estados.

Em 2017, Belize, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México e Panamá adotaram a *Declaración de San Pedro Sula* e concordaram em trabalhar conjuntamente na implementação de um *Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones* (MIRPS). Em julho de 2019, o governo de El Salvador entrou no marco. O MIRPS é uma iniciativa que tem como base a solidariedade e a responsabilidade compartilhada sobre a questão na região. A partir dele os países buscam aplicar o *Marco de Respuesta Integral para los Refugiados* sendo uma contribuição concreta para o Pacto Global para as Migrações<sup>144</sup>.

Com a pandemia da Covid-19, a Guatemala suspendeu as atividades dos setores público e privado, fechou a fronteira com o México e restringiu a circulação de pessoas. O fechamento das fronteiras impactou tanto os deslocamentos dos imigrantes que estavam em trânsito para os Estados Unidos, quanto dos trabalhadores transfronteiriços, de origem guatemalteca, que não puderam retornar aos seus lares devido às restrições. Em 2021, o governo de Alejandro Giamattei aprovou um decreto que restringia o direito de protesto pacífico, a liberdade de reunião e de locomoção em algumas regiões do país. De acordo com a Anistia Internacional, este permitia o uso da força contra as caravanas de imigrantes. Pelo teor autoritário do decreto, ele foi repudiado pela *Alianza Movilidad Inclusiva en la Pandemia* (liderada pelo Instituto para las Mujeres en la Migración, AC (IMUMI), o Grupo de Monitoreo Independiente del Salvador (GMIES) e a Amnistía Internacional). Para a Alianza, as medidas de contenção do vírus não podem ser um pretexto para impedir a livre circulação e o direito de solicitar a proteção<sup>145</sup>.

144 Para maiores informações, ver: <<https://www.acnur.org/marco-integral-regional-para-la-proteccion-y-soluciones-mirps.html>> . Disponível em 21 de maio de 2022.

145 Disponível em: <<https://www.amnesty.org/es/latest/news/2021/03/guatemala-la-pandemia-no-puede-ser-un-pretecto-para-negar-proteccion-internacional/>>. Acesso em 21 de maio de 2022.

De acordo com o informe intitulado “*Evaluación preliminar sobre el impacto de la pandemia de COVID-19 en la migración laboral y las prácticas de contratación: corredor migratorio Guatemala – México*”, da Organização Internacional do Trabalho, a pandemia da Covid-19 impactou todas as economias do mundo e, conseqüentemente, as empresas e seus trabalhadores, incluindo os imigrantes. Ainda segundo o informe, a pandemia desvendou o papel fundamental que os trabalhadores migrantes têm nos setores-chave da economia e a sua vulnerabilidade ante a pandemia devido às suas condições de trabalho temporário ou informal, salários baixos, condições precárias de trabalho e ausência de mecanismos de proteção social<sup>146</sup>.

Quanto aos guatemaltecos que estavam vivendo no exterior, eles também sofreram uma série de privações, como detenções e deportações. Neste cenário, o governo guatemalteco procurou proporcionar alguns serviços básicos de acolhida aos deportados e outros repatriados, mas sem sucesso. Os guatemaltecos deportados durante a pandemia enfrentam níveis crescentes de insegurança alimentar, ataques violentos, estigmas e reações xenófobas<sup>147</sup>.

Por fim, no Quadro 6, são apresentadas as principais normativas em matéria migratória na Guatemala.

146 Disponível em: <[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms\\_763744.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms_763744.pdf)> . Acesso em 27 de abril de 2022.

147 Disponível em: <<https://reliefweb.int/report/guatemala/retornos-perniciosos-la-covid-19-agudiza-las-vulnerabilidades-de-los-guatemaltecos>>. Acesso em 21 de maio de 2022.

## Quadro 6 – Legislação migratória de Guatemala

| ANO  | LEGISLAÇÃO  | EMENTA  |
|------|---|---|
| 1985 | <b>Constitución Política de la República de Guatemala</b>   | Estabelece direitos e deveres para indivíduos que vivem no país                     |
| 1997 | <b>Ley de Residentes, Pensionados y Rentistas</b>   | Estabelece as condições para residentes, pensionados e rentistas                    |
| 1998 | <b>Ley de Migración n. 95-98</b>  | Estabelece as condições de entrada, permanência e saída de nacionais e estrangeiros |
| 2001 | <b>Reglamento para la Protección y Determinación del Estatuto de Refugiado en el Territorio del Estado de Guatemala</b> | Regulamenta a proteção e determinação do Estatuto do Refugiado                      |

Fonte: Elaboração própria

## 1.7 Estados Unidos e o Triângulo Norte da América Central (TNAC)



De acordo com Lizbeth del Rosario Gramajo Bauer (2020), desde a década de 1970 é possível encontrar relatos de imigrantes centro-americanos nos Estados Unidos. Contudo, é nas décadas seguintes que houve um incremento do fluxo migratório principalmente devido às guerras e os conflitos civis, sobretudo na Guatemala e em El Salvador<sup>148</sup>, que provocaram a saída de milhões de cidadãos que se viram forçados a migrar para o México e Estados Unidos. No caso de Honduras, o furacão Mitch de 1998 também provocou os fluxos migratórios.

Com base em um levantamento da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), em 1980, havia 196.674 migrantes da região do TNAC vivendo nos Estados Unidos. Durante esse período, a aprovação da reforma migratória norte-americana, conhecida como **Immigration Control and Reform Act**, favoreceu a regularização de muitos guatemaltecos e salvadorenhos que estavam nos Estados Unidos de forma irregular. Além disso, devido aos fenômenos climáticos

148 Na Guatemala, a guerra durou 36 anos (1960-1996) e implicou o deslocamento forçado interno e internacional estimado entre 500 mil até 1,5 milhão de pessoas. Em El Salvador, a guerra durou 12 anos (1979-1992), provocou mais de 500 mil deslocamentos internos e em torno de 245.500 refugiados (BAUER, 2020).

e políticos, em Honduras e El Salvador, respectivamente, os Estados Unidos também concederam o “status de proteção temporária” (TPS em inglês) para hondurenhos e salvadorenhos.

De acordo com Joseane Mariéle Schuck Pinto (2020), muitos imigrantes entraram em território norte-americano indocumentados e permaneceram no local com essa condição. Segundo Paulo Correa (2015), muitos dos imigrantes indocumentados e sem reconhecimento do estatuto de refugiado, que viviam nos Estados Unidos, estabeleceram-se em regiões urbanas periféricas vivendo uma marginalização social, falta de empregos, de acesso aos bens públicos e discriminações devido à sua condição de irregularidade ou procedência nacional como a hostilidade de alguns grupos locais contrários à sua presença. Ainda de acordo com o autor, uma das formas de resposta a estas adversidades foi a entrada em gangues de ruas, existentes nos bairros onde residiam, ou a criação de grupos próprios. Entre estas gangues, figuram as rivais Barrio 18 (também identificada como Mara 18, Pandilla 18, Calle 18) e Mara Salvatrucha 13 (MS-13).

Na década de 1990, o número de centro-americanos nos Estados Unidos subiu para 800.095 migrantes, entre os quais 465.433 eram salvadorenhos, 225.739 eram guatemaltecos e 108.923 eram hondurenhos. Também na década de 1990 muitas pessoas provenientes ou descendentes do Triângulo Norte da América Central, em situação irregular, foram obrigadas a retornar aos seus respectivos países de origem, especialmente como consequência do enrijecimento de leis e políticas migratórias nos Estados Unidos, como a sanção do **“Ato de Reforma da Imigração Ilegal e da Responsabilidade do Imigrante”** (*Illegal Immigration Reform & Immigrant Responsibility Act*), de 1996. Entre 1991 e 2000, cerca de 14,5 milhões de pessoas, das mais diversas procedências nacionais, foram deportadas para seus países de origem, superando os 10 milhões, entre 1981 e 1990 (UNITED STATES DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY apud CORREA, 2015, p. 83). No caso do TNAC, dentre os deportados e retornados havia membros



de gangues de rua. Estes, no regresso ao país de origem, levaram a sua experiência em gangues nos Estados Unidos e começaram a propagá-la em seus países. Igualmente, membros das gangues latinas foram presos e deportados dos Estados Unidos<sup>149</sup>.

Para Joseane Mariéle Schuck Pinto (2020), a falta de políticas migratórias seguras, regulares e ordenadas nestes países gerou problemas sociais e humanitários. Além de muitas vezes terem que recorrer a “contrabandistas de migrantes”, que ofereceram os mais variados serviços com custos elevados, e serem exploradas por eles, estas pessoas também sofreram com a falta de regularização migratória. Esta gerou um processo de exclusão e discriminação caracterizada pela falta de emprego, não acesso aos bens públicos e entre outros que possibilitou que algumas delas fizessem parte de gangues de rua existentes nos bairros que existiam ou formaram novas.

Durante este período, devido ao aumento da restrição da legislação migratória nos Estados Unidos e, posteriormente, a “guerra às drogas”, também houve políticas mais restritivas, incluindo a deportação dos migrantes indocumentados provenientes da região do TNAC

149 Para Correa (2015), embora as gangues de ruas dos países do TNAC já existissem antes das deportações, elas conquistaram maior notoriedade na década de 1990, sobretudo com o advento de grupos formados ou inflados nos Estados Unidos por imigrantes centro-americanos. O autor pondera que as gangues de ruas nos países do TNAC não podem ser atribuídas exclusivamente ao papel dos Estados Unidos. Contudo, este é um fator importante e a relação direta dos Estados Unidos com as gangues de rua do TNAC pode ser observada, pelo menos, em quatro momentos, a saber: “I) na intervenção nos processos políticos da região na segunda metade do século XX, os quais, entre outros efeitos, resultaram na emigração de muitos indivíduos; II) no insucesso em integrar muitos dos imigrantes salvadorenhos, guatemaltecos e hondurenhos à sociedade estadunidense, resultando em sua submissão a condições adversas de sobrevivência e favorecendo, conseqüentemente, a participação de alguns deles em gangues de rua; III) na deportação massiva (ou outras formas de retorno compulsório) de imigrantes, entre eles, membros de gangues; e IV) na cooperação com autoridades locais no combate aos referidos grupos até a atualidade” (CORREA, 2015, p.84)

para os seus países de origem. De acordo com os dados do Departamento de Segurança Interna dos Estados Unidos (*Homeland Security*), entre 1991 e 2000, cerca de 14,5 milhões de pessoas, de diversas nacionalidades, foram deportadas. Dentre estes nacionais, figuravam salvadorenhos, guatemaltecos e hondurenhos. O seu retorno aos países do TNAC é identificado como um dos fatores relevantes que corroborou com o aumento e a propagação das gangues de rua nestes locais. Portanto, a migração contemporânea da região do TNAC deve ser compreendida considerando este processo histórico de exclusão social e retorno compulsório dos migrantes que pode ser um fator que contribuiu ou agravou a situação vivenciada na região<sup>150</sup> (PINTO, 2020).

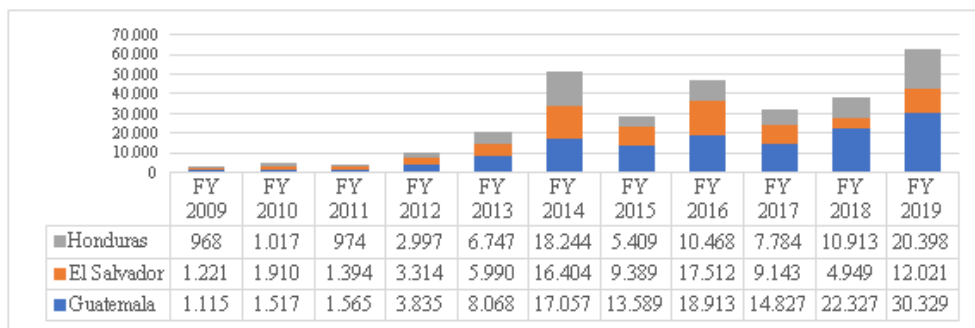
Em 2008, foi aprovada a lei **William Wilberforce de Reautorização para a Proteção das Vítimas do Tráfico de Pessoas**, que proibiu que menores desacompanhados provenientes de países não fronteiriços com os Estados Unidos fossem deportados de forma imediata. Esta lei também estabeleceu que o menor desacompanhado somente poderia ficar detido pelo Departamento de Segurança Nacional por 72 horas para então ser entregue ao Departamento de Saúde e Serviços Humanos. Segundo Bauer (2020), a partir desta lei, os “coiotes” difundiram ideias sobre as formas efetivas de chegar aos Estados Unidos, sobretudo de que era mais fácil o país aceitar crianças que chegassem desacompanhadas já que não poderiam ser deportadas imediatamente.

150 Nas palavras de Correa (2015, p.84): “os Estados Unidos têm relação direta com a questão das gangues de rua no Triângulo Norte em pelo menos quatro momentos: I) na intervenção nos processos políticos da região na segunda metade do século XX, os quais, entre outros efeitos, resultaram na emigração de muitos indivíduos; II) no insucesso em integrar muitos dos imigrantes salvadorenhos, guatemaltecos e hondurenhos à sociedade estadunidense, resultando em sua submissão a condições adversas de sobrevivência e favorecendo, conseqüentemente, a participação de alguns deles em gangues de rua; III) na deportação massiva (ou outras formas de retorno compulsório) de imigrantes, entre eles, membros de gangues; e IV) na cooperação com autoridades locais no combate aos referidos grupos até a atualidade”.

No ano seguinte, Barack Obama assume a presidência dos Estados Unidos, gerando esperanças de uma reforma migratória. Em um contexto de grandes fluxos migratórios, especialmente de menores desacompanhados, o recém-empossado presidente buscou a aprovação de fundos econômicos para lidar com a questão, algo que só conseguiu em 2015. Desde 2010, México e Estados Unidos apreenderam, juntos, cerca de um milhão de migrantes centro-americanos e deportaram mais de 800 mil destes que eram provenientes de Honduras, El Salvador e Guatemala (BAUER, 2020).

Em 2014, os albergues e as cortes de imigração estavam colapsados devido ao alto número de menores desacompanhados centro-americanos que chegavam nos Estados Unidos. A magnitude pode ser notada no gráfico 5:

**Gráfico 5** – Apreensões de menores desacompanhados na fronteira sudoeste dos Estados Unidos segundo o país de origem (2009-2019)



**Fonte:** Gráfico elaborado por Bauer (2020) com base nos dados de apreensão da patrulha fronteira dos Estados Unidos (BAUER, 2020, p. 41).

Neste contexto, Barack Obama reconheceu a existência de uma “crise humanitária” na fronteira sul dos Estados Unidos e anunciou, junto com os três presidentes dos países do norte da América Central,

o **Plano Aliança para Prosperidade no Triângulo Norte da América Central**. Para eles, os principais motivos dos fluxos migratórios na região eram falta de oportunidades de emprego, violência e reunificação familiar. Além disso, consideraram que havia quatro linhas prioritárias, a saber: dinamizar o setor produtivo, desenvolver oportunidades para o capital humano, melhorar a segurança cidadã e o acesso à justiça e fortalecer as instituições estatais (BAUER, 2020).

Embora o plano tenha sido elaborado pelos governos dos três países da América Central, com a assistência técnica do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o plano foi criticado por não ter incluído atores da sociedade civil centro-americana nas discussões ou ações.

No México, a resposta ao fenômeno foi buscada por meio do **Plano Fronteira Sul**, apresentado pelo presidente Enrique Peña Nieto, em julho de 2015. O plano estabeleceu como um de seus objetivos a garantia dos direitos humanos para imigrantes que transitavam no território mexicano. Contudo, especialistas consideram que o verdadeiro propósito do plano era contribuir para a contenção do fluxo migratório até os Estados Unidos, algo que pode ser notado após a implementação do plano. Esta facilitou a ampliação de operações, detenções e deportações de centro-americanos desde o território mexicano.

Para Pinto (2020), o fluxo migratório oriundo dos países centro-americanos caracteriza-se como um processo intenso, complexo e misto visto que os migrantes são considerados como refugiados e como migrantes econômicos. Sassen afirma que *“sob a pressão dos EUA, o México começou a prender e deportar dezenas de milhares de pessoas da América Central muito antes de chegarem à fronteira com os EUA. O que mudou para estes migrantes é o tratamento que eles estão recebendo na fronteira sul do México, que é ainda mais selvagem do que antes”* (2016, p.33). Apesar destas medidas e planos, o gráfico 5 demonstra que os fluxos não diminuíram.

Em 2017, Donald Trump assume a presidência dos Estados Unidos, marcando um novo estilo de política norte-americana. No que se refere à imigração, o discurso anti-imigrante de Trump, anunciado durante a sua campanha presidencial, foi colocado em prática com a promulgação de diversas ações executivas com relação ao tema. De acordo com o “*Perfil de Gobernanza Migratoria - OIM Honduras 2018*”, produzido pela OIM, neste período havia cerca de 655.632 hondurenhos nos Estados Unidos. Destes, 350 mil identificados como “não autorizados”<sup>151</sup>.

Em 2018, a prática norte-americana, conhecida como “tolerância zero”, que separava os adultos dos menores na fronteira, sendo os adultos levados aos processos judiciais por entrarem de forma irregular, foi denunciada pela sociedade civil. Em junho de 2018, a prática – que buscava dissuadir as famílias centro-americanas de migrar de forma irregular aos Estados Unidos – foi modificada.

Em outubro do ano seguinte, uma caravana de cerca de 200 hondurenhos, convocada pelas redes sociais, se dirigiu aos Estados Unidos sob o lema “Não vamos porque queremos: a violência e a pobreza nos expulsam”. A caravana foi somando imigrantes de outros países centro-americanos, sendo que há uma estimativa de 7 mil pessoas terem chegado no México. Após esta caravana, outras foram convocadas nos anos subsequentes, mantendo-se como tendência em 2019 e em 2020, mesmo com a pandemia de Covid-19.

O governo de Donald Trump reagiu às caravanas, ameaçando os países centro-americanos no Twitter. Também ameaçou o governo mexicano, informando que fecharia a fronteira sul com o país vizinho caso não detivesse o fluxo migratório. Em 2018, o governo implementou os Protocolos de Proteção a Imigrantes, também conhecidos como

151 Disponível em: <<https://mic.iom.int/webntmi/descargas/2018/MGI-HN2018.pdf>>. Acesso em 21 de abril de 2022.

o programa ***Fique no México***. A partir deste programa, que começou a ser implementado em 2019, pretendia-se que as pessoas solicitantes de asilo esperassem a resolução de seus casos no México. Ao longo do primeiro ano do programa, estima-se que mais de 50 mil pessoas solicitantes de asilo tinham sido devolvidas às cidades fronteiriças mexicanas e esperavam seus processos (BAUER, 2020).

Além disso, nesse período, o governo norte-americano firmou uma série de acordos bilaterais com os governos centro-americanos. De acordo com Bauer (2020), de todos estes acordos, o que chama mais atenção é o **Acordo de Cooperação para o Asilo**, que estabelece que as pessoas solicitantes de refúgio devem solicitá-lo desde o território centro-americano e devem retornar ao país de origem caso cheguem aos Estados Unidos sem a aprovação. Ainda segundo a autora, entre novembro de 2019 e março de 2020, foram realizados 939 traslados de solicitantes de asilo, sendo a maioria hondurenha (589) e os demais salvadorenhos (360). Em março de 2020, este acordo foi suspenso devido à pandemia de Covid-19.

O fracasso do programa e a continuidade da crise recolocam o debate acerca da questão e das possíveis soluções. No México, em abril de 2019, foi publicado o Boletim da política de migração para fornecer ajuda humanitária. Em conferência proferida por Olga Sánchez Cordero, Ministra do Interior, e por Marcelo Ebrard Causaubon, Chanceler, foi explicado que os Estados Unidos e o México possuem pontos de vista diferentes em matéria migratória. No caso mexicano, há três eixos fundamentais, a saber: a proteção dos direitos humanos, o desenvolvimento econômico e social dos países da região centro-americana e o registro ordenado dos migrantes que entram no território nacional como pré-condição para o Governo proteger seus direitos humanos.

Eles também ponderaram que, desde 2018, houve um aumento do fluxo migratório centro-americano, especialmente originado em Honduras e, em menor medida, na Guatemala e em El Salvador. A proporção de mulheres e menores também aumentou sem precedentes.

Em 2021, Joe Biden assumiu a presidência dos Estados Unidos. Em relação à temática migratória, no plano de governo da campanha eleitoral de 2020 ponderou-se que a maneira mais eficaz e sustentável para enfrentar a crise migratória originada no Triângulo Norte era abordar de forma abrangente as suas raízes, isto é, os fatores que levam as pessoas a deixarem seus países. No plano também constava que Biden eliminaria as políticas de imigração do governo Trump e buscaria a colaboração internacional para enfrentar a pobreza e insegurança que estão levando hondurenhos, salvadorenhos e guatemaltecos para os Estados Unidos. Igualmente, mencionou que os governos e as sociedades da América Central têm a responsabilidade de abordar os motores da emigração de seus países com a cooperação e assistência internacionais necessárias para as reformas<sup>152</sup>.

No início de seu governo, Biden incumbiu a vice-presidente Kamala Harris para articular uma política voltada para o enfrentamento das origens da crise migratória no TNAC. Em março do mesmo ano, Kamala Harris exortou empresas privadas a investirem nos países do TNAC a fim de estimular um desenvolvimento inclusivo e criar oportunidades de emprego para a população local. Com isso, ela buscava estimular o desenvolvimento e abordar as causas profundas da migração. Além disso, a vice-presidente também procurou angariar colaboração por meio de parcerias com bancos multilaterais de desenvolvimento e instituições financeiras internacionais. A política e, posteriormente, o plano **América Cresce** vão ao encontro do **Plano de Desenvolvimento Integral** da CEPAL, que busca atender as causas estruturais da migração e gerar um espaço de desenvolvimento sustentável e oportunidades de maneira articulada entre El Salvador, Guatemala, Honduras e México.

No mesmo mês, os presidentes Joe Biden e Andrés Manuel López Obrador realizaram uma reunião virtual para tratar de diversos temas. Entre eles, figurou o dos fluxos migratórios mistos que têm

152 Disponível em: <<https://joebiden.com/centralamerica/>> . Acesso em 20 de abril de 2022.

ocorrido nos últimos anos, especialmente provenientes de Honduras, El Salvador e Guatemala. De acordo com a declaração conjunta publicada após a conversa, ambos se propuseram a discutir mecanismos de cooperação em matéria de migração e avançar nos esforços conjuntos para promover o desenvolvimento no sul do México e no Triângulo Norte da América Central (AVILA, 2022, p.104).

Ainda na declaração, eles reconheceram as contribuições dos migrantes aos diferentes países de origem, de trânsito e de destino e se comprometeram a impulsionar políticas migratórias que reconheçam a dignidade dos imigrantes, sob o imperativo de uma migração ordenada, segura e regular. Eles também acordaram que devem colaborar em um esforço conjunto para abordar as causas que estão na raiz da imigração regional, assim como melhorar a gestão e o desenvolvimento das vias legais para a migração de maneira colaborativa com os governos e a sociedade civil centro-americana<sup>153</sup>.

Dando continuidade aos esforços norte-americanos e, em especial, da vice-presidente, em abril de 2021, Ricardo Zúniga, enviado especial para o TNAC, viajou para Guatemala e El Salvador para se reunir com os governantes e com representantes da imprensa, empresários e outros setores da sociedade civil a fim de estabelecer cooperação e enfrentar os problemas estruturais da região, como a corrupção, a impunidade e a pobreza. Com isso, procura criar uma “migração segura e legal, mas também sociedades seguras, prósperas e democráticas, onde os cidadãos da região possam construir suas próprias vidas com dignidade” Em junho, a vice-presidente visitou o México e a Guatemala tratando, entre outros assuntos, da crise imigratória. No mesmo mês, no México, um comunicado conjunto tratou da questão da imigração clandestina e da promessa de trabalho compartilhado entre Estados Unidos e México.

153 Declaración Conjunta México-Estados Unidos, Ciudad de México, 1.3.2021. Disponível em: <<https://www.gob.mx/presidencia/documentos/declaracion-conjunta-entre-mexico-y-estados-unidos-1-de-marzo-de-2021?idiom=es>> . Acesso em 20 de abril de 2022.



Segundo o comunicado, os dois governos trabalharão juntos para fomentar o desenvolvimento agrícola e os programas de empoderamento da juventude em El Salvador, Honduras e Guatemala. Igualmente, co-criarão e coadministrarão um programa de parceria que lhes permitirá entregar, medir e comunicar melhor a assistência à região.

De acordo com Pinto (2020), após a visita, a Casa Branca anunciou uma série de medidas para mitigar a crise migratória na fronteira sul, incluindo melhor tratamento para crianças desacompanhadas, remoção de barreiras para reunificar as famílias de imigrantes, aprimoramento do gerenciamento da imigração e tratamento das causas estruturais da crise migratória. A despeito das boas intenções, especialistas apontam que nada mudou em termos práticos na política migratória dos Estados Unidos, sobretudo a violência contra civis como foi o caso da utilização de tropas a cavalo para reprimir migrantes haitianos. Outra forma de observar a contradição entre teoria e prática é notando a manutenção do plano **Fique no México**.

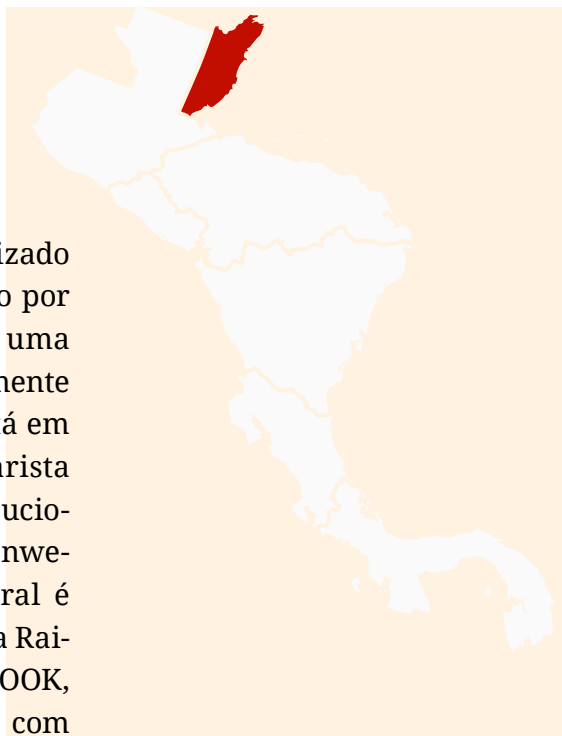
O tratamento das “raízes” dos problemas estruturais também envolve a intervenção do governo norte-americano em assuntos internos desses países, como na Guatemala e El Salvador. Em setembro de 2021, Antony Blinken, secretário de Estado, anunciou a imposição de sanções a sete personalidades dos dois países sob o argumento de que ameaçam o processo democrático destes locais. As sete autoridades foram adicionadas à lista de atores não democráticos e corruptos, elaborada pelos Estados Unidos, segundo a seção 353 da **Lei de Engajamento Aprimorada do Triângulo Norte-Estados Unidos**. Em outubro do mesmo ano, a Força-Tarefa Anticorrupção do Departamento de Justiça lançou novas medidas de combate à corrupção na América Central (PINTO, 2020). Neste mês, 22 mil imigrantes estavam em centros de detenção da Imigração e Alfândega dos Estados Unidos. De acordo com matéria do Brasil de Fato, isto corresponde a um aumento de 56% desde que Biden assumiu o cargo<sup>154</sup>.

Em abril de 2022, o presidente norte-americano Joe Biden manifestou interesse em suspender o **Título 42**, referente a uma medida sanitária que autoriza a expulsão imediata de qualquer imigrante sem visto e indocumentado nos Estados Unidos, em maio do mesmo ano. Esta medida foi criada em 1893 quando os Estados Unidos tentavam combater os surtos de cólera e febre amarela e costuma ser aplicada em novos momentos de crise sanitária. A expulsão por esta medida é imediata e não contempla processo jurídico. Da mesma forma, ela não obriga a deportação dos imigrantes a seus países de origem.

Em março de 2020, o então presidente Donald Trump invocou a aplicação da medida. Em abril, o presidente Joe Biden anunciou que a medida expiraria em maio, mas governadores do Partido Republicano de 24 estados solicitaram que esta ação fosse impedida pelo juiz federal da Louisiana, Robert Summerhays, que emitiu uma liminar temporária para bloquear essa ação. Grupos de ativistas consideram que a medida viola os princípios do direito internacional público e qualificaram a medida como desumana ao não permitir que os imigrantes em busca de asilo apresentem seu caso perante as autoridades. Segundo matéria do Folha Pernambuco, a organização não governamental Human Rights First registrou quase 10 mil ataques violentos contra imigrantes que foram expulsos dos Estados Unidos tendo como base a medida supracitada. A organização também denunciou outras violações dos direitos humanos, como tortura, sequestro e estupro. Além disso, devido a esta medida, os imigrantes têm se arriscado por caminhos mais perigosos. Em 2021, 557 pessoas morreram na fronteira. Ainda de acordo com a matéria, este foi o pior balanço anual da série histórica das autoridades fronteiriças<sup>155</sup>.

155 Disponível em: <<https://www.folhape.com.br/noticias/juiz-impede-fim-da-politica-de-expulsao-migratoria-na-fronteira-dos/227655/>>. Acesso em 21 de maio de 2022.

## 1.8 Belize



Belize é um país localizado na América Central, composto por um território de 22.966 km<sup>2</sup>, uma população de aproximadamente 412.000 de pessoas. O país está em uma democracia parlamentarista sob uma monarquia constitucional, sendo membro da Commonwealth. A atual governadora-geral é Froyla Tzalam e o monarca é a Rainha Elizabeth II (CIA FACTBOOK, 2022)<sup>156</sup>. O país faz fronteira com México e Guatemala.

O país foi colonizado pelos britânicos no século XVII, recebeu escravos nos séculos seguintes e colonos de outros países próximos do Caribe e América Central e da Europa e Índia. Em termos de migração, dois momentos foram importantes e marcaram a história do Belize. O primeiro foi ainda no século XIX, quando descendentes dos maias começaram a fugir do México e buscaram refúgio no norte de Belize a partir de 1850, no contexto da chamada Guerra das Castas, entre 1847 e 1901.

O segundo momento ocorreu no século XX, nas décadas de 1970 e 1980, quando revoltas políticas e sociais nos países vizinhos fizeram com que guatemaltecos, hondurenhos e salvadorenhos buscassem re-

156 BELIZE. CIA. The World factbook. Disponível em: < <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/belize/> >. Acesso em 21 de abril de 2022.

fúgio no país. Mais recentemente, o país tem atraído imigrantes europeus e norte-americanos de classes altas em busca de oportunidades de negócios e como local para aproveitarem a aposentadoria.

O país também é de emigrantes, sendo que cerca de 16% dos belizenses atualmente vivem no exterior. Por outro lado, cerca de 15% da população é composta por imigrantes. Apesar do que foi mencionado, as normativas legais que regem a questão migratória no Belize estabelecem diretrizes e preocupações exclusivamente sobre os imigrantes.

Dentre as normativas que regem a imigração no Belize, figura a **Lei de Imigração (*Immigration Act (Cap 156)*)**, que foi promulgada em 1958 e revisada em 2000<sup>157</sup>. Esta Lei regula as diversas formas e aspectos de imigração, matérias relativas a estrangeiros e à obtenção de cidadania no Belize; fornece mecanismos para dotação de poderes ao Ministro responsável pela imigração e naturalização para criar regulamentos, emitir documentação relacionada à imigração e criar portos de entrada e saída do país; estabelece poder discricionário para proibir ou permitir a entrada de qualquer imigrante e revogar vistos de trabalho temporários; prevê a nomeação do diretor do Departamento de Imigração e Serviços de Nacionalidade, que tem o poder de emitir todos os tipos de vistos. Ela também estabelece a previsão legal dos agentes de imigração com poderes de polícia para fazer cumprir a lei de imigração e seu regulamento, incluindo prisão, detenção e deportação e estipula uma categoria de pessoas a serem proibidas de imigrar para o país, tais como “vagabundos”, “prostitutas” e “homossexuais”. A permissão de entrada ou não de um imigrante no país, contudo, é prerrogativa do poder discricionário do Ministro. A Lei, que está vigente até os dias atuais, foi emendada recorrentemente, sendo as últimas duas modifica-

157 BELIZE. Immigration Act (Cap 156). Disponível em: <<http://www.belize-law.org/web/lawadmin/PDF%20files/cap156.pdf>>. Acesso em 28 abr. 2022.

ções em 2020 (*Immigration (Amendment) Act, 2020*<sup>158</sup> e *Immigration (Amendment) (No. 2) Act, 2020*<sup>159</sup>).

Desde 1958 está em vigor também a Lei de Estrangeiros (*Aliens Act (Cap. 159)*), revisada em 2011. Por esta normativa ficam estabelecidos os critérios para expulsão dos chamados “aliens” – pessoas que não são nem nacionais do Belize nem membros da Commonwealth<sup>160</sup>.

Apesar de não tratar diretamente da questão migratória, a **Constituição** do país garante a todas as pessoas, sem distinção de local de origem, opinião política, cor, credo ou sexo os direitos à “*vida, liberdade, segurança e proteção sob a lei; liberdade de consciência, expressão, reunião e associação; proteção da vida de sua família, privacidade pessoal e de seu lar e outras propriedades, e reconhecimento de sua dignidade humana; proteção contra deportação arbitrária*”<sup>161</sup>. Em matéria de cidadania, está em vigor a Lei de Nacionalidade (**Nationality Act**) que complementa o disposto na Constituição e estabelece as formas para se adquirir a cidadania belizense<sup>162</sup>.

158 BELIZE. Immigration (Amendment) Act, 2020. Disponível em: <<https://www.nationalassembly.gov.bz/wp-content/uploads/2020/08/Act-no.-18-of-2020-IMMIGRATION-AMENDMENT-2020.pdf>>. Acesso em: 28 abr. 2022

159 BELIZE. Immigration (Amendment) (No. 2) Act, 2020. Disponível em: <<https://www.nationalassembly.gov.bz/wp-content/uploads/2020/10/Act-No.-28-of-2020-Immigration-Bill.pdf>>. Acesso em: 28 abr. 2022

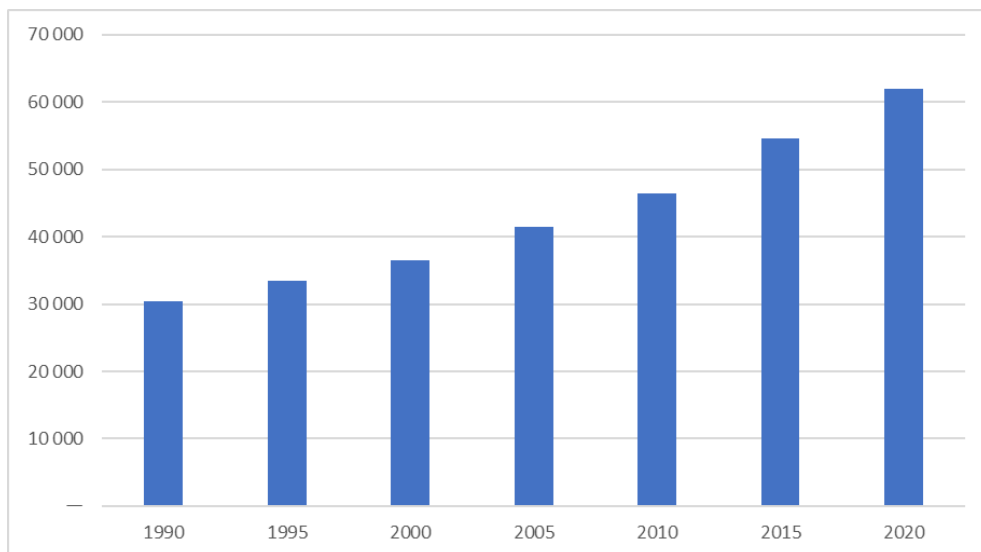
160 BELIZE. Aliens Act (Cap. 159). Disponível em: <<http://www.belizelaw.org/web/lawadmin/PDF%20files/cap159.pdf>>. Acesso em: 28 abr. 2022

161 BELIZE. Constitution of Belize [1981]. Disponível em: <[https://web.oas.org/mla/en/Countries\\_Intro/Cap%204%20Belize%20Constitution%20Act.pdf](https://web.oas.org/mla/en/Countries_Intro/Cap%204%20Belize%20Constitution%20Act.pdf)>. Acesso em 28 abr. 2022.

162 BELIZE. Nationality Act (Cap. 161). Disponível em: <<http://www.belizelaw.org/web/lawadmin/PDF%20files/cap161.pdf>>. Acesso em: 28 abr. 2022.

Além da Lei de Imigração, a Lei de Trabalho (***Labour Act***) também traz normativas específicas relacionadas às pessoas que desejam trabalhar em Belize e à emissão de um visto de trabalho temporário (*Temporary Employment Permit*). Há apenas duas categorias que podem solicitar esse visto: cidadãos estrangeiros que estejam habitando legalmente o país por pelo menos seis meses – e estes só podem ser contratados caso seja provado que não há cidadãos belizesenses aptos para o trabalho; e estrangeiros que estejam dispostos a investir no país. O **Gráfico 6** apresenta a quantidade de imigrantes no Belize, de 1990 a 2020:

**Gráfico 6** – Imigrantes no Belize (1990-2020)

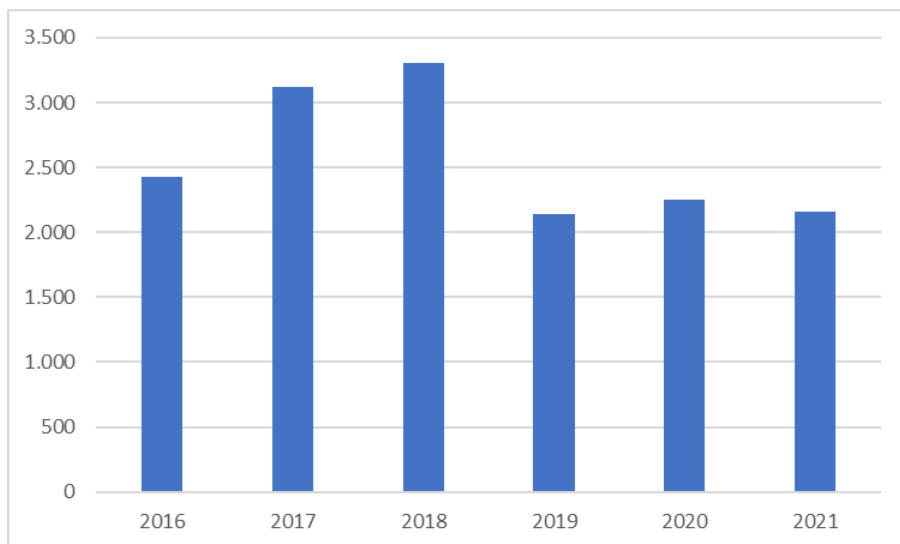


**Legenda:** Na linha vertical, são apresentadas as quantidades de imigrantes em Belize e, na linha horizontal, os anos.

**Fonte:** UN. International Migrant Stock 2020

A legislação do país sobre imigração inclui também uma normativa específica sobre refugiados, a Lei de Refugiados n. 26 (*Refugees Act n. 26*), de 1991, que traz as especificações para as pessoas em busca de refúgio no Belize. A lei está em concordância com as normas previstas na Convenção dos Refugiados de 1951. A lei prevê que a pessoa em busca de refúgio pode permanecer no país até que seu pedido seja processado e, em caso de negativa, até que todas as apelações tenham se esgotado. Os refugiados acolhidos no país recebem os mesmos direitos que os cidadãos e estão sujeitos às mesmas leis. De acordo com a OIM, desde a década de 1990, os pedidos de refúgio têm caído e, após o escritório para Refugiados ter sido fechado, a lei vem perdendo sua aplicação (OIM, 2013). Não há legislação específica em matéria de asilo, sendo o tema englobado pela lei de refugiados. Em 1999, em face do grande número de ilegais no país, o governo decidiu realizar um programa de anistia onde a residência foi concedida àqueles que estivessem morando há mais de quatro anos no país ou estivessem casados com um cidadão belizense por pelo menos três anos ou a mulheres que tivessem tido um filho no Belize. Esse programa beneficiou cerca de 11.200 pessoas. Em 2022, um novo programa de anistia está em curso para garantir residência permanente com possibilidade de obter cidadania para imigrantes vivendo ilegalmente no país<sup>163</sup>.

163 Disponível em: <<https://immigration.gov.bz/amnesty-background-information/>> . Acesso em 21 de maio de 2022.

**Gráfico 7 - Número de solicitantes de asilo no Belize (2016-2021)**

**Fonte:** <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/download/>

Em 2003, o país aprovou também a Lei de Proibição do Tráfico de Pessoas n. 18 (***Trafficking in Persons (Prohibition) Act n. 18***), que proíbe e prevê punições para o tráfico de pessoas e implementa o protocolo das Nações Unidas para Protocolo das Nações Unidas para Prevenir, Suprimir e Punir o Tráfico de Pessoas, Especialmente Mulheres e Crianças em Belize<sup>164</sup>. A lei foi atualizada em 2013<sup>165</sup>.

164 BELIZE. Trafficking in Persons (Prohibition) Act n. 18 of 2003. Disponível em: <[https://caribbeanmigration.org/sites/default/files/repository/belize\\_-\\_trafficking\\_in\\_persons\\_prohibition\\_act\\_2003.pdf](https://caribbeanmigration.org/sites/default/files/repository/belize_-_trafficking_in_persons_prohibition_act_2003.pdf)>. Acesso em 28 abr. 2022.

165 BELIZE. Trafficking in Persons (Prohibition) Act, 2013. Disponível em: [http://human-development.gov.bz/wp-content/uploads/2016/02/TIPS\\_Law.pdf](http://human-development.gov.bz/wp-content/uploads/2016/02/TIPS_Law.pdf) Acesso em 28 abr. 2022. Sobre o tráfico de pessoas em Belize e como o governo vem lidando com a situação, ver: ESTADOS UNIDOS. Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons. 2021 Trafficking in Persons Report: Belize. Disponível em: <<https://www.state.gov/reports/2021-trafficking-in-persons-report/belize/>>. Acesso em 28 abr. 2022.



Ao longo dos anos, o governo do Belize também ratificou diversas outras normativas internacionais com relação à migração, tais como: Convenção Relativa aos Trabalhadores Migrantes (revista em 1949), Convenção n. 97 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ratificada em 1983; Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados, ratificado em 1990; Convenção n. 100 da OIT relativa à igualdade de remuneração, ratificado em 1999; Convenção n. 111 da OIT que dispõe sobre a Discriminação em Matéria de Emprego e Profissão, ratificada em 1999; Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros das Suas Famílias, ratificada em 2001; Protocolo das Nações Unidas para Prevenir, Suprimir e Punir o Tráfico de Pessoas de 2000, ratificada em 2006; Protocolo contra o Contrabando de Migrantes por Terra, Mar e Ar de 2002, ratificado em 2006<sup>166</sup>.

Dentro da Comunidade do Caribe (CARICOM), Belize firmou os acordos que preveem o livre movimento de pessoas e trabalhadores qualificados, como: o Protocolo II do Tratado de Chaguaramas sobre vistos de trabalho e livre circulação (**Protocol II of the Revised Treaty of Chaguaramas, on work permits and free circulation** (adotado em 1997)); Acordo do CARICOM de transferência de Seguro Social (**The CARICOM Agreement on Transference of Social Security** (adotado em 1999)); Acordo do CARICOM para livre movimento de pessoas (**The Caribbean Community (CARICOM) Free Movement of Persons Act; 45th Law, 1999**).

Em 2017, Belize, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México e Panamá adotaram a *Declaración de San Pedro Sula* e concordaram em

166 OIT. Intra-regional Labour Migration Flows: Current situation, challenges and opportunities in Central America and the Dominican Republic. Belize report. IOM, ILO, CECC/SICA, Network of Labour Market Observatories of Central America and the Dominican Republic, 2012. Disponível em: <[https://www.ecampus.iom.int/pluginfile.php/14498/block\\_html/content/Belize.pdf](https://www.ecampus.iom.int/pluginfile.php/14498/block_html/content/Belize.pdf)>. Acesso em 28 abr. 2022.

trabalhar conjuntamente na implementação de um *Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones* (MIRPS). Em julho de 2019, o governo de El Salvador entrou no marco. O MIRPS é uma iniciativa que tem como base a solidariedade e a responsabilidade compartilhada sobre a questão na região. A partir dele os países buscam aplicar o *Marco de Respuesta Integral para los Refugiados* sendo uma contribuição concreta para o Pacto Global para as Migrações<sup>167</sup>.

Na pandemia da Covid-19, o governo implementou medidas drásticas, como o fechamento das fronteiras, quarentena nacional, toque de recolher e fechamento parcial da economia<sup>168</sup>. As fronteiras oficiais somente reabriram em fevereiro de 2022. Especificamente sobre a temática migratória, de acordo com o relatório da Agência de Refugiados da ONU de fevereiro de 2022, cerca de 4.130 refugiados e solicitantes de asilo residem atualmente no Belize. Ainda que o governo tenha permitido o movimento de pessoas buscando proteção internacional durante a pandemia, o Departamento de Refugiados parou de receber solicitações de asilo até segunda ordem. Ao mesmo tempo, está em marcha um plano de anistia para garantir residência permanente a imigrantes e solicitantes de asilo em situação ilegal no país<sup>169</sup>.

O governo garantiu acesso à vacina contra Covid-19 para todas as pessoas que estivessem no país, incluindo refugiados, solicitantes de asilo e imigrantes. A Agência de Refugiados da ONU, em parceria com a Comissão de Direitos Humanos do Belize (HRCB), forneceu serviços legais a 66 solicitantes de asilo; forneceu auxílio financei-

167 Para maiores informações, ver: <<https://www.acnur.org/marco-integral-regional-para-la-proteccion-y-soluciones-mirps.html>> . Disponível em 21 de maio de 2022.

168 <<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/COVID%2019%20Situation%20Report%20No%204%20BELIZE%20Final.pdf>>.

169 Idem.

ro a outros 30 refugiados e solicitantes de asilo para que tivessem acesso a comida, remédios, documentos e outros itens básicos. A Agência também forneceu máscaras para prevenção da COVID-19 a solicitantes de asilo<sup>170</sup>.

Por fim, no Quadro 7, são apresentadas as principais normativas em matéria migratória no Belize.

### Quadro 7 – Legislação migratória do Belize.

| ANO  | LEGISLAÇÃO  | EMENTA  |
|------|---|---|
| 1910 | <b>Aliens Act (Cap. 159)</b>  | Estabelece direitos e deveres para indivíduos que vivem no país     |
| 1958 | <b>Immigration Act (Cap. 156) (emendada por último em 2000)</b>                           | Regula vários aspectos da imigração para o Belize                   |
| 1968 | <b>Aliens (Registration) Act of 1968 (Cap. 160)</b>                                       | Lei de Registro de Estrangeiros                                     |
| 1981 | <b>Constitution of Belize</b>   | Constituição  |
| 1981 | <b>Belizean Nationality Act (Cap 161)</b>   | Estabelece as formas para se adquirir a cidadania belizense         |
| 1991 | <b>Refugees Act n. 26</b>   | Lei de Refugiados   |
| 1999 | <b>Caribbean Community (Free Movement of Skilled Persons) Act, 1999 (No. 45 of 1999).</b> | Lei para o livre movimento de trabalhadores qualificados no CARICOM |

170 Idem.

| ANO  | LEGISLAÇÃO  | EMENTA  |
|------|---|---|
| 2003 | <b>Trafficking in Persons (Prohibition ) Act n. 18 of 2003.</b>                                       | Lei de proibição do tráfico de pessoas                              |
| 2013 | <b>Prohibition of Trafficking in Persons Act</b>  | Lei para proibir e punir o tráfico de pessoas.                      |
| 2016 | <b>Caribbean Community (Free Movement of Skilled Persons) (Amendment) Act, 2016 (No. 12 of 2016).</b> | Lei para o livre movimento de trabalhadores qualificados no CARICOM |
| 2016 | <b>Refugees (Amendment) Act, 2016 (No. 15 of 2016)</b>  | Emenda à lei de refugiados  |
| 2016 | <b>Immigration (Amendment) Act, 2016 (No. 13 of 2016)</b>   | Emenda à lei de imigração   |
| 2017 | <b>Immigration (Amendment) Act, 2017 (No. 47 of 2017)</b>   | Emenda à lei de imigração   |
| 2020 | <b>IMMIGRATION (AMENDMENT) ACT, 2020</b>  | Emenda à lei de imigração   |
| 2020 | <b>IMMIGRATION (AMENDMENT) (NO. 2) ACT, 2020</b>  | Emenda à lei de imigração   |

Fonte: Elaboração própria

## 2. Caribe

Figura 4 – Mapa político do Caribe



**Fonte:** [https://educa.ibge.gov.br/images/7a12/mapas/mundo/planisferio\\_pol.pdf](https://educa.ibge.gov.br/images/7a12/mapas/mundo/planisferio_pol.pdf).

## 2.1 Jamaica

Jamaica é um país insular localizado no Caribe, composto por um território de 10.991 km<sup>2</sup>, uma população de aproximadamente 2.818.000 pessoas. O país é uma democracia parlamentarista sob uma monarquia constitucional, sendo membro da Commonwealth. O atual Primeiro-Ministro é Andrew Holness e a monarca é a Rainha Elizabeth II (CIA FACTBOOK, 2022)<sup>171</sup>.



Desde o início de sua história como colônia espanhola no século XVI, os fluxos migratórios – espontâneos ou forçados – moldaram a Jamaica. Os espanhóis trouxeram escravos africanos para a exploração econômica da ilha. Na mesma época, judeus se estabeleceram na Jamaica para o trabalho nas plantações de açúcar e, posteriormente, em outros setores da economia. Durante o período em que foi colônia britânica, a Jamaica viveu o apogeu da imigração. Comerciantes europeus contavam, num primeiro momento, com o trabalho escravo para a exploração das plantations açucareiras e, após a abolição da escravidão em 1838, com a mão de obra de imigrantes europeus, chineses e indianos, contratados sob o sistema de servidão por contrato (indentureship system).

171 JAMAICA. CIA. The World factbook. Disponível em: < <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/jamaica/> >. Acesso em 21 de abril de 2022.

No começo do século XX, a Jamaica foi um ponto de atração para imigrantes chineses que trabalharam na construção do Canal do Panamá. Em 1931, foi promulgado um decreto que limitava a imigração chinesa em resposta à demanda de comerciantes jamaicanos, temerosos da expansão dos negócios chineses na ilha (GLENNIE, CHAPPEL, 2010).

A emigração também é parte da história jamaicana com muitos nacionais buscando oportunidades de trabalho nos países da região, nos séculos XIX e XX. Os jamaicanos também trabalharam durante as duas guerras mundiais e a reconstrução britânica no pós-Segunda Guerra. Muitos jamaicanos também trabalharam temporariamente nos Estados Unidos e Canadá, criando uma corrente migratória circular entre a ilha e esses países, na segunda metade do século XX<sup>172</sup>. Atualmente, a maior preocupação do governo jamaicano em questão migratória é com a “fuga de cérebros” do país, que vem comprometendo a qualidade dos sistemas de saúde e educação da Jamaica. Do mesmo modo, as políticas de atração de imigrantes qualificados não têm surtido o efeito desejado.

Em termos de matéria legislativa, as leis principais que regem a migração na Jamaica são a Lei de Imigração, de 1945 (**Immigration Restriction (Commonwealth Citizens) Act (1945)**<sup>173</sup>) e a Lei de Es-

172 Ver: THOMAS-HOPE, Elizabeth. Migration in Jamaica. A country profile 2018. IOM, 2018. Seção A.2 Disponível em: <<https://publications.iom.int/books/migration-jamaica-country-profile-2018>>. Acesso em 02 maio 2022.

173 JAMAICA. Immigration Restriction (Commonwealth Citizens) Act (Cap.153).27 Dec. 1945. An act to impose restrictions on immigration by Commonwealth subjects Disponível em: <[https://moj.gov.jm/sites/default/files/laws/The%20Immigration%20Restriction%20\(Commonwealth%20Citizens\)%20Act.pdf](https://moj.gov.jm/sites/default/files/laws/The%20Immigration%20Restriction%20(Commonwealth%20Citizens)%20Act.pdf)>. Acesso em 02 maio 2022.

JAMAICA. The Aliens Act. 28 Feb 1946. An act to impose restrictions on the landing of aliens and to provide for the supervision and deportation of aliens and for other purposes connected thereto. Disponível em: <<https://moj.gov.jm/sites/default/files/laws/The%20Aliens%20Act.pdf>>. Acesso em: 02 maio 2022.

trangeiros, de 1946 (**Aliens Act (1946, reformada pela última vez em 1988)**). A primeira lei estabelece as formalidades, condições e exceções para cidadãos da Commonwealth imigrarem para a Jamaica e impõe sanções aos que descumprirem a lei. A segunda lei estipula diversas normas para admissão e supervisão de estrangeiros. Essa lei prevê também sanções a estrangeiros ou grupo de estrangeiros que ofereçam perigo à ordem pública e que podem levar à sua deportação. Pelas duas leis ficava estabelecido que cidadãos da Commonwealth eram proibidos de entrar na ilha como imigrantes se fossem: 1) passíveis de se tornarem um peso para os fundos públicos; 2) considerados indesejáveis pelo ministro por razões econômicas ou outras; 3) alvos de ordem de deportação. Outros imigrantes podem entrar no país caso: 1) tenham condições de se manter ou um visto de trabalho válido; 2) estejam mental e fisicamente sãos; 3) não tenham cometido crimes em países estrangeiros, passíveis de extradição; 4) não estão sujeitos a uma ordem local e deportação; 5) possuem visto válido, quando exigido.

Em 1962, após a independência do país, foi aprovada a Lei de Nacionalidade Jamaicana (**Jamaica Nationality Act**), normativa que fornece os requisitos e procedimentos para a solicitação da nacionalidade jamaicana. Essa lei foi alterada em 1999, oferecendo mais normas para obtenção e retenção da nacionalidade<sup>174</sup>. Em 1964, o governo aprovou a Lei de Emprego de Cidadãos da Commonwealth e Estrangeiros – **Foreign Nationals and Commonwealth Citizen’s (Employment) Act (1964; reformada pela última vez em 2011)** – visando atrair mão de obra estrangeira para suprir as necessidades do mercado de trabalho local, especialmente frente à fuga de cérebros que o país vive. A lei e sua reforma de 2011 trazem as condições para obten-

174 JAMAICA. Jamaican Nationality Act. 6 Aug. 1962 (Amendment in 1999) An act to provide for the acquisition, deprivation and renunciation of citizenship of Jamaica and for purposes incidental to or connected with the matters aforesaid. Disponível em: <<https://moj.gov.jm/sites/default/files/laws/The%20Jamaican%20Nationality%20Act.pdf>>. Acesso em: 02 maio 2022.



ção de trabalho por estrangeiros, normas para obtenção do visto de trabalho e a previsão de que esse visto pode ser mudado ou cancelado a qualquer momento por decisão do Ministro responsável<sup>175</sup>.

Estima-se que cerca de 35% dos jamaicanos vivam no exterior atualmente<sup>176</sup>. Apesar de a emigração ser um fenômeno comum na Jamaica – e mesmo considerando os possíveis impactos negativos no país –, o governo sempre manteve o princípio do direito à liberdade de movimento. Entre as leis em vigor que tratam da matéria figura a antiga Lei de Recrutamento de Estrangeiros (**Foreign Recruiting Act**), de 1875, que oferece poderes ministeriais para proibir ou limitar o recrutamento de nacionais por governos estrangeiros. A lei segue em vigor, mas não tem sido aplicada<sup>177</sup>. A Lei de Regulação de Agências de Emprego - **Employment Agencies Regulation Act, 1957** e sua alteração em 2007 regulam a atuação das agências e dos agentes de recrutamento, estabelecendo a necessidade de registro e licença para atuação<sup>178</sup>. Outras normas regulando a emigração são a Lei de Prote-

175 JAMAICA. Foreign Nationals and Commonwealth Citizens (Employment) Act (Act 48 of 1964). An act relating to the employment of persons who are not citizens of Jamaica, and matters incidental thereto or connected therewith. Disponível em: <[https://moj.gov.jm/sites/default/files/laws/Foreign%20Nationals%20and%20Commonwealth%20Citizens%2C%20etc.%20Act\\_0.pdf](https://moj.gov.jm/sites/default/files/laws/Foreign%20Nationals%20and%20Commonwealth%20Citizens%2C%20etc.%20Act_0.pdf)>. Acesso em: 02 maio 2022.

176 Disponível em: <<https://publications.iom.int/es/books/migration-jamaica-country-profile-2018#:~:text=An%20estimated%20number%20of%20some,-cent%20of%20the%20national%20population>>. Acesso em: 02 maio 2022.

177 JAMAICA. Foreign Recruiting Act. 12 Mar. 1875. An act to control recruiting for the service of foreigners States in Jamaica and its dependencies. Disponível em: <<https://moj.gov.jm/sites/default/files/laws/The%20Foreign%20Recruiting%20Act.pdf>>. Acesso em: 02 maio 2022.

178 JAMAICA. Employment Agencies Act. 2 Dez. 1957. Amended in 2007. An act to make provision for the licensing, regulation and control of Employment Agencies in the Island and for matters incidental to or connected there with <<https://www.mlss.gov.jm/wp-content/uploads/2020/09/The-Employment-Agencies-Regulation-Act.pdf>>.

ção aos Emigrantes (**Emigrants Protection Act, 1925**) e a Lei de Recrutamento de Trabalhadores (**Recruiting of Workers Act (1940)**)<sup>179</sup>.

O governo jamaicano também vem implementando, desde 1993, iniciativas para atrair nacionais que desejam retornar à Jamaica. Essas pessoas são identificadas como um grupo que pode contribuir para o desenvolvimento nacional devido às qualificações obtidas no exterior. Entre as medidas adotadas, há informações sobre ofertas de emprego, oportunidades de investimentos e facilidade para importação de bens pessoais. Há também um setor governamental dedicado especificamente a ofertar assistência para os retornados, denominado *Diaspora and Consular Affairs Department*<sup>180</sup>. O governo jamaicano também tem realizado esforços para reintegrar na sociedade aqueles nacionais que voltam deportados ao país, inclusive com o apoio do Reino Unido, em uma iniciativa denominada Programa de Reabilitação e Reintegração - *Reintegration and Rehabilitation Programme*. (THOMAS-HOPE, 2018, p. 124-127).

Em nível internacional, a Jamaica é signatária de diversos acordos relativos à imigração e à livre circulação de pessoas. Dentre eles, figuram: a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de To-

179 JAMAICA. Emigrants Protection Act. 7 Jan. 1925. An act to consolidate and amend the laws relating to the emigration of persons to certain foreign countries. Disponível em:

JAMAICA. Recruiting of Workers Act. 6 Jun. 1940. Amended in 1969. An act to give effect to the provisions of a convention concerning the regulation of certain special systems of recruiting workers. Disponível em: <<https://moj.gov.jm/sites/default/files/laws/Recruiting%20of%20Workers%20Act.pdf>>. Acesso em 03 maio 2022.

180 Mais informações sobre o Returning Residents' Programme pode ser encontrado em: <<http://www.jhcuk.org/assets/files/documents/returning-residents-information-booklet.pdf>>. e em <<https://mfaft.gov.jm/jm/wp-content/uploads/2018/12/Returning-Residents-Booklet-December-7-2018.pdf>>. Acesso em 02 maio 2022.

Para mais informações sobre a Diáspora jamaicana, ver: <<https://mfaft.gov.jm/jm/wp-content/uploads/2019/03/Revised-DRAFT-NATIONAL-DIASPORA-POLICY-Jamaica-Version-11-June-2019.pdf>>.

dos os trabalhadores migrantes e de seus familiares, de 1990; Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional; Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; Protocolo de livre movimento dentro do Mercado único e Economia do CARICOM.

Sob o Protocolo de livre circulação dentro do Mercado único e Economia do CARICOM, o Ministério de Trabalho e Previdência Social da Jamaica oferece a permissão de trabalho e movimento na região do Caribe a 14 categorias de trabalhadores. O protocolo foi ratificado em 1997 pela Lei de Livre Circulação de Pessoas Qualificadas do CARICOM (**Caribbean Community (Free Movement of Skilled Persons Act)**)<sup>181</sup>. O Ministério oferece um Certificado de Reconhecimento de Qualificação do CARICOM (**Certificate of Recognition of CARICOM Skills Qualification**), que permite que jamaicanos qualificados e outros nacionais da Comunidade do Caribe tenham mais acesso a oportunidades de empregos na região<sup>182</sup>.

No tocante à questão de refúgio, a Jamaica ratificou a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, da ONU, e o Protocolo relativo ao status de Refugiado, de 1967. Reforçando seu compromisso com esses protocolos, o governo desenvolveu e aprovou uma **Política de Refugiados**, em 2009<sup>183</sup>. Por meio desta, o governo jamaicano es-

181 JAMAICA. Caribbean Community (Free Movement of Skilled Persons) Act. 15 July 1997. Amended in 2004. An Act to facilitate the free entry into Jamaica of Caribbean skilled persons and for matters connected therewith or incidental thereto. Disponível em: <<https://moj.gov.jm/sites/default/files/laws/The%20Caribbean%20Community%20%28Free%20Movement%20of%20Skilled%20Persons%29%20Act.pdf>>.

182 Ver: <<https://www.mlss.gov.jm/news/caricom-skills-certificate-widening-access-to-employment-opportunities/>>.

183 Jamaica: Refugee Policy of 2009. Disponível em: <<https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=search&docid=500000def&skip=0&query=refugee&coi=JAM>>. Acesso em 02. Maio 2022.

tabeleceu os procedimentos para lidar com os solicitantes de refúgio e os procedimentos para obtenção do status de refugiado. Apesar de não ter uma política específica para asilos, o governo jamaicano tem oferecido proteção aos refugiados, oferecendo asilo tanto àqueles que chegam sozinhos quanto aos chegados em momento de fluxos em larga escala. Os refugiados que permanecerem no país pelo tempo suficiente podem solicitar a naturalização, conforme determinado pela lei específica acerca do tema<sup>184</sup>.

Desde 2007, a Jamaica possui normativa para o combate do tráfico de pessoas. A Lei de Prevenção, Supressão e Punição ao Tráfico de Pessoas (**Trafficking in Persons (Prevention, Suppression and Punishment) Act**) estabelece toda normativa relativa ao tráfico ilegal de pessoas para exploração comercial e sexual, garantindo proteção e assistência às vítimas, punições aos envolvidos e cooperação entre a Jamaica e outros países no combate e prevenção ao tráfico de pessoas<sup>185</sup>. A reforma na lei em 2013 ampliou o escopo de quem é considerado vítima numa situação de tráfico de pessoas, aumentou a penalidade para os envolvidos no tráfico e trouxe novas previsões de punição para crimes similares ao tráfico como abuso, estupro e trabalho forçado.

184 Para maiores detalhes sobre a política de refugiados e a atuação do governo jamaicano, ver o relatório: ACNUR. Submission by the United Nations High Commissioner for Refugees for the Office of the High Commissioner for Human Rights' Compilation Report - Universal Periodic Review: JAMAICA. <<https://uprdoc.ohchr.org/uprweb/downloadfile.aspx?filename=1830&file=EnglishTranslation#:~:text=Despite%20the%20lack%20of%20a%2C%20large%20scale%20influx%20>>.

185 JAMAICA. Trafficking in Persons (Prevention, Suppression and Punishment). 4 Aug. 1971, amended in 2014. An act to make provision for giving effect to the protocol to prevent, suppress and punish trafficking in persons, especially women and children, and for matters connected therewith Disponível em: <[https://moj.gov.jm/sites/default/files/laws/The%20Trafficking%20in%20Persons%20%28Prevention%2C%20Suppression%20and%20Punishment%29%20Act\\_0.pdf](https://moj.gov.jm/sites/default/files/laws/The%20Trafficking%20in%20Persons%20%28Prevention%2C%20Suppression%20and%20Punishment%29%20Act_0.pdf)>. Acesso em; 03 maio 2022.

Quanto à pandemia de Covid-19, a Jamaica tomou medidas de distanciamento social e fechamento de fronteiras, similar a outros países do mundo. As fronteiras no país, no entanto, não permaneceram completamente fechadas por muito tempo. Em maio de 2020, já era possível, mediante autorização escrita do Ministro responsável pela imigração, entrar no país, desde que cumpridos os requisitos constantes na Lei de Imigração e na Lei de Estrangeiros (**Aliens Act** e na **Immigraton Restriction (Commonwealth Citizens) Act**) e fosse feita uma quarentena por ao menos 14 dias. Em julho do mesmo ano, a entrada no país já era permitida mediante a aplicação de pedido de entrada no site do governo. As medidas sanitárias e de quarentena continuaram e todos os que chegassem ao país deveriam passar por uma avaliação médica.

Por fim, no Quadro 8, são apresentadas as principais normativas em matéria migratória na Jamaica.

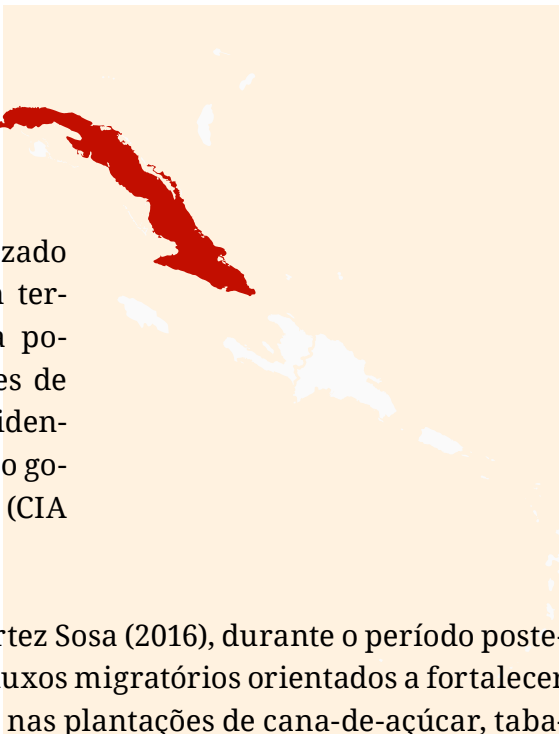
### Quadro 8 – Legislação migratória da Jamaica

| ANO  | LEGISLAÇÃO   | EMENTA   |
|------|--|--|
| 1875 | <b>Foreign Recruiting Act. 12 Mar. 1875.</b>                                       | Lei para controlar o recrutamento para o serviço de estrangeiros na Jamaica.   |
| 1925 | <b>Emigrants Protection Act. 7 Jan. 1925.</b>                                      | Lei para consolidar as leis relativas à emigração de pessoas para certos países estrangeiros.  |
| 1940 | <b>Recruiting of Workers Act. 6 June. 1940. Amended in 1969.</b>                   | Lei para dar cumprimento às disposições de uma convenção relativa à regulamentação de certos regimes especiais de recrutamento de trabalhadores. |
| 1945 | <b>Immigration Restriction (Commonwealth Citizens) Act (Cap.153).27 Dec. 1945.</b> | Lei de imigração de súditos da Commonwealth  |

| ANO  | LEGISLAÇÃO   | EMENTA  |
|------|--|---|
| 1946 | <b>The Aliens Act. 28 Feb. 1946.</b>   | Lei para impor restrições ao desembarque de estrangeiros e para prever a supervisão e deportação de estrangeiros e para outros fins conexos.        |
| 1957 | <b>Employment Agencies Act. 2 Dec. 1957. Amended in 2007.</b>  | Lei para prever o licenciamento, regulamentação e controle das Agências de Emprego na Ilha e para assuntos a ela relacionados                       |
| 1962 | <b>Jamaican Nationality Act. 6 Aug. 1962 (Amendment in 1999)</b>   | Lei para providenciar a aquisição, privação e renúncia da cidadania da Jamaica e para fins incidentais ou relacionados com os assuntos mencionados. |
| 1964 | <b>Foreign Nationals and Commonwealth Citizens (Employment) Act (Act 48 of 1964). (Amendment in 2011).</b> | Lei relacionada ao emprego de pessoas que não são cidadãos da Jamaica e assuntos incidentais ou relacionados a ele.                                 |
| 1997 | <b>Caribbean Community (Free Movement of Skilled Persons) Act. 15 July 1997. Amended in 2004.</b>          | Lei para facilitar a livre entrada na Jamaica de pessoas qualificadas do Caribe e para assuntos a ela relacionados ou incidentais.                  |
| 2007 | <b>Trafficking in Persons (Prevention, Suppression and Punishment). 1 Mar. 2007, amended in 2014.</b>      | Lei sobre a efetivação do protocolo de prevenção, repressão e punição do tráfico de pessoas, especialmente mulheres e crianças, e assuntos conexos  |

Fonte: Elaboração própria

## 2.2 Cuba



Cuba é um país localizado no Caribe, composto por um território de 110.860 km<sup>2</sup>, uma população de 11.008.112 milhões de pessoas; adota o regime presidencialista e atualmente está sob o governo de Miguel Diaz-Canel (CIA FACTBOOK, 2021)<sup>186</sup>.

Segundo Charleene Cortez Sosa (2016), durante o período posterior à colônia, Cuba recebeu fluxos migratórios orientados a fortalecer a mão de obra, especialmente nas plantações de cana-de-açúcar, tabaco, café e outros bens importantes para a economia cubana. Ainda de acordo com a autora, a partir de 1930, inicia-se uma tendência de “exportação de mão de obra” devido à instabilidade econômica e política do país. O fenômeno emigratório foi acentuado ao longo do século XX.

Para Antonio Aja Díaz (2018), ainda que tenha variações em seu comportamento, tendências, padrões e motivações, a emigração é um fenômeno endógeno e endêmico da sociedade cubana. Nivia Brismat (2006) e Charleene Cortez Sosa (2016) consideram que o fenômeno da emigração dos cubanos para os Estados Unidos é histórico, mas cresceu e ficou evidenciado com a Revolução Cubana.

Para Jorge Luis Sosa (2019), a Revolução é um marco na história do país por ter gerado profundas transformações que marcaram

186 CUBA. CIA. Disponível em: <<https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/cuba/>>. Acesso em 21 de maio de 2022.

o princípio de um novo modelo econômico, social e político construído sobre os ideais de independência, identidade nacional e uma sociedade mais justa e equitativa. Segundo os autores mencionados, desde a Revolução até os dias atuais, houve diversas ondas migratórias no país, embora com magnitude e padrões diferentes, que fizeram deste fenômeno uma experiência familiar e pessoal de todos os cubanos. A partir da Revolução, o país também se transformou de receptor de imigrantes para emissor de emigrantes. No início de 1959, os primeiros emigrantes eram pessoas que tinham vínculo com a ditadura de Fulgêncio Batista, especialmente pessoas da elite econômica cubana, que tinham receio e quiseram escapar da Revolução (BRISMAT, 2006; SOSA, 2019).

Em 1961, o governo declarou o caráter socialista da Revolução. A partir desse ano, a emigração e as saídas ao exterior começaram a ser controladas no país por razões diferenciadas, entre as quais agressões externas, ações armadas internas, o rompimento das relações com os Estados Unidos e o êxodo de profissionais e técnicos. Em setembro de 1961, foi aprovada a **Resolução n. 454** que estabelecia que as pessoas que “abandonassem o território nacional” também abandonariam suas propriedades por não apoiarem a revolução. De acordo com María Elena Cobas Cobiella (2017), diversas incongruências e ausência de um respaldo jurídico fizeram com que o Conselho de Ministros promulgasse, em dezembro de 1961, a **Lei n. 989**<sup>187</sup>. Esta lei regula e define as condições de entrada e de saída dos nacionais do país. Ela também estabelece a nacionalização mediante confisco pelo Estado dos bens, direitos e ações dos que se ausentassem definitivamente do território nacional<sup>188</sup>.

187 Disponível em: <<https://bit.ly/3HVTLbz>>. Acesso em 26 de abril de 2022.

188 Esta foi mantida até a promulgação do decreto-lei n.302 que modificou a lei n. 1312, Ley de Migración de setembro de 1976. Contudo, as reformas referentes à propriedade de 2011 permitiram a venda de imóveis e automóveis pelos donos antes de abandonarem o país (COBIELLA, 2017).



Para Sosa (2019), com esta lei o governo procurava colocar obstáculos ao êxodo de profissionais e técnicos que eram considerados indispensáveis para os planos de modernização do país. A principal sanção nesta lei, que considera que o ato de emigrar como uma “traição à pátria”, é a perda de todas as propriedades em Cuba e a impossibilidade de retornar ao país caso a estadia tenha superado o período de permissão de saída concedido pelas autoridades cubanas. Assim, a lei estava amparada na concepção de segurança nacional. A partir desta lei, a regulação do processo migratório passa do *Ministerio de Gobernación para a Dirección de Inmigración y Extranjería* (DIE) e o *Ministerio del Interior*.

Quatro anos depois, em 1965, foi aprovado um novo mecanismo estatal para o controle de emigração, denominado “válvula de escape”. Este consiste na abertura de um lugar específico, em geral, um porto, para a emigração de um volume significativo da população. De acordo com Brismat (2006) e Sosa (2019), esse mecanismo foi colocado em prática em 1965, com a abertura do porto de Camarioca, quando partiram 2.770 pessoas para os Estados Unidos.

Em 1966, os Estados Unidos aprovaram a **Lei de Ajuste Cubano** (CAA) que estabelecia que qualquer pessoa cubana, que conseguisse chegar aos Estados Unidos legalmente, poderia obter uma documentação que lhe permitiria uma estadia legal no país. Posteriormente, com variações e críticas, esta lei adquiria outras características sendo, desde 1995, comumente conhecida como política de “Pies secos, pies mojados”. Esta política permitia que grupos de cubanos que chegassem ao país pudessem, posteriormente, solicitar a residência, desde que sua entrada tenha sido registrada (SOSA, 2016).

Na década de 1970 e nos anos subsequentes, o êxodo de migrantes provocou a assinatura de acordos e instrumentos bilaterais com os Estados Unidos a fim de garantir a imigração ordenada e seletiva (BRISMAT, 2006), como a assinatura do **Memorando de Entendimen-**

**to entre Cuba e Estados Unidos, o Acordo de Normalização das Relações Migratórias (1984), o Acordo Migratório (1994) e a Declaração Conjunta (1995).** Para Sosa (2019), isso facilitou a chegada de um contingente de 268 mil emigrantes aos Estados Unidos. Ainda de acordo com o autor, entre 1960 e 1976, foi admitido um volume aproximado de 750 mil cubanos como refugiados.

Em fevereiro de 1976, foi promulgada a **Constituição da República de Cuba**<sup>189</sup> e, com ela, a **Lei de Trânsito Constitucional**, que estabelecia ou reforçava alguns dos critérios relacionados à temática. Além destas, em matéria migratória, foram promulgadas a **Lei n. 1312**<sup>190</sup>, **Lei de Migração** e a **Lei n. 1313, Lei de Estrangeiros**<sup>191</sup>.

A **Lei n. 1312**, também conhecida como **Lei de Migração**, a partir da qual se consagra legalmente a prática de restrição às entradas e saídas da Ilha, as condições de acesso dos emigrantes ao país e as formas de emigração, algumas destas já estabelecidas desde 1961. De acordo com Cobiella (2017), entre os aspectos chamativos da lei, destacam-se a permissão de entrada ou saída do território nacional e seus respectivos trâmites, como a carta-convite para cubanos que viajavam por assuntos particulares em que ficasse explícito o compromisso econômico e legal com a pessoa que convidava ante as autoridades correspondentes do país onde residia.

Em 1980, centenas de cubanos invadiram a embaixada do

189 Disponível em: <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2525/51.pdf>>. Acesso em 27 de abril de 2022.

190 Disponível em: <<https://www.refworld.org/es/docid/57f76bbb29.html>>. Acesso em 26 de abril de 2022.

191 Disponível em: <<https://www.refworld.org/pdfid/4018f8734.pdf>>. Acesso em 27 de abril de 2022.

Peru querendo emigrar. Devido ao ocorrido, em abril do mesmo ano, o porto de Mariel foi aberto para que as pessoas que tivessem familiares nos Estados Unidos pudessem emigrar. Como resultado, mais de 125 mil cubanos saíram da Ilha pelo porto de Mariel, acontecimento que ficou conhecido como “El Mariel”. Embora os Estados Unidos tenham aceitado os cubanos, Brismat (2006) pondera que o recebimento de um maior fluxo de emigrantes gerou uma política migratória mais restritiva e acordos bilaterais com o governo cubano.

Segundo Isabel Ibarra Cabrera e Rickley Leandro Marques (2013), 1980 foi um momento crucial na história contemporânea de Cuba, pois a partir dele tornou-se visível, internacionalmente, que a Revolução de 1959 já não tinha o mesmo apoio popular na Ilha. Ainda de acordo com os autores, diferentemente da emigração dos anos 1960, em sua ampla maioria, era composta por pessoas das classes populares e por jovens que haviam formado sua consciência social e política durante a Revolução.

Segundo Sosa (2019), a partir de 1985, avançou a tendência à flexibilização. Com a queda do muro de Berlim, em 1989, e, posteriormente, o fim da União Soviética, em 1991, Cuba teve sua situação econômica deteriorada, gerando um incremento dos fluxos migratórios. Ainda de acordo com o autor, os fluxos de emigrantes no período revelam que, apesar das políticas migratórias cubanas restritivas, houve certa flexibilização das condições de saída e de permanência dos cubanos no exterior. Entre as flexibilizações, figuram a diminuição da idade para sair do país, aumento dos prazos para permanência no exterior por assuntos pessoais ou por trabalho ou estudo, incremento da concessão de permanências de residências no exterior por motivos de reunificação familiar, entre outros.

Para Antonio Aja Díaz (2006), esse processo de emigração foi caracterizado pela combinação da emigração definitiva e temporária, por motivos variados, além de significativas visitas dos emigrantes cubanos ao país. Também houve uma diversificação dos destinos dos cubanos que emigravam. Ainda que os números dos fluxos migratórios variem, nos anos 2000 estimou-se a presença de 130 mil cubanos residentes na América Latina (especialmente na Venezuela, México, Porto Rico, República Dominicana, Costa Rica, Nicarágua, Argentina e Chile), 37 mil na Europa (principalmente na Espanha, Itália e Alemanha) e mais de 1000 no resto do mundo, sobretudo no Canadá (BRISMAT, 2006).

A partir de 1994, o governo começou a flexibilizar algumas medidas e a reconfigurar seu posicionamento ante os cubanos que emigravam. Essas medidas convergiram na realização da primeira Conferência “*La Nación y la Emigración*”, seguida pelas de 1995 e 2004. Para Denise Cogo e Deborah Rodriguez Santos (2020), este novo posicionamento sugere uma “redefinição da questão migratória cubana” em que há um deslocamento discursivo da construção do emigrante exclusivamente como dissidente e se redesenha o processo de politização da diáspora cubana a partir de iniciativas tomadas pelo governo em favor da integração dos emigrantes à nação.

Em 2003, é promulgada uma nova **Constituição cubana**<sup>192</sup> que estabelece condições e parâmetros para a imigração e emigração no país, especialmente no que se refere à cidadania. María Elena Cobas Cobiella (2017) pondera que a Constituição estabelece o conceito de cidadania cubana ao invés de nacionalidade. Entre os artigos que tratam da questão, figuram o 29 e o 30. De acordo com o artigo 29, são cubanos por nascimento: os nascidos no território nacional, exceto os filhos de estrangeiros que estejam em serviço de seu governo ou organismos internacionais; os nascidos no exterior de pais ou mães cuba-

192 Disponível em: <<https://derechodelacultura.org/wp-content/uploads/2015/03/Cuba-reformas-hasta-2003.pdf?view=download>>. Acesso em 26 de abril de 2022.

nos; os nascidos fora do território nacional, de pais ou mães cubanos que perderam a cidadania, sempre que solicitarem; os estrangeiros que, por méritos excepcionais, forem considerados cidadãos cubanos por nascimento. No artigo 30, fica estabelecido que são cidadãos cubanos por naturalização: os estrangeiros que adquirirem a cidadania de acordo com o que foi estabelecido na lei; os que tiverem servido à luta armada cubana em 1959; e os que foram privados de sua cidadania de origem. De acordo com Ana María Valido Alou (2017), a aprovação das linhas da política econômica e social do partido da revolução revelava que a política migratória seria ajustada às condições do momento.

Em 2012, foi aprovado o **Decreto-lei n. 302**<sup>193</sup>, derogando a lei n. 989, modificando a Lei de Imigração de setembro de 1976 e atualizando a política migratória cubana (AJA DÍAZ, 2018). Para Ana María Valido Alou (2017), até a reforma migratória de 2013, as políticas migratórias cubanas tinham um caráter restritivo no que concerne à entrada e permanência de estrangeiros, bem como às saídas temporárias ou permanentes dos nacionais. Para Alejandro Aja Díaz (2018), as modificações na legislação pretenderam abrir as possibilidades para migração de retorno e a circulação de migrantes. Ainda de acordo com o autor, isto está ocorrendo, embora Cuba não reconheça a dupla cidadania.

A partir dessa aprovação, foi eliminado o requisito de se apresentar uma documentação específica para poder sair do país, sendo que a exigência passou a ser apenas a apresentação do passaporte e do visto do país de destino (quando requerido). A lei estendeu de 11 para 24 meses, contados a partir da data de saída do país, a permanência de cubanos no exterior devido a viagem por assuntos particulares. Também abriu a possibilidade de os cubanos solicitarem a prorrogação da permanência no exterior no caso de que se excedesse a permissão concedida por Cuba (SOSA, 2019).

193 Disponível em: <<https://www.refworld.org/es/docid/57f76bbb29.html>>. Acesso em 26 de abril de 2022.

A lei trata da normalização da entrada temporária de cubanos que emigraram ilegalmente depois dos acordos migratórios de 1994 com os Estados Unidos. Ela também abarcava os profissionais da saúde e esportistas de alto rendimento que abandonaram o país na década de 1990. A exceção é para aqueles que saíram pela Base Naval de Guantánamo por razões identificadas pelo Estado como de “defesa e segurança nacional” (SOSA, 2019).

A nova lei prevê a ampliação das causas de repatriação para os que saíram do país com menos de 16 anos por razões humanitárias ou que tiveram a sua saída autorizada pelo governo cubano. A despeito destas mudanças, Sosa (2019) pondera que uma das limitações que marcou o processo migratório cubano desde o triunfo da Revolução cubana foi mantida: os limites para saída de profissionais qualificados e de cubanos com acesso à informação sensível. De acordo com a nova lei, os profissionais que decidam emigrar terão que obter uma permissão das autoridades migratórias para poder viajar. Assim, órgãos, organismos, entidades nacionais, organizações superiores de empresas autorizadas e conselhos de administração decidem quais profissionais sairão do país. A despeito do que foi mencionado, Cobiella (2017) considera que, embora a lei tenha agilizado os inúmeros trâmites para poder sair, viajar ou entrar no território nacional, ela mantém a linha dura que impede que cubanos entrem e saiam livremente do seu lugar de nascimento.

Para Aja Díaz (2018), a reforma de 2013 demarca um antes e depois no processo de atualização da política migratória que reconhece e atende às mudanças que têm sido produzidas nas dinâmicas socio-demográficas do país. Ainda de acordo com o autor, emigrantes têm se dirigido para os Estados Unidos, especialmente para a Flórida, mas também para a América Latina, sobretudo nos países em que há uma rede de imigrantes cubanos.

Em 2015, produziram-se modificações ou atualizações na normativa migratória cubana. De acordo com Cobiella (2017), apesar disso, manteve-se a mesma tônica da lei de 2012, com algumas variações de nomenclatura. Durante este período, também houve um incremento do fluxo de cubanos para os Estados Unidos, especialmente pela possibilidade de modificação ou derrogação da Ley de Ajuste Cubano, aprovada em 1966 pelos Estados Unidos, que foi derogada em 2017 pelo então presidente dos Estados Unidos. Este incremento gerou novos acordos entre os países, como em 2015, com a atualização do Memorando sobre temas migratórios que foi assinado em 2008. Basicamente, as partes garantiam um fluxo migratório ordenado, legal e seguro entre os dois países e o fortalecimento dos mecanismos para prevenção e combate ao tráfico ilícito de pessoas. Em 2017, os países firmaram uma Declaração conjunta em que reforçavam o seu interesse na segurança nacional de ambos os países em relação à mobilidade de pessoas (ALOU, 2017).

Cuba firmou e ratificou a Declaração de Cartagena de 1984. Em 2014, o país também participou da comemoração do trigésimo aniversário da Declaração que trata da questão dos refugiados na região intitulada Cartagena + 30. Na ocasião, 28 países e 3 territórios da América Latina e do Caribe adotaram a Declaração e o Plano de Ação de Brasília em que ficou estabelecido o trabalho coletivo para manterem a proteção e implementarem soluções inovadoras para os refugiados, deslocados e apátridas<sup>194</sup>.

Com a pandemia da Covid-19, assim como outros países da região, Cuba implementou medidas restritivas, como o fechamento de fronteiras, medidas de isolamento social, restrição de circulação de pessoas, entre outras. Com a abertura das fronteiras de boa parte dos países em 2021, os fluxos emigratórios foram retomados, sendo que

194 Disponível em: <<https://cartagena30.acnur.org/antecedentes-y-desafios/>> . Acesso em 21 de maio de 2022.

muitos cubanos acabaram não conseguindo chegar nos locais de destino, como os Estados Unidos, devido aos acidentes no trajeto ou às prisões e deportações<sup>195</sup>. Além dos fluxos emigratórios, também há um imigratório devido à pandemia e seus desdobramentos, em dezembro de 2021, quando o número de imigrantes irregulares e retornados em Cuba aumentou<sup>196</sup>.

Por fim, no Quadro 9, são apresentadas as principais normativas em matéria migratória em Cuba.

195 Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/pandemia-e-crise-economica-colocam-cubanos-em-viagens-mortais-pelo-mar-do-caribe/>>. Acesso em 21 de maio de 2022.

196 Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/afp/2021/12/20/numero-de-migrantes-irregulares-que-retornaram-a-cuba-cresceu-9-vezes-em-2021.html>>. Acesso em 21 de maio de 2022.



## Quadro 9 – Legislação migratória de Cuba

| ANO  | LEGISLAÇÃO   | EMENTA   |
|------|--|--|
| 1961 | <b>El Proceso Migratorio Cubano Entre La Flexibilidad Y La Integración. Vivir lo transnacional en España a inicios del siglo XXI</b><br><br><b>No Anexo 4, pag. 274, do documento acima indicado se encontra a Ley n.989 de 1961</b> | Regula e define as condições de entrada e de saída dos nacionais do país |
| 1976 | <b>Constitución de la República de Cuba</b>  | Estabelece direitos e deveres para indivíduos                            |
| 1976 | <b>Ley n.º 1312 Ley de Migración</b>   | Estabelece diretrizes para a migração                                    |
| 1976 | <b>Ley n.º 1313 Ley de Extranjería</b>   | Estabelece considerações sobre os estrangeiros                           |
| 2003 | <b>Constitución de la República de Cuba</b>  | Estabelece direitos e deveres para indivíduos                            |
| 2012 | <b>Decreto-ley n.302</b>   | Modifica a Ley n. 1312   |

Fonte: Elaboração própria

## 2.3 República Dominicana

A República Dominicana é um país localizado no Caribe, composto por um território de 48,670 km<sup>2</sup>, uma população de 10.6 milhões de pessoas; adota o regime presidencialista e atualmente está sob o governo de Luis Rodolfo Abinader Corona (CIA FACTBOOK, 2021). O país faz fronteira com o Haiti<sup>197</sup>.



A República Dominicana é um país de imigração e de emigração. Contudo, a quantidade de emigrantes começa a superar o número de imigrantes. Segundo a OCDE (2017), as últimas pesquisas demonstram que cerca de 12% dos dominicanos nascidos no país residem no exterior (1,3 milhões de dominicanos)<sup>198</sup>, principalmente nos Estados Unidos, enquanto 4% da população é composta por imigrantes.

No que tange à imigração, historicamente o país tem sido destino de imigrantes, caracterizado pelo recrutamento de um contingente importante de trabalhadores para trabalhar nas plantações de açúcar, provenientes dos países anglófonos do Caribe e Haiti, correspondendo ao maior contingente no país (OCDE, 2017). De acordo com a

197 Disponível em: <<https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/dominican-republic/>>. Acesso em 21 de maio de 2022.

198 Entre 1960 e 2010, calcula-se que a saída de imigrantes superou 1,2 milhões de indivíduos (OCDE, 2017).

OCDE (2017), em 2017, 4% da população da República Dominicana era imigrante, sendo que os imigrantes haitianos representam a maioria, correspondendo a 79%.

O Haiti e a República Dominicana dividem a mesma ilha e compartilham uma fronteira de 380 km. Segundo Camila Antunes Madeira da Silva (2019), a República Dominicana é um dos principais destinos migratórios dos haitianos há mais de um século e evidencia um dos mais marcantes casos de xenofobia direcionados a esse povo, encarnado na ideologia anti-haitianista.

Karine de Souza Silva e Luísa Milioli de Amorim (2019) consideram que, embora o país concentre um dos maiores contingentes de imigrantes haitianos, há uma série de ações e políticas hostis contra essa população. Ainda de acordo com as autoras, o pano de fundo desta situação é a complexa convivência entre as duas nações, resultante da colonização e da independência, que incidiu na formação de dois Estados culturalmente diferenciados e que protagonizaram vários eventos conflituosos.

Joseph Handerson (2015), ao tratar dos fluxos migratórios haitianos, distingue quatro principais. Embora o autor faça referência aos fluxos gerais para diversas partes do mundo, é possível utilizar esses fluxos para compreensão dos haitianos que se dirigiram à República Dominicana, já que o país que compartilha a ilha é, historicamente, um dos principais destinos dos haitianos.

O primeiro fluxo migratório haitiano foi entre 1915-1943 e coincidiu com o momento em que os Estados Unidos ocuparam os territórios do Haiti (1915-1934) e da República Dominicana (1916-1924), simultaneamente. Durante este período, milhares de haitianos foram estimulados pelos norte-americanos para trabalharem em seus engenhos de açúcar (“braceros”) e nas obras públicas do país. Segundo dados do censo de 1920, nesta época os haitianos representavam 59% dos estrangeiros e 3% dos habitantes do país.

Durante a ditadura dominicana de Rafael Leonidas Trujillo (1930-1961), embora o país dependesse da mão de obra haitiana, o governo era profundamente anti-haitiano e a imigração haitiana passou a ser identificada e tratada como caso de segurança nacional. Nesse período, ocorreu um extermínio de haitianos que ficou conhecido como *masacre de perejil*, sob as ordens do ditador, em 1937 (SILVA, 2016). Contudo, conforme o governo assumia o controle majoritário da indústria açucareira, a mão de obra era percebida mais como uma necessidade do que como ameaça. Assim, a escassez de mão de obra e o interesse crescente do governo nas plantações de açúcar propiciaram a assinatura de uma série de acordos bilaterais entre Haiti e República Dominicana, que permitiam que haitianos entrassem para trabalhar no país por tempo determinado. Com o tempo, os assentamentos ao redor das plantações se converteram em permanentes e receberam a denominação bateyes (OCDE, 2017).

Além disso, ao longo desse período, buscou-se conter a contratação de trabalhadores haitianos por meio da implementação de leis restritivas, como o acordo doménico-haitiano de 1938 e as **Leis n. 95 e n. 199**<sup>199</sup> de 1939. A lei 95 ocupou-se dos trabalhadores imigrantes das plantações de açúcar, mas não lhes outorgou nenhum direito ou reconhecimento como cidadãos. A lei n.199 estabeleceu o fechamento da fronteira doménico-haitiana, a necessidade de documentos e recomendações oficiais para passagem e a livre interpretação da palavra “imigrante” por cada Estado. Segundo a OCDE (2017), ao longo do tempo, as políticas de imigração adotadas pela República Dominicana orientaram-se fundamentalmente para a regulação da imigração haitiana.

Ao mesmo tempo, durante a ditadura, houve o primeiro grande fluxo emigratório do país (1961-1980), iniciado em meados da década de 1960. Após o assassinato do ditador Rafael Trujillo, em 1961,

199 Ley n.199 de 16 de dezembro de 1939. Disponível em: <<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8881.pdf>> . Acesso em 11 de abril de 2022.

as tensões políticas e sociais estimularam a emigração de dominicanos até os Estados Unidos. E continuaram emigrando em massa durante as décadas seguintes<sup>200</sup>, especialmente para Estados Unidos, Porto Rico e Venezuela.

O segundo fluxo migratório haitiano foi entre os anos 1940 e 1980 e coincidiu com a ditadura de François Duvalier (1957-1971) e de seu filho Jean-Claude Duvalier (1971-1986), no Haiti. Em 1952, foi promulgado um acordo entre o Haiti e a República Dominicana para a contratação de trabalhadores braçais (“braceros”). O acordo, que durou até 1986, gerava contratações massivas e é identificado por alguns autores como uma exploração, sobretudo devido ao status ilegal, às precárias condições de trabalho e aos salários (WOODING e WILLIAMS, 2004).

Esse período coincide com o segundo fluxo emigratório (1980-1990) dos dominicanos e que foi produzido como reação à crise econômica, sobretudo no setor agroexportador. A crise gerou uma sequência de ajustes estruturais e reformas econômicas para reduzir a dependência da produção açucareira e da agricultura a fim de diversificar sua produção. Ela também causou um grande impacto negativo sobre o nível de vida da população, que decidiu emigrar para Estados Unidos e Porto Rico.

O terceiro fluxo migratório haitiano ocorreu na primeira metade dos anos 1990, momento que sucedeu a ditadura dos Duvalier e que ocasionou grande instabilidade política no Haiti. Na República Dominicana, com a fuga de Jean-Claude Duvalier do Haiti, os acordos entre ambos os países para o recrutamento de trabalhadores braçais (“braceros”) foram suspensos. Em 1991, antes do golpe de setembro do mesmo ano, o presidente Aristide pronunciou um dis-

200 Entre os anos 1990 e 2000, o número de dominicanos residentes nos Estados Unidos quase duplicou, passando de 350 mil, em 1990, para 879 mil indivíduos, em 2000 (OCDE, 2017).

curso na Organização das Nações Unidas, denunciando os abusos sofridos pelos trabalhadores haitianos emigrantes nos campos de cana de açúcar dominicanos.

Diversos atores da sociedade civil dominicana e internacional também denunciaram esta questão. A Organização Internacional do Trabalho (OIT) e, posteriormente, outras agências internacionais expressaram sua preocupação sobre a situação da mão de obra imigrante haitiana, sobretudo infantil. Contudo, o governo dominicano se esquivou das críticas e convenceu o Departamento de Estado dos Estados Unidos de sua boa intenção de promover melhoras nas condições dos trabalhadores e acabar com os abusos.

Como resposta às críticas e pressões, o presidente dominicano Joaquín Balaguer promulgou o **Decreto n. 233-91**, que ordenava a expulsão de todos os haitianos indocumentados menores de 16 anos e maiores de 60 anos. A partir deste decreto, estima-se que cerca de 35 mil pessoas foram expulsas e outros milhares foram embora por conta própria para evitar a perseguição e os abusos dos militares. Durante este período, foram promulgados o **Protocolo de entendimento sobre os mecanismos de repatriação** entre os governos da República Dominicana e a República do Haiti, em 1999, e a **Declaração sobre as condições de contratação de seus nacionais entre os governos dominicano e haitiano**, em 2000. Ao longo dos anos 1990 também se incrementou a atenção oficial na fronteira dominico-haitiana, buscando fortalecer o desenvolvimento e a cooperação entre o Haiti e a República Dominicana em temas de interesse comum, como água, meio ambiente, migração e tráfico de menores haitianos até a República Dominicana.

Em 2003, sob o governo de Hipólito Mejía, o país foi assolado por uma crise política e econômica que teve desdobramentos negativos nas condições de vida da população e travou uma série de reformas institucionais que visavam a melhoria da legislação de migração

e de segurança cidadã. Durante esse período, observou-se o terceiro fluxo emigratório, que foi iniciado na década de 1990 e segue até os dias atuais. A emigração estabilizou-se em um nível alto como consequência de fatores domésticos e internacionais, como atração das redes sociais transnacionais existentes entre os emigrantes e o país de origem. Eles têm se deslocado para Estados Unidos, Espanha e Porto Rico (OCDE, 2017).

Em 2004, após diversas mobilizações populares, substituiu-se a lei de imigração de 1939, que incluía princípios modernos de não discriminação e era compatível com a legislação internacional. Igualmente, durante o processo de redação do anteprojeto, permitiu-se o debate público e a consulta sobre a questão com grupos interessados da sociedade civil (WOODING e WILLIAMS, 2004).

A despeito do que foi mencionado, a **Lei Geral de Imigração**<sup>201</sup> institucionalizou a recusa em registrar filhos de haitianos que se encontravam indocumentados, algo que ocorria em alguns cartórios civis desde os anos 1990. De acordo com Bernardes (2016), com a nova lei de 2004, trabalhadores estrangeiros temporários e migrantes não documentados passaram a ser considerados pessoas “em trânsito” e seus filhos foram impedidos de adquirir a nacionalidade dominicana. Além disso, a exploração da mão de obra e as deportações continuaram, superando os 30 mil deportados no início dos anos 2000 (WOODING e WILLIAMS, 2004).

O número de indocumentados parece ter aumentado a despeito do programa acordado entre República Dominicana e o Haiti para proporcionar atas de nascimento e passaporte aos imigrantes haitia-

201 Ley General de Inmigración, 2004. Disponível em: <[https://www.oas.org/dil/Migrants/Republica%20Dominicana/1.Ley%20sobre%20migraci%C3%B3n%20N%C2%B0%20285%20del%2015%20de%20agosto%20de%202004%20\(reemplaza%20la%20Ley%2095%20de%201939\).pdf](https://www.oas.org/dil/Migrants/Republica%20Dominicana/1.Ley%20sobre%20migraci%C3%B3n%20N%C2%B0%20285%20del%2015%20de%20agosto%20de%202004%20(reemplaza%20la%20Ley%2095%20de%201939).pdf)> . Acesso em 11 de abril de 2022.

nos no país. Sem documentos, os haitianos têm dificuldades de acesso aos serviços públicos de saúde e de educação, por exemplo. Ainda segundo Bernardes (2016), a partir de 2007, a Junta Central Eleitoral, órgão responsável pelo registro civil, passou a aplicar a definição de “estrangeiros em trânsito” de forma retroativa, o que impediu a renovação e emissão de documentos a dominicanos de ascendência haitiana, nascidos antes da lei de 2004.

O quarto fluxo migratório haitiano iniciou-se a partir de 2010 em um contexto marcado por diversos tipos de insegurança (pública, política, socioeconômica, alimentícia, educacional, da saúde e de saneamento básico) decorrentes do quadro empobrecido e precário do Haiti. Este foi agravado pela tragédia provocada pelo terremoto de grandes proporções, ocorrido em janeiro de 2010, que destruiu cidades inteiras, como Porto Príncipe, capital do país, e deixou milhares de mortos, feridos e desabrigados.

Segundo Bridget Wooding e Richard Moseley-Williams (2004), também há controvérsia acerca do número de haitianos que residem no país. Para o autor, há uma ausência de informação de censo recente e de dados confiáveis sobre o número de imigrantes. Contudo, também há uma incapacidade, intencional ou não, de distinguir os imigrantes haitianos nascidos no Haiti e os descendentes de haitianos que nasceram na República Dominicana, os dominico-haitianos. Como resultado, não há um acordo sobre o número de indivíduos de origem ou ascendência haitiana que trabalham e vivem no país.

De acordo com especialistas, os haitianos enfrentam dificuldades de inserção laboral e educacional, realizam os trabalhos mais precários, têm as piores remunerações e enfrentam variadas formas de violência e racismo institucional desde o início do século XX. Além destas dificuldades, decisões no campo jurídico também têm impactado diretamente a vida de muitos filhos de haitianos que nasceram na República Dominicana. Em 2010, pro-



mulgou-se uma nova **Constituição**<sup>202</sup> que passou a negar a nacionalidade também a filhos de imigrantes em situação de “trânsito” ou irregular no país<sup>203</sup>.

Em setembro de 2013, o Tribunal Constitucional do país emitiu a Sentença 168-13, que causaria grande impacto na vida dos haitianos e dominicanos de ascendência haitiana residentes no país. A partir desta decisão, todos os filhos nascidos de filhos de imigrantes em situação irregular no país, desde 1929 até 2010, se enquadrariam como pessoas “em trânsito”. Assim, todos os que não conseguiram comprovar a situação migratória regular de seus pais a partir de 1929 tornaram-se indocumentados, independente de terem nascido sob a vigência de uma Constituição que lhes garantia o direito à nacionalidade. Como consequência deste ato, cerca de 200.000 dominicanos encontram-se como apátridas e sem documentos regulares, o que gera diversos impedimentos, como realização de transações bancárias, inserção no mercado de trabalho formal, acesso aos serviços públicos, entre outros. Também há o risco de deportação (SILVA e AMORIM, 2019).

Apesar de tudo o que foi exposto, em 2017, estimava-se que quase 500 mil haitianos e descendentes residiam no país. Contudo, alguns autores consideram que os haitianos consideram o país vizinho como o menos desejado dos destinos internacionais da migração, sendo mais um local de passagem do que de destino.

202 Constitución Política de la República Dominicana, 2010. Disponível em: <<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2010/7328.pdf>>. Acesso em 11 de abril de 2022.

203 Art. 18. Nacionalidade. São dominicanos e dominicanas [...] 3. As pessoas nascidas em território nacional, com exceção dos filhos e filhas de estrangeiros membros de legações diplomáticas e consulares, de estrangeiros que estejam em trânsito ou residam ilegalmente em território dominicano [...] (REPÚBLICA DOMINICANA, 2010, p. 5, tradução nossa)

Além dos haitianos, o país recebe norte-americanos, espanhóis, porto-riquenhos e venezuelanos, conforme pode ser observado no Quadro 10:

### Quadro 10 – Número e proporção de imigrantes residentes na República Dominicana segundo os principais países de origem

| Países de origen de los inmigrantes | Censo del 2010 |      | ENI-2012    |      | PNUD Rev. 2015 |      |
|-------------------------------------|----------------|------|-------------|------|----------------|------|
|                                     | Inmigrantes    | %    | Inmigrantes | %    | Inmigrantes    | %    |
| Haití                               | 311 969        | 78,8 | 45 8233     | 87,3 | 329 281        | 79,2 |
| Estados Unidos                      | 24 457         | 6,2  | 13 514      | 2,6  | 25 814         | 6,2  |
| España                              | 6 691          | 1,7  | 6 720       | 1,3  | 7 062          | 1,7  |
| Puerto Rico                         | 5 763          | 1,5  | 4 416       | 0,8  | 6 083          | 1,5  |
| Venezuela                           | 5 132          | 1,3  | 3 434       | 0,7  | 5 417          | 1,3  |
| Cuba                                | 3 639          | 0,9  | 3 145       | 0,6  | 3 841          | 0,9  |
| Italia                              | 3 595          | 0,9  | 4 044       | 0,8  | 3 795          | 0,9  |
| Colombia                            | 3 416          | 0,9  | 2 738       | 0,5  | 3 606          | 0,9  |
| Francia                             | 1 936          | 0,5  | 3 599       | 0,7  | 2 043          | 0,5  |
| Alemania                            | 1 574          | 0,4  | 1 792       | 0,3  | 1 661          | 0,4  |
| China                               | 1 406          | 0,4  | 3 643       | 0,7  | 1 484          | 0,4  |
| Otros países                        | 26 213         | 6,6  | 19 354      | 3,7  | 25 477         | 6,1  |
| Total                               | 395 791        | 100  | 524 632     | 100  | 415 564        | 100  |

Segundo a OCDE (2017), a migração do país está regulada por uma série de instrumentos jurídico-institucionais fundamentais, como a **Constituição da República**<sup>204</sup>, a **Lei Geral de Imigração**<sup>205</sup> e o **Código de Trabalho (lei 16-92)** e seu conjunto de disposições. Além destes, o principal documento de estratégia de desenvolvimento da República Dominicana é a **Estratégia Nacional de Desenvolvimento**

204 Disponível em: <<https://dominicana.gob.do/index.php/pais/2014=12-16-20-52-13-#:~:text=Constituci%C3%B3n%20de%20la%20Rep%C3%ABlica%20Dominicana&text=Est%C3%A1%20estructurada%20en%2015%20t%C3%ADulos,un%20orden%20tem%C3%A1tico%20mejor%20elaborado>>. Acesso em 22 de abril de 2022.

205 Ley General de Inmigración, 2004. Disponível em: <[https://www.oas.org/dil/Migrants/Republica%20Dominicana/1.Ley%20sobre%20migraci%C3%B3n%20N%C2%B0%20285%20del%2015%20de%20agosto%20de%202004%20\(reemplaza%20la%20Ley%2095%20de%201939\).pdf](https://www.oas.org/dil/Migrants/Republica%20Dominicana/1.Ley%20sobre%20migraci%C3%B3n%20N%C2%B0%20285%20del%2015%20de%20agosto%20de%202004%20(reemplaza%20la%20Ley%2095%20de%201939).pdf)>. Acesso em 11 de abril de 2022.

**(END) 2010-2030.** Este documento reconhece que a migração, tanto em termos de fluxos emigratórios quanto imigratórios, tem importantes implicações para o país.

Em relação às normativas internacionais, o país é signatário da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados, o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados, Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, da Convenção Internacional sobre os Direitos Humanos, Pacto Internacional sobre Assuntos Cívicos e Políticos e a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial. Também assinou importantes convênios da Organização Internacional do Trabalho (OIT), como: número 10, relativo à idade de admissão de crianças ao trabalho na agricultura; número 19, relativo à igualdade de tratamento entre os trabalhadores estrangeiros e nacionais em matéria de indenização por acidentes de trabalho; número 29, relativo ao trabalho forçado ou obrigatório; número 81, relativo à inspeção do trabalho na indústria e no comércio; número 95, relativo à proteção do salário; número 100, relativo à igualdade de remuneração entre a mão de obra masculina e feminina; número 105, relativo à abolição do trabalho forçado; número 111, relativo à discriminação em matéria de emprego, entre outros.

O regime institucional dominicano, que regula a migração, está constituído pelo Ministério do Interior e Polícia e o Ministério de Assuntos Exteriores. O primeiro é responsável pelo cumprimento da lei de migração e o segundo controla aspectos vinculados às relações exteriores em matéria migratória, incluindo a concessão de vistos. A Direção Geral de Migração (DGM), um braço do Ministério do Interior, diretamente responsável pelo cumprimento da lei da migração, e o Ministério do Trabalho, que cuida do cumprimento da legislação trabalhista em questões relacionadas com a contratação de mão de obra, inclusive de imigrantes (OCDE, 2017). Há também outras instituições que podem ser observadas no documento produzido pela OCDE.

Com a pandemia da Covid-19, a República Dominicana tomou uma série de medidas mais restritivas para combater o vírus, como a declaração do estado de emergência, fechamento de fronteiras, controle rigoroso da fronteira com o Haiti, medição de temperatura de toda pessoa que entre no país e suspensão de eventos e reuniões públicas de todo tipo. O governo dominicano anunciou um importante aumento temporal dos subsídios para famílias de baixa renda, a partir do cartão Solidariedade, que não favorece a população haitiana<sup>206</sup>.

Devido à pandemia e seus desdobramentos, como a desaceleração econômica, muitos imigrantes haitianos foram impactados, sobretudo os que trabalhavam na informalidade ou mesmo em obras de construção. Assim, os haitianos ficaram desempregados, sem casa e nenhum tipo de proteção social. Em fevereiro de 2022, a República Dominicana começou a construir um muro na província de Dajabón, que faz fronteira com o Haiti. Em declaração oficial, o presidente dominicano Abinader considerou que a iniciativa pode trazer benefícios para os dois países, pois *“permitirá controlar de forma muito mais eficiente o comércio bilateral, regular os fluxos migratórios e combater as máfias que traficam pessoas, drogas e fazem a venda ilegal de armas”*. Ainda de acordo com o presidente, o muro de concreto, de mais de 110 quilômetros, terá 20 centímetros de espessura, 3,9 metros de altura e será equipado com fibra óptica, sensores de movimento, câmeras, radares e drones. Também terá 70 torres de vigia e 41 portões de acesso. A construção teve repercussão negativa, especialmente junto a organizações de direitos humanos, que consideraram a iniciativa xenófoba e racista.

Por fim, no Quadro 11, são apresentadas as principais normativas em matéria migratória na República Dominicana.

## Quadro 11 – Legislação migratória da República Dominicana

| ANO  | LEGISLAÇÃO   | EMENTA   |
|------|--|--|
| 1983 | <b>Decreto n. 1569</b>   | <b>Cria e integra a Comissão Nacional para os Refugiados</b>   |
| 1984 | <b>Reglamento de la Comisión Nacional Para Los Refugiados</b>                                    | <b>Regula o funcionamento da Comissão Nacional para os Refugiados</b>  |
| 2004 | <b>LEY 285<sup>ª</sup> de 15 de agosto de 2004 sobre migración ou Ley General de Inmigración</b> | <b>Ordena e regula os fluxos migratórios no território nacional (entrada, permanência e saída), como a imigração, migração e retorno dos nacionais</b> |
| 2010 | <b>Constituição da República</b>   | <b>Estabelece direitos e deveres para indivíduos que vivem no país</b>   |

Fonte: Elaboração própria

## 2.4 Haiti

O Haiti é um país localizado no Caribe, composto por um território de 27.750 km<sup>2</sup>, uma população de 11.2 milhões de pessoas; ; adota o regime semipresidencialista e atualmente está sob o governo do Primeiro Ministro Ariel Henry (CIA FACTBOOK, 2021). O país faz fronteira com a República Dominicana<sup>207</sup>.



Segundo Joseph Handerson (2017), desde a fundação do Haiti como colônia francesa, a mobilidade e a migração forçada estiveram presentes. A imigração começou com a colonização dos europeus e foi seguida pelo tráfico de africanos escravizados para o país. Posteriormente, no contexto da luta pela independência, entre 1793 e 1803, e da libertação dos escravizados, constitui-se uma nova cultura de *marronage*<sup>208</sup>, de mobilidade e de migração.

207 HAITI, CIA FACTBOOK. Disponível em: <<https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/haiti/>> . Acesso em 21 de maio de 2022.

208 De acordo com Handerson (2017), a palavra deriva da espanhola cimarronada e faz referência a um fenômeno iniciado no regime colonial que consistia na fuga dos africanos e seus descendentes escravizados dos trabalhos forçados e das condições dramáticas impostas pelo sistema colonial na ilha São Domingo. Os fugitivos eram denominados de marron. Ainda segundo o pesquisador, no Haiti, até os dias atuais a palavra marron é utilizada para designar os haitianos que estão fugindo em escala regional ou (trans) nacional por alguma situação associada à política, ao jurídico, à feitiçaria do vodu, às brigas entre familiares e amigos. Contudo, ele adverte que a palavra possui conotação ambígua.

A emigração começou antes mesmo da independência política do país<sup>209</sup> e continua até os dias atuais devido a fatores políticos, econômicos, sociais e ambientais. A mobilidade haitiana assumiu variadas formas no século XX. De acordo com Handerson (2015), no século XX é possível considerar quatro fluxos migratórios principais. O primeiro fluxo foi entre 1915-1943 e coincidiu com o momento em que os Estados Unidos ocuparam os territórios do Haiti (1915-1934) e da República Dominicana (1916-1924) simultaneamente. Neste contexto, os haitianos foram para Cuba e República Dominicana<sup>210</sup> em busca de oportunidade de trabalho em empresas norte-americanas de cana-de-açúcar instaladas nesses países que estavam com escassez de mão de obra. Para o pesquisador, este processo migratório deve ser compreendido considerando o contexto geopolítico de ocupação norte-americana em ambos os países e da Primeira Guerra Mundial (1914-1918) em que o Haiti ocupava lugar estratégico para evitar a ocupação alemã na região.

O segundo fluxo migratório foi entre os anos 1940 e 1980 quando os Estados Unidos se tornaram mais familiar para os haitianos devido à obrigatoriedade do ensino do inglês nas escolas do país e ao crescimento de igrejas protestantes americanas. Nos anos 1950, a elite haitiana enviava seus filhos para estudarem nos Estados Unidos e alguns agricultores, que já haviam residido na República Dominicana ou em Cuba, viam os Estados Unidos como uma nova possibilida-

209 Segundo Joseph Handerson (2017), os primeiros haitianos a saírem do país foram para a França em busca de formação acadêmica, ainda no século XVIII, e continuaram após a independência do Haiti, no século XIX. Estes eram descendentes dos *affranchis* (ex-escravizados) e mûlatres (mulatos) considerados como parte da elite e proprietários de terras, que mandavam seus filhos para realizar seus estudos na França. Foram inúmeros escritores, advogados e médicos haitianos formados na França.

210 Pela contiguidade geográfica e outros fatores, a República Dominicana continua sendo um dos países que tem a maior presença dos haitianos apesar da hostilidade, do anti-haitianismo e da dificuldade de integrar socialmente os haitianos que vivem no país, conforme mencionado na parte desta publicação dedicada à República Dominicana

de para emigrar. Nos anos 1960, sob a ditadura de François Duvalier (1957-1971) e, posteriormente, de seu filho Jean-Claude Duvalier (1971-1986), a emigração haitiana foi reconfigurada em amplitude, composição e orientação dos fluxos de pessoas oriundas de diversas camadas sociais, gerações e regiões (HANDERSON, 2017).

A autoproclamação de Duvalier como “Presidente vitalício”, em 1964, assustou os intelectuais e a classe média negra (médicos, advogados, professores), que partiram para o exílio. Nas décadas de 1960 e 1970, a maioria dos emigrantes era formada por profissionais e intelectuais instalados em Nova York<sup>211</sup>. Também nesse período, muitas pessoas originárias do meio rural, da classe baixa, começaram a se instalar nas ilhas caribenhas. Assim, além dos Estados Unidos, os haitianos também foram para o Canadá, em busca de formação, e para países francófonos (Benin, Senegal e a República do Congo) e caribenhos (Bahamas, Martinica, Guadalupe, Suriname e Guiana Francesa) que, muitas vezes, serviam como ponte para chegar à França (SILVA, 2017).

Com exceção da lei de 19 de setembro de 1953 sobre imigração e emigração, praticamente todas as normativas relativas à questão no Haiti foram promulgadas durante a ditadura dos Duvalier, a saber: **Lei de 25 de novembro de 1959**<sup>212</sup> que altera vários artigos da Lei de 19 de setembro de 1953; a **Lei de 26 de dezembro de 1978 organização do Serviço de Imigração e Emigração**; a **Lei de 2 de julho, 1981** alterando os artigos 67, 68, 70, 72, 73 da **Lei de 26 de dezembro**,

211 Entre 1957 e 1963, 6.800 haitianos saíram do país em direção aos Estados Unidos, com visto de imigrantes, e 27.300 com visto temporário. Até o ano da morte de François Duvalier, os Estados Unidos registraram a entrada de 40.100 imigrantes e 100.000 não imigrantes oriundos do Haiti (HANDERSON, 2017).

212 Lei de 8 de dezembro de 1959 sobre Imigração e Emigração. Disponível em: <<https://archive.org/details/loidu8decembre1900hait/page/6>>.



**1978<sup>213</sup>; a Lei de 6 de abril de 1983 sobre imigração e emigração; o ato de 17 de novembro de 1980 punindo os fatos de emigração ilegal, Monitor 84 de 24 de novembro de 1980 e a Constituição da República da Haiti, 1987<sup>214</sup> (GIUDICI, 2019)<sup>215</sup>.**

A Constituição da República do Haiti, de 1987, nos artigos 11 e 12, estabelece que a nacionalidade pode ser obtida por descendência ou por naturalização. O artigo 54º da Constituição estipula que “estrangeiros que se encontrem no território do país gozarão da mesma proteção que a dos haitianos, de acordo com a lei”<sup>216</sup>. Ela também proíbe a dupla nacionalidade, impactando negativamente a vida dos haitianos que viviam fora do país.

213 A última legislação migratória haitiana data de 1978, período da ditadura dos Duvalier, em que os haitianos foram forçados a severas restrições de mobilidade. Por conta disso, desde a década de 1970, a emigração haitiana desde a década de 1970 assumiu a forma de emigração clandestina e irregular. Muitas vezes, as pessoas emigram sem documentos de identidade.

214 Disponível em: <[http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4\\_hti\\_const.pdf](http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_hti_const.pdf)>. Acesso em 22 de abril de 2022.

215 Além destas, existem outras leis relacionadas com a questão da migração, tais como: a Lei sobre Viagens Irregulares, a Lei de Imigração e Emigração de 1983, a Lei sobre a Nacionalidade Haitiana, a Lei de Residência e a Lei que atualiza o Código do Trabalho (trabalho estrangeiro) (GIUDICI, 2019).

216 De acordo com a Lei, a nacionalidade haitiana é obtida: a) por descendência, para qualquer indivíduo que tenha pai ou mãe haitiano; (b) por naturalização, através do qual “qualquer estrangeiro pode, após cinco anos de residência legal no território da República, adquira a nacionalidade haitiana de acordo com a regras estabelecidas pela presente Lei”; c) por “favor especial da lei”, por qualquer pessoa casada com um cidadão haitiano, bem como “qualquer estrangeiro que tenha aceitou uma função civil ou militar e a manteve por 5 anos”. O ato sobre a nacionalidade haitiana de 1984 fornece maiores informações sobre as condições que um estrangeiro deve cumprir para se tornar haitiano, bem como os direitos que pode adquirir (GIUDICI, 2019).

O terceiro fluxo foi na primeira metade dos anos 1990, momento que sucedeu a ditadura dos Duvalier e no qual houve grande instabilidade política. Em 1991, Jean-Bertrand Aristide, presidente eleito e apoiado por parte da população haitiana, sofreu um golpe de Estado, após alguns meses de governo, sendo obrigado a sair do país. No contexto da sua saída, mais de 100 mil haitianos também emigraram (HANDERSON, 2017). Os principais destinos foram República Dominicana, Cuba, Estados Unidos, Guadalupe, Guiana Francesa e Bahamas.

Em 1994, o ex-presidente Aristide voltou ao poder com o apoio dos Estados Unidos. Durante o seu governo, adotou uma política neoliberal e implementou um programa de reajuste financeiro e comercial, desagradando a população. Sua política econômica gerou uma ampla crise social e econômica que ocasionou a saída de Aristide do poder em 2003<sup>217</sup>. Em 2004, o Conselho das Nações Unidas criou a Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH)<sup>218</sup>, liderada pelo Brasil, cujo principais objetivos eram: estabilizar o país; pacificar e desarmar grupos guerrilheiros e rebeldes; promover eleições livres; e contribuir no desenvolvimento institucional e econômico do Haiti (PACHI, 2019).

217 Em 1996, antes de sair do poder, Aristide ajudou na eleição de René Préval que deu continuidade às suas políticas. Cinco anos depois, é reeleito, mas em um contexto de crescente tensão social.

218 Ao longo dos treze anos (2004-2017) da presença da MINUSTAH no Haiti, a missão teve uma atuação controversa que envolveu 37,5 mil militares brasileiros e milhares de militares de outros militares de outros países. A MINUSTAH também recebeu uma série de críticas pelo seu legado, que é composto por uma série de violações dos direitos humanos, incluindo centenas de casos de abuso sexual e uma epidemia de cólera, doença que não tinha registro no país (MELANI, 2010; SEGUY, 2010; SILVA, 2015; PACHI, 2019).

O quarto fluxo migratório iniciou-se a partir de 2010 em um contexto marcado por diversos tipos de insegurança (pública, política, socioeconômica, alimentícia, educacional, da saúde e de saneamento básico), decorrentes do quadro empobrecido e precário do Haiti. Este foi agravado pela tragédia provocada pelo terremoto de grandes proporções, ocorrido em janeiro de 2010, que destruiu cidades inteiras, como Porto Príncipe, capital do país, e deixou milhares de mortos, feridos e desabrigados.

Para Handerson (2017), nesse contexto, a mobilidade haitiana ganhou especial significância, volume e crescimento de novos sujeitos e circuitos no espaço migratório internacional. Após o terremoto, muitos haitianos se deslocaram em direção ao meio rural e aproximadamente 350 mil pessoas migraram para o exterior, especialmente para países da América do Sul, como o Brasil e o Chile. Em 2015, entre 4 e 5 milhões de haitianos estavam fora do Haiti, principalmente nos Estados Unidos, República Dominicana, Canadá, França, Brasil e Chile (HANDERSON, 2015). Em 2019, havia 1,2 milhão de emigrantes haitianos, o que corresponde a 11,2% da população (GIUDICI, 2019).

A Tabela 1 a seguir revela a composição de mobilidade haitiana pelo mundo em 2020, considerando por país e número de haitianos:

**Tabela 1** – País em que os imigrantes haitianos residem, 2020

| Country of Residence     | Number of Haitian Migrants |
|--------------------------|----------------------------|
| <b>TOTAL</b>             | <b>1,770,000</b>           |
| United States of America | 705,000                    |
| Dominican Republic       | 496,000                    |
| Chile                    | 237,000                    |
| Brazil                   | 143,000                    |
| Canada                   | 101,000                    |
| France                   | 85,000                     |
| Bahamas                  | 30,000                     |
| French Guiana            | 22,000                     |
| Turks and Caicos Islands | 16,000                     |
| Guadeloupe               | 14,000                     |

Fonte: Migration Policy Institute<sup>219</sup>.

Muitos pesquisadores que se debruçam sobre a mobilidade haitiana adotam o termo diáspora<sup>220</sup> para designar os haitianos residentes no exterior, mas que voltam temporariamente ao Haiti e logo retornam para o exterior (HANDERSON, 2015; SILVA, 2017; PACHI, 2019). Handerson (2015), que discute os significados e os usos práticos do termo pelos haitianos, pondera que o campo semântico e polissêmico dessa concepção está estruturado por três verbos associados: residir no exterior, voltar ao Haiti e retornar ao exterior. Ou seja, quem retorna definitivamente ao Haiti, para a população local, não é considerado diáspora.

219 Disponível em: <<https://www.migrationpolicy.org/article/haitian-migration-through-americas>> . Acesso em 22 de maio de 2022.

220 Para Handerson (2015), o termo diáspora aplicado à situação haitiana é ambivalente e possui diferentes sentidos positivos e negativos. Ele é utilizado para designar a comunidade haitiana transnacional, mas também para qualificar pessoas e ações. Em suas pesquisas de campo, o uso foi mais no sentido positivo do que negativo. Para saber mais, consulte as publicações do autor.

Em relação ao seu uso pelos haitianos, o pesquisador menciona que o termo se popularizou entre haitianos dos Estados Unidos, na década de 1980, como parte do movimento popular contra a ditadura duvalierista, sendo importante para descrever experiências e constituir uma agenda política haitiana. No espaço nacional haitiano, o uso do termo remete ao retorno dos compatriotas exilados durante a ditadura dos Duvalier em 1986. Em 1990, o termo diáspora foi generalizado e integrado ao vocabulário *créole* (escrito com “y”, *dyaspora*), tornando-se comum entre os haitianos que viviam dentro e fora do país.

Para Handerson (2015), a diáspora haitiana possui um papel crucial na vida social e econômica do país e ela deve ser compreendida dentro da existência de uma ordem política e econômica em que o Haiti se insere enquanto país de emigração e de mobilidade. Ainda de acordo com o autor, o governo haitiano utiliza o termo diáspora para referir-se aos haitianos com residência permanente fora do país.

O reconhecimento efetivo dessa questão ocorreu em 1994, durante o governo de Jean Bertrand Aristide, com a criação do Ministério dos Haitianos Residentes no Exterior (MHAVE)<sup>221</sup>, reformulado em 2011, no governo de René Préval. Sob a responsabilidade dele está a maior parte dos serviços relacionados à emigração, dentre eles a organização anual da Jornada Internacional da Diáspora. Em 2003, o governo criou um décimo departamento geográfico (distrito administrativo)<sup>222</sup> na região sul do país, denominado Nippes.

221 É o órgão responsável para lançar as bases para uma real integração e engajamento da diáspora no desenvolvimento do país em torno de uma visão comum. Assim, ele é responsável por identificar as competências da diáspora haitiana e envolvê-los em ações locais, além de promover investimentos no país.

222 De acordo com Jesus e Goetttert (2020), na época existiam nove departamentos no Haiti como forma de regionalização do Estado. Os haitianos no exterior eram considerados o décimo. Atualmente, existem dez departamentos, sendo os migrantes fora do país considerados o décimo-primeiro.

A despeito do que foi comentado, juridicamente, a pessoa em diáspora naturalizada não poderia participar da vida política plena do país, pois a Constituição de 1987 não permite dupla nacionalidade. Em março de 2010, a Organização dos Estados Americanos (OEA) sediou uma reunião da diáspora haitiana para permitir que haitianos no exterior contribuíssem para o plano estratégico de reconstrução e desenvolvimento do Haiti. A diáspora formulou várias recomendações, entre as quais a permissão de que haitianos no exterior tivessem dupla nacionalidade.

Após pressões da diáspora, em 2012, o presidente Michel Martelly promulgou uma emenda constitucional concedendo o direito à dupla nacionalidade. Este garante que eles possam participar de eleições, concorrer a vários cargos eletivos (com exceção do presidente, primeiro-ministro e parlamentar) e comprar mercadorias no Haiti. A despeito do que foi comentado, as práticas reais do governo haitiano continuam sendo antagônicas. A partir de 2011, o governo de Martelly iniciou um programa para taxar as transações bancárias e remessas enviadas da diáspora para o Haiti em 1,50 dólares e em 0,05 dólares em todas as ligações telefônicas recebidas com a justificativa de financiar um fundo de educação (OCDE/INURED, 2017).

A despeito de o Haiti ser em grande parte um país de emigração, em 2019, havia cerca de 40.500 imigrantes no Haiti provenientes de Cuba<sup>223</sup>, República Dominicana e Jamaica (GIUDICI, 2019). Segundo Giudici (2019), os estrangeiros que permaneçam mais de 90 dias no Haiti devem obter uma permissão de residência que, em geral, é

223 O DIE não possui dados precisos sobre estrangeiros residentes no território. No entanto, a comunidade cubana é considerada uma das maiores comunidades estrangeiras no Haiti, com uma população estimada de 10.000. Além disso, as companhias aéreas realizam, aproximadamente, sete voos diretos por semana entre Haiti e Cuba (GIUDICI, 2019). Disponível em: <<http://immigration.mict.gouv.ht/>>.

válida por um ano e renovável anualmente. No caso dos trabalhadores, além da autorização de residência, eles também devem obter uma autorização de trabalho do Ministério de Assuntos Sociais e Trabalho (MAST) e um número de identificação fiscal da Direção Geral de Impostos.

As questões migratórias do país são regidas por uma força-tarefa que, além do Ministério dos Haitianos Residentes no Exterior (MHAVE), é composta por, pelo menos, cinco Ministérios: Ministérios do Interior e Comunidades Territoriais (Direção de Imigração e Emigração<sup>224</sup> do Ministério do Interior e autoridades locais), Assuntos Sociais e Trabalho (Gabinete Nacional de Migração), Justiça e Segurança Pública (polícia de fronteira, Estado civil, identificação de cidadãos e gestão de deportados), Negócios Estrangeiros e Cultos (consulados e negociação de acordos), Saúde pública e População (MSPP) e Economia e das Finanças (alfândegas). De acordo com a OCDE/INURED (2017), as atividades destes órgãos são fragmentadas e não há um departamento responsável por centralizar os dados, o que dificulta para o Estado a defesa dos direitos dos seus nacionais no exterior.

Nenhuma destas entidades é responsável por desenvolver uma política global migratória. Em 2015, a OIM anunciou que ajudaria o Haiti a desenvolver uma política nacional de migração a partir da mobilização de especialistas nacionais e internacionais e do fornecimento de apoio financeiro e assistência de programação a instituições governamentais. Para a OIM, a criação de uma política migratória deve incorporar três objetivos e áreas principais: reorganizar as autoridades estatais competentes em relação à imigração e gestão de

224 É uma entidade técnica e unidade administrativa do Ministério do Interior e Território Comunidades (MICT) cuja missão é controlar os fluxos migratórios em todo o território haitiano. Ela supervisiona a aplicação das leis de imigração e emigração, regulamenta os nacionais e estrangeiros que se encontram em território nacional, autoriza a residência a estrangeiros, recolhe informação sobre os fluxos migratórios do Haiti e emite vistos (Giudici, 2019).

fronteiras; fomentar o desenvolvimento econômico e social através da imigração; e garantir a proteção dos direitos dos imigrantes trabalhadores e as categorias vulneráveis. Ainda de acordo com a Organização, esse processo aumentaria a credibilidade e o reconhecimento internacional do Haiti<sup>225</sup>.

Recentemente, o governo elaborou uma **Política de Migração Haitiana -2015/2030** que tem como objetivos: (i) Fortalecer a estrutura institucional; (ii) Fortalecer a infraestrutura relacionada à tecnologia da informação, comunicações e gestão de dados; e (iii) Esclarecer os papéis e responsabilidades das instituições estatais e outros atores envolvidos no campo da migração. Em 2018, com financiamento do *Bureau of Population, Refugees and Migration dos Estados Unidos*, a Organização Internacional para Migração (OIM) conduziu um estudo sobre governança migratória no Caribe. O estudo teve como objetivo fornecer uma melhor compreensão das questões de migração, concentrando-se em dez países independentes da Commonwealth do Caribe.

No ano seguinte, inspirada pelo mesmo objetivo, a OIM Haiti financiou um projeto semelhante de governança de migração no país. O projeto foi desenvolvido e coordenado pelo Escritório Regional da OIM para a América Central, América do Norte e Caribe, em estreita coordenação com a Missão da OIM no Haiti (GIUDICI, 2019). O objetivo é fornecer uma visão geral das políticas e capacidades de governança da migração, bem como propor recomendações ao governo haitiano.

Em relação às normativas regionais, o Haiti é signatário do Tratado de Chaguaramas sobre Livre Circulação no Mercado Único do Caribe (CSME), que permite a livre mobilidade de diferentes categorias

225 De acordo com a OIM, caso a política fosse validada, ela seria o segundo documento do tipo na região do Caribe e América Central, que só conta com uma política migratória nacional na Costa Rica.



de nacionais do CARICOM<sup>226</sup>. O país também é signatário de tratativas internacionais relevantes, como Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as mulheres, Pacto Internacional sobre Assuntos Cívicos e Direitos Políticos e seus dois Protocolos, Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, Pacto Internacional de Economia, Social e Direitos Culturais e o Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular. No entanto, não é signatário da Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas de Desaparecimento Forçado, Convenção contra a Tortura e Outras Crueldades, Tratamento ou Punição Desumano ou Degradante e Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas de Desaparecimento Forçado.

O que chama a atenção é que, apesar de o Haiti ser um dos principais fornecedores de mão de obra para nas Américas e no Caribe, especialmente Estados Unidos, República Dominicana e Canadá, o país não ratificou nenhuma das Convenções Internacionais da Organização Internacional do Trabalho (OIT), como a 97 (Trabalhadores Migrantes), 143 (Migrações em condições abusivas e promoção da igualdade de oportunidades e de tratamento dos trabalhadores migrantes), ou a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de Suas Famílias, da ONU.

226 Tratado de Chaguaramas sobre Livre Circulação no Mercado Único do Caribe. Disponível em: <[https://caricom.org/documents/11108-treaty\\_caricom\\_2-french.pdf](https://caricom.org/documents/11108-treaty_caricom_2-french.pdf)>.

## Haitianos no Brasil

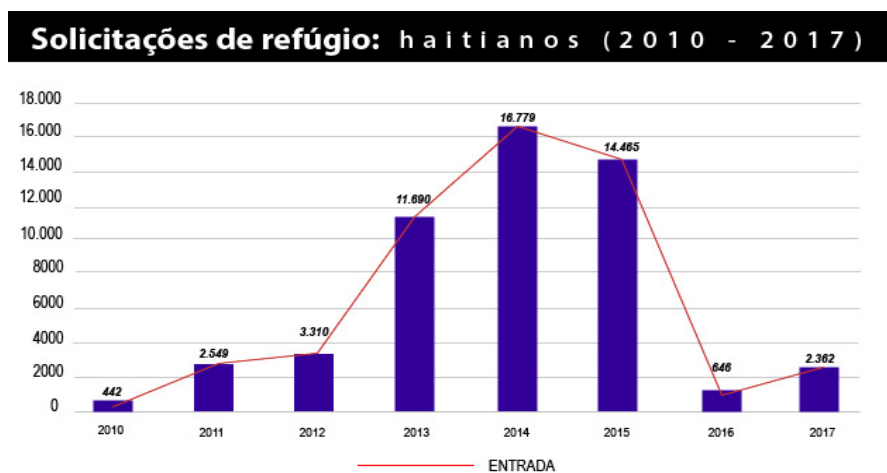
De acordo com Priscilla Pachi (2019), a inserção do Brasil na rota de imigração haitiana não é um fenômeno recente e ocorre de forma constante há, pelo menos, um século. Assim, a novidade está relacionada ao número de haitianos que entraram no país nos últimos anos.

A respeito da atração de haitianos para o Brasil, Pachi (2019) pondera que há distintos fatores de atração e de repulsão que podem levar contingentes populacionais a procurar outros lugares para se fixarem. Por essa razão, devem-se considerar condições políticas, sociais, culturais e econômicas tanto no país de origem quanto no de destino. Especificamente no caso dos haitianos, a autora comenta que, sob a perspectiva haitiana, estudos têm considerado as dificuldades históricas vividas pelo país, desde a sua constituição como país independente até a sua forma de inserção nas relações capitalistas internacionais. Sob a perspectiva brasileira, a primeira década do século XXI é marcada pela ampliação da inserção internacional do país e por um crescimento econômico propiciado pela estabilidade institucional e pela alta dos preços das commodities no mercado internacional. Além disso, Franck Seguy (2010) menciona que o Brasil tem uma presença forte no imaginário haitiano desde os anos 1960 devido ao futebol. A partir de 2004, os mercados haitianos passaram a importar muitos produtos de empresas brasileiras, que investiram em propaganda e incentivos para atrair haitianos a virem trabalhar no Brasil. Além disso, durante a MINUSTAH, o Consulado Brasileiro procurou fortalecer os laços entre Brasil e Haiti, sendo que, em 2008, foi fundado o Centro Cultural Brasil-Haiti (CCBH) a fim de divulgar a cultura brasileira por meio de aulas de português, capoeira, samba e outras atividades. Nesse período, organizações brasileiras (Pastoral da Criança, Grupo de Apoio à Prevenção da Aids) e empresas (Embrapa) passaram a atuar no país, o que pode ter motivado o aumento do interesse dos haitianos pelo Brasil<sup>227</sup>.

Os elementos comentados, somados às restrições à imigração em outros países da América do Norte e Europa, auxiliam na compreensão da escolha pelo Brasil. Nos meses subsequentes ao terremoto, grupos começaram a chegar em Tabatinga, município localizado ao norte do estado do Amazonas, na fronteira do Brasil com o Peru, e seguiam para Manaus por via terrestre. Posteriormente, destinavam-se aos estados das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste. Segundo Pachi (2019), a maioria dos haitianos que chegaram ao Brasil, entre 2010 e 2012, residiam em países próximos ao Haiti, como República Dominicana, Equador, Cuba e Chile.

Com o decorrer do tempo, o fluxo de imigrantes haitianos foi sendo incrementado. Entre final de 2011 e início de 2012, a imigração se intensificou notavelmente, atingindo seu ápice entre 2013 e 2014. No Gráfico 8, é possível observar o incremento das solicitações de refúgio de haitianos no Brasil, entre 2010 e 2017:

**Gráfico 8** – Solicitações de refúgio de haitianos no Brasil (2010-2017)



Fonte: Heinrich Boll Stiftung<sup>228</sup>.

228 Disponível em: <<https://br.boell.org/pt-br/2019/04/15/bolivianos-haitianos-e-venezuelanos-tres-casos-de-imigracao-no-brasil>> . Acesso em 22 de maio de 2022.

Os haitianos entraram no país principalmente pelas fronteiras do Acre e do Amazonas, mas também adotaram diferentes rotas e chegaram às distintas regiões do país. A despeito de muitas vezes serem retratados como uma massa de pessoas desesperadas, fugindo do caos provocado pelo terremoto de 2010 no Haiti, os imigrantes que chegam ao Brasil têm trajetórias e razões diversas (JESUS e GOETTERT, 2020).

Embora o governo brasileiro tenha manifestado, discursivamente, uma receptividade e acolhimento para receber os cidadãos haitianos que buscassem oportunidades no Brasil, o aumento do fluxo da entrada de haitianos<sup>229</sup> revelou a deficiência do país no trato legal da questão migratória e de seus problemas, associados à acolhida de imigrantes em território nacional.

De acordo com Jesus e Goettert (2020), a imigração teve início antes da entrada em vigor de alguma política migratória específica para os haitianos. Em geral, boa parte dos haitianos entraram no Brasil com uma solicitação de refúgio porque estavam sem visto. A solicitação de refúgio foi o meio que eles identificaram para garantir a obtenção dos documentos e a estada em território nacional. No entanto, para a legislação internacional e doméstica, os haitianos não são considerados refugiados. Assim, o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) encontrou na resolução n.08/06 do Conselho Nacional de Imigração (CNIg) um amparo humanitário para acolher os haitianos, criando o visto humanitário (PACHI, 2019).

A concessão tem caráter humanitário e foi concedida considerando os desdobramentos do terremoto de 2010 e dos furacões Isaac e Sandy que atingiram o país em 2012. Em janeiro de 2012, o CNIg

229 Entre 2010 e 2018, a Polícia Federal brasileira registrou mais de 110 mil entradas de haitianos no país.

publicou a **resolução nº 97/2012**<sup>230</sup> que dispõe sobre a concessão do visto permanente a nacionais do Haiti. De acordo com a resolução, a solicitação do visto deveria ser realizada em Porto Príncipe, no Haiti, ou em outros países identificados como de trânsito, como República Dominicana, Equador e Peru, antes de ingressarem no território brasileiro. Também foi estipulado um limite de 1.200 vistos humanitários por ano para os haitianos (JESUS e GOETTERT, 2020).

Segundo Pachi (2019), com esta iniciativa o governo brasileiro buscou organizar a imigração e diminuir a ação dos coiotes. No entanto, o governo não conseguiu cumprir com os seus objetivos. Ao contrário, as filas no Consulado brasileiro não pararam de crescer, os haitianos continuaram vindo para o Brasil sem visto e os “coiotes” ampliaram sua ação nas fronteiras de entrada do Brasil e em outros países que eram parte da rota de entrada.

Buscando aumentar a emissão de vistos e inibir a imigração irregular para o Brasil, o CNIG publicou a **resolução 102/2013**<sup>231</sup>. Esta resolução retirou o limite máximo de vistos anuais e concedeu a autorização de emissão de vistos para os haitianos em outras localidades. Em 2015, procurando aumentar a capacidade de concessão de vistos no Consulado brasileiro em Porto Príncipe, o Itamaraty e a Organização Internacional de Migração (OIM) assinaram um contrato que permitiu criar um centro de processamento de vistos. Assim, a documentação dos candidatos era analisada antes de ser enviada ao Consulado para registro, contribuindo para a agilidade no serviço e maior concessão (PACHI, 2019).

230 CNIG – Conselho Nacional de Imigração. Resolução Normativa nº. 97, de 12 de janeiro de 2012. Dispõe sobre a concessão de visto permanente previsto no art. 16 da Lei n. 6.815, de 19 de agosto de 1980, a nacionais do Haiti. Brasília, 2012.

231 CNIG – Conselho Nacional de Imigração. Resolução Normativa nº. 102, de 26 de abril de 2013. Altera a Resolução Normativa nº 97 de 12 de janeiro de 2012. Brasília, 2013.

De acordo com Pachi (2019), a imigração haitiana revelou a defasagem das leis (municipal, estadual e federal), a falta de políticas públicas e o preconceito de parte da sociedade brasileira para com os imigrantes. Neste contexto, houve uma pressão exercida pela sociedade civil, composta por ONGs, pesquisadores e instituições ligadas à igreja, como a Missão Paz e a Cáritas, para que a política migratória tomasse novos rumos, algo que foi mencionado no livro *Políticas Migratórias Comparadas no Brasil e na América do Sul* (LAGO, 2021).

A partir da crise econômica mundial, que assolou o país a partir de 2014, e o aumento do desemprego, muitos haitianos deixaram o Brasil e buscaram alternativas de destino, como Chile e Estados Unidos. Após a destituição da presidente Dilma Rousseff, em 2016, o governo brasileiro voltou a implementar medidas de restrição aos haitianos. A regulamentação da migração haitiana para o Brasil ainda ocorre por meio do visto humanitário. Contudo, o visto passou a ser normatizado pela **Portaria Interministerial nº 10**<sup>232</sup>, de 6 de abril de 2018, substituída recentemente pela **Portaria Interministerial nº 12**<sup>233</sup>, de 20 de dezembro de 2019. Além disso, no governo de Jair Bolsonaro, o Brasil anunciou, no início de 2019, que estava fora do Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular, também conhecido como Pacto Global de Migração da Organização das Nações Unidas (ONU).

Segundo o relatório *Refúgio em Número*, de Silva *et al* (2021), entre os anos de 2011 e 2015, os haitianos figuraram como a principal condição de refugiado no Brasil. A partir de 2016, os venezuelanos assumiram

232 BRASIL. Portaria Interministerial nº 10, de 6 de abril de 2018. Dispõe sobre a concessão do visto temporário e da autorização de residência para fins de acolhida humanitária para cidadãos haitianos e apátridas residentes na República do Haiti. Disponível em: <<https://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/Cingapura/enus/file/Portaria%2010-2018.pdf>>.

233 BRASIL. Portaria Interministerial nº 12, de 20 de dezembro de 2019. Dispõe sobre a concessão de visto temporário e de autorização de residência para fins de acolhida humanitária para cidadãos haitianos e apátridas residentes na República do Haiti.

esse grupo de solicitantes de reconhecimento da posição, registrando seu pico histórico no ano de 2018. No entanto, o relatório destaca que, mesmo deixando de representar o principal grupo de solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado no Brasil (desde 2016), os haitianos registraram o seu próprio pico de solicitações no ano de 2019, quando 16.610 pessoas solicitaram reconhecimento da condição de refugiado ao Brasil, correspondendo a 20,1% do total de solicitações registradas no Brasil, em 2019. Em 2020, último ano da série histórica analisada, as proporções observadas eram de 22,9% de haitianos e 60,1% de venezuelanos solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado. Deste modo, quando analisados em conjunto, os solicitantes venezuelanos e haitianos representaram 83% do total de solicitações de reconhecimento da condição de refugiado registradas no Brasil. A Tabela 2, abaixo, reúne o número de solicitações de reconhecimento da condição de refugiados, segundo países de nacionalidade ou residência habitual no Brasil, entre 2011 e 2020:

**Tabela 2** – Número de solicitações de reconhecimento da condição de refugiado segundo os principais países de nacionalidade ou de residência habitual no Brasil (2011-2020)

| Países        | Total   |
|---------------|---------|
| <b>Total</b>  | 265.729 |
| VENEZUELA     | 153.050 |
| HAITI         | 38.686  |
| CUBA          | 11.550  |
| CHINA         | 5.437   |
| ANGOLA        | 5.247   |
| BANGLADESH    | 5.768   |
| NIGÉRIA       | 3.347   |
| SENEGAL       | 8.969   |
| COLÔMBIA      | 1.857   |
| SÍRIA         | 4.992   |
| OUTROS PAÍSES | 26.826  |

Fonte: Silva et al (2021).

Com a pandemia da Covid-19, assim como os outros países do mundo, o Brasil adotou medidas de restrição de circulação, fechamento de fronteiras e distanciamento social. De acordo com o Boletim nº 11, intitulado “Direitos na Pandemia: Mapeamento e análise das normas jurídicas de respostas à COVID-19 no Brasil”, editado por Deisy de Freitas Lima Ventura, Fernando Mussa Abujamra Aith, Rosana Rocha Reis, Tatiane Bomfim Ribeiro, publicado em fevereiro de 2021, no âmbito da União, entre 1º de janeiro de 2020 e 1º de janeiro de 2021, foram editadas 3.173 normas referentes à COVID-19 no país. Entre as normas, figuram diversas portarias que foram promulgadas, ao longo da pandemia, e que restringiram as entradas e saídas de pessoas no e do país (LAGO, 2021).

No contexto da pandemia, muitos haitianos procuraram sair do Brasil, buscando melhores condições de vida e de trabalho em outros locais. Em alguns momentos, como no início de 2021, no Acre, eles foram impedidos de sair devido às portarias e medidas adotadas pelo governo brasileiro. Em fevereiro de 2021, os haitianos tentaram romper a barreira policial e foram recebidos com truculência. Alguns permaneceram numa ponte que liga o Brasil e o Peru até chegar a Força Nacional de Segurança Pública e o caso ser levado à Justiça Federal, que determinou que a União deveria esclarecer quais cuidados deveriam ser tomados para se evitar uma tragédia.

Em 2021, o país foi abalado pelo assassinato do presidente Jovenel Moïse por mercenários. O episódio provocou protestos, com desabastecimento de suprimentos e casos de violência nas ruas. Além disso, no ano supracitado também ocorreu mais um desastre ambiental no Haiti. Devido ao desastre, o Brasil publicou novas portarias de acolhimento aos haitianos, como a **Portaria n.27/ 2021**<sup>234</sup>. Esta dispõe sobre a concessão do visto

234 Portaria Interministerial MJSP/MRE nº 27, de 30 de dezembro de 2021. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-mjsp/mre-n-27-de-30-de-dezembro-de-2021-371523590>>.



temporário e a autorização de residência, para fins de acolhida humanitária, a nacionais haitianos e apátridas afetados por calamidades de grande proporção ou situação de desastre ambiental na República do Haiti.

O momento de profunda desilusão com o Brasil coincide com o fim da gestão de Donald Trump e a chegada do democrata Joe Biden ao poder nos Estados Unidos. Assim, a jornada de saída dos haitianos do Brasil pode passar por Peru, Equador, Colômbia, Panamá, Nicarágua, Costa Rica, Honduras e Guatemala até chegar ao México e aos Estados Unidos.

No caso dos Estados Unidos, as maiores restrições à imigração ao país ocorreram a partir de 11 de setembro de 2001 e da crescente militarização da fronteira com o México. Os haitianos que continuaram tentando chegar nos Estados Unidos foram barrados pelas políticas migratórias restritivas, implementadas durante o governo de Barack Obama. Em 2017, o governo de Donald Trump decidiu encerrar o Status de Proteção Temporal (*Temporary Protected Status- TPS6*) para os haitianos, dando um prazo de dezoito meses para que mais de 58.000 beneficiários voltassem ao Haiti ou buscassem uma alternativa de permanência (JESUS e GOETTERT, 2020). Novamente, as fronteiras foram fechadas e exigiram novas estratégias para atravessar ou contornar as barreiras.

O relaxamento das restrições de fronteira, relacionadas à contenção da Covid-19, e a eleição do presidente Joe Biden podem ter contribuído para a percepção de que os imigrantes teriam permissão para entrar nos Estados Unidos. Além disso, o terremoto de agosto de 2021 e a tempestade tropical aprofundaram ainda mais a crítica situação do país e o desejo dos haitianos de continuarem buscando melhores condições de vida e de trabalho. Apesar das mudanças internas nos Estados Unidos e da situação do Haiti, o que temos visto são milhares de haitianos sendo detidos e deportados.

Por fim, no Quadro 12, são apresentadas as principais normativas em matéria migratória no Haiti.

**Quadro 12** – Legislação migratória do Haiti

| <b>ANO</b> | <b>LEGISLAÇÃO</b>             | <b>EMENTA</b>   |
|------------|-------------------------------|---|
| 1959       | <b>Ley de 25 de noviembre</b> | Estabelece condições para Imigração e Emigração                 |
| 1978       | <b>Ley de 26 de diciembre</b> | Organiza o Serviço de Imigração e Emigração                     |
| 1983       | <b>Ley de 6 de abril</b>      | Questões sobre imigração e emigração                            |
| 1987       | <b>Constitución Política</b>  | Estabelece direitos e deveres para indivíduos que vivem no país |

Fonte: Elaboração própria

## 2.5 Porto Rico

Porto Rico é uma ilha localizada no Caribe, composta por um território de 9.104 km<sup>2</sup>, uma população de aproximadamente 3,1 milhões de pessoas e um território organizado não incorporado dos Estados Unidos da América, tendo como chefe de estado, Joe Biden, e como governador, Pedro Pierluisi (CIA FACTBOOK, 2022)<sup>235</sup>.



Por mais de 400 anos, Porto Rico foi uma colônia espanhola no Caribe. Nesse período, a ilha teve sua população nativa dizimada e o trabalho escravo introduzido em suas plantations<sup>236</sup>. Em 1898, como resultado da Guerra Hispano-Americana, Porto Rico foi cedido aos Estados Unidos. Pela **Lei Foraker de 1900**, todos os habitantes residentes na ilha que fossem súditos da Espanha no dia 11 de abril de 1899 e residissem em Porto Rico, bem como seus filhos nascidos posteriormente à mencionada data, seriam reconhecidos como cidadãos porto-riquenhos, receberiam a proteção e teriam livre acesso aos Es-

235 CIA World Factbook, 2022. Disponível em: <<https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/puerto-rico/>>. Acesso em 30 de abril de 2022.

236 PUERTO RICO. **Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico 1952**. Disponível em: <<https://www2.pr.gov/sobrepuertorico/documents/elaconstitucion.pdf>>. Acesso em 30 de abril de 2022.

tados Unidos<sup>237</sup>. Em 1917, pela **Lei Jones**, toda pessoa nascida em Porto Rico após o 11 de abril de 1899, e que não fosse cidadão de outro país, receberia nacionalidade norte-americana<sup>238</sup>. Em 1952, foi aprovada a **Constituição do Estado Livre Associado de Porto Rico** que, mesmo garantindo o autogoverno doméstico, não modificou as disposições da Lei Jones. Sucessivos plebiscitos ao longo das décadas seguintes mantiveram o status de território não incorporado. Em 2012, cogitou-se tornar Porto Rico um estado dos Estados Unidos<sup>239</sup>.

Porto Rico é uma região de emigração. Diferentemente de outros países da América Latina, a emigração foi uma política de governo. Durante todo o século XX, o governo estabeleceu estratégias dirigidas a diminuir o crescimento populacional e acelerar o crescimento econômico e, para atingir seus objetivos, dentre elas a emigração para os Estados Unidos (DUANY, 1999). Mélenz (2017) afirma que o governo da Ilha, mesmo sem possuir soberania, atuou como um agente transnacional para seus cidadãos ao longo do século XX. Desde o início do século XX, já sob domínio norte-americano, começaram os primeiros recrutamentos de mão de obra porto-riquenha para diversas atividades agrícolas em outras colônias do Caribe e em regiões dos Estados Unidos e para trabalhos como operários em construções de ferrovias e em fábricas têxteis (DUANY, 1999, p. 228). Esse movimento emigratório ganhou forças após a Segunda Guerra Mundial com o aumento da demanda por trabalho nos Estados Unidos. Em 1946, havia cerca de 350.000 porto-riquenhos morando em Nova York<sup>240</sup>.

237 PUERTO RICO. LEY FORAKER DEL 1900 DE PUERTO RICO. Disponível em: <<https://www.lexjuris.com/lexlex/lexotras/lexleyforaker.htm>>. Acesso em 30 de abril de 2022.

238 PUERTO RICO. Acta Jones, Carta Orgánica de 1917 de Puerto Rico. Disponível em: <<https://www.lexjuris.com/lexlex/lexotras/lexactajones.htm>>. Acesso em 30 de abril de 2022

239 Idem.

240 Disponível em: <<https://bit.ly/3IjaTJD>>. Acesso em 05 maio de 2022.

O governo de Porto Rico atuou em três frentes para incentivar a emigração: 1) criando uma infraestrutura de transporte aéreo que conectasse a Ilha de forma rápida e barata com os Estados Unidos; 2) disseminando informações sobre emprego fora da Ilha; 3) fixando os requisitos mínimos para a contratação de emigrantes porto-riquenhos. Duany (1999) mostra que diversas agências governamentais foram criadas visando auxiliar porto-riquenhos, especialmente nos Estados Unidos, com questões trabalhistas, organização de comunidades de cidadãos no exterior, questões relativas à promoção de oportunidades de emprego, dentre outras<sup>241</sup>.

Em dezembro de 1947, o legislativo da Ilha aprovou a **Lei n. 25** que estabelecia a política migratória do governo de Porto Rico e criava o Departamento de Emprego e Migração<sup>242</sup>. Na exposição de motivos da Lei, o governo afirma que tinha como objetivo promover o bem-estar dos trabalhadores porto-riquenhos mediante empregos lucrativos nos Estados Unidos e em outros países. É interessante notar que o governo afirmava não estimular nem desestimular a emigração de trabalhadores porto-riquenhos para os Estados Unidos ou qualquer outro país, mas considerava seu dever orientar devidamente a respeito das oportunidades de emprego e problemas de ajustes que poderiam enfrentar em solo estrangeiro. O governo, através do Departamento de Emprego e Migração, também julgava ser seu dever cooperar com agências municipais, estaduais e federais e instituições privadas que se encarregassem de minimizar os problemas enfrentados pelos cidadãos, especialmente na cidade de Nova York, onde, em 1946, havia cerca de 350.000 porto-riquenhos (MÉLENDEZ, 2017, p. 49).

241 Ao longo do século XX, foram criadas as seguintes agências: the Bureau of Employment and Identification (1930-48), the Office of Information for Puerto Rico (1945-49), the Employment and Migration Bureau (1947-51), the Migration Division of the Department of Labor (1951-89), e the Department of Puerto Rican Community Affairs in the United States (1989-93).

242 Disponível em: <<https://bvirtualogp.pr.gov/ogp/Bvirtual/leyesreferencia/PDF/2/0025-1947.pdf>>. Acesso em 05 maio de 2022.

É preciso ter em mente que a política migratória estabelecida pela Lei n. 25 ocorreu em um contexto mais amplo, dentro de uma política de desenvolvimento econômico que visava criar postos de trabalho através da industrialização. A emigração serviria para reduzir o nível de desemprego na Ilha, já que o programa de industrialização do governo não estava criando a quantidade necessária de empregos no meio urbano<sup>243</sup>. Dessa forma, em 1947, o governo de Porto Rico criou também o Programa de Trabalho para Agricultura (*Farm Labour Program*) pela **Lei n. 89 de 9 de maio de 1947**, regulamentada em 1948. O propósito dessa lei era regular o recrutamento de trabalhadores em Porto Rico<sup>244</sup>.

No tocante à imigração para Porto Rico, por ser um estado associado aos Estados Unidos, as leis norte-americanas regem também a Ilha. Nesse sentido, atualmente o tema é regido pelo Título 8 do **U.S. Code**, que trata da imigração em geral para os Estados Unidos, contendo disposições sobre quem pode ou não entrar no território, registro de imigrantes, nacionalidade e nacionalização; o Título 18, parte I do Capítulo 69 do **U.S. Code**, que trata de crimes relacionados à nacionalidade e cidadania<sup>245</sup>; além da **Constituição dos Estados Unidos** que, na **Seção 8ª, parágrafo 4º** estabelece que o Congresso tem o poder de estabelecer regras uniformes de naturalização<sup>246</sup>.

243 Para melhor compreender as políticas emigratórias de Porto Rico, ver: MELÉNDEZ, Edgardo. *Sponsored Migration. The state and Puerto Rican Postwar Migration to the United States*. Columbus: The Ohio State University Press, 2017. Cap. 2. Disponível em: <<https://library.oapen.org/viewer/web/viewer.html?file=/bitstream/handle/20.500.12657/30013/650081.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em 05 maio de 2022.

244 Disponível em: <<https://bit.ly/3lstp9n>>. Acesso em 05 maio de 2022.

245 US Code. Disponível em: <<https://uscode.house.gov/browse/prelim@title18/part1&edition=prelim>>. Acesso em 15 maio de 2022.

246 Disponível em: <<https://bit.ly/3YL0xro>>. Acesso em 15 maio de 2022.

Por ser parte do território norte-americano, Porto Rico acaba sendo destino de imigrantes que buscam entrar de forma ilegal nos Estados Unidos. Dominicanos e haitianos compõem a maior parte desses imigrantes. Se, durante os anos 1960, os dominicanos de classe média e ligados à ditadura de Trujillo buscavam Porto Rico como uma saída para fugir de seu país natal, atualmente são os das classes mais baixas que o fazem, na esperança de conseguir empregos e uma vida melhor<sup>247</sup>.

Em matéria de tráfico humano, esse delito é crime tipificado em Porto Rico pelo artigo 160 do **Código Penal de Puerto Rico** de 2012<sup>248</sup>. Também foram adotadas a **Ley n. 225-2014**, que trouxe emendas à Lei de Segurança, Bem-estar e Proteção de Menores (lei 246-2001). Antes de a tipificação ocorrer pelo artigo 160 do Código Penal, algumas condutas relacionadas apareciam em outras matérias legais de Porto Rico, como o delito de escravidão (art.166 do Código Penal de 2004) e o delito de comércio de pessoas (art. 153 do Código Penal de 2004).

Mais recentemente, a **Ley n. 8 de 2015**, lei de assistência a imigrantes de tráfico humano, foi aprovada com o objetivo de auxiliar vítimas de tráfico a regularizarem seu status migratórios segundo o que está disposto na legislação federal norte-americana de Proteção às Vítimas de Tráfico, de 2001<sup>249</sup>. Em 2001, seguindo recomendação da

247 Sobre a imigração dominicana em Porto Rico, ver: <<https://minorityrights.org/minorities/dominicans/>>. Acesso em 15 maio de 2022.

248 Ley Núm. 146 de 30 de Julio de 2012. “Código Penal de Puerto Rico” de 2012, según enmendada. Disponível em: <<https://bvirtualogp.pr.gov/ogp/Bvirtual/leyesreferencia/PDF/Justicia/146-2012/146-2012.pdf>>. Acesso em 15 maio de 2022.

249 LEY NÚM. 8 DE 6 DE FEBRERO DE 2015 Ley de asistencia a inmigrantes víctimas de trata humana. Disponível em: <<https://www.lexjuris.com/lexlex/Leyes2015/lexl2015008.htm>>. Acesso em 15 maio de 2022.

ONU, o governo dos Estados Unidos promulgou a **lei federal de Proteção às Vítimas de Tráfico**, visando prevenir o tráfico humano no exterior, proteger as vítimas localizadas nos Estados Unidos e ajudá-las a refazer suas vidas com ajuda estadual e federal, e penalizar os que cometem o crime de tráfico<sup>250</sup>. Esta lei e suas subseqüentes atualizações compõem a política estadunidense para combate ao tráfico humano.

A pandemia da Covid-19 também afetou a ilha de Porto Rico. Medidas sanitárias como lockdown, fechamento de comércio e serviços não essenciais foram postas em prática durante todo o período de vigência da pandemia<sup>251</sup>. Em Porto Rico, seguindo as medidas aplicadas pelo governo federal dos Estados Unidos, os imigrantes ali residentes, independentemente de seu status migratório, têm garantido o acesso à assistência médica, a realizar exames para detectar o coronavírus, receber atendimento médico e vacina<sup>252</sup>.

250 Ley Pública N. 106-386, 114 Stat. 1464. (codificada según enmendada en 22 USCA §7101 et. seq. y varias secciones de 18 USCA). Esta lei foi reformulada em 2003, 2005, 2008 y 2013 pela Trafficking Victims Protection Reauthorization Act de 2003 (Ley Pública. Nim. 108-193), a Trafficking Victims Protection Reauthorization Act de 2005 (Ley Pública Nfim. 109-164), a William Wilberforce Trafficking Victims Protection Reauthorization Act de 2008 (Ley Pública Nim. 110-457) e a Trafficking Victims Protection Reauthorization Act de 2013 (Ley Pública Nfim. 113-4).

251 Para os protocolos adotados em Porto Rico durante a pandemia, ver: <<https://www.salud.gov.pr/CMS/469>>. Acesso em 15 maio de 2022.

252 Para maiores informações, ver: <<https://ayudalegalpr.org/resource/el-covid-19-y-las-personas-inmigrantes>>. Acesso em 15 maio de 2022.



**Quadro 13** - Legislação migratória de Porto Rico

| <b>ANO</b>  | <b>LEGISLAÇÃO</b>  |
|-------------|--|
| <b>1900</b> | <b>Lei Foraker</b>   |
| <b>1917</b> | <b>Lei Jones</b>   |
| <b>1947</b> | <b>Lei n. 25</b>   |
| <b>1952</b> | <b>Constitucion del Estado Libre Asociado de Puerto Rico</b> |
| <b>2015</b> | <b>Lei n. 8</b>  |

Fonte: Elaboração própria

## 2.6 Ilhas do Caribe

Visando complementar o mapeamento deste estudo, no Quadro 15, apresentamos algumas das normativas sobre imigração vigentes em nove ilhas-nações do Caribe, a saber: Antígua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Dominica, Granada, São Cristóvão e Nevis, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas e Trinidad e Tobago. Antes, vejamos no Quadro 14 a legislação migratória das ilhas caribenhas.

**Quadro 14** – Legislação migratória das ilhas caribenhas

| PAÍS              | ANO                                | LEGISLAÇÃO                                    | RESUMO  |
|-------------------|------------------------------------|---|---|
| Antígua e Barbuda | 2014                               | <b>The Immigration and Passport Act, 2014</b> | Uma lei para revisar e reformar a lei que estabelece o controle da entrada e saída de pessoas de e para Antígua e Barbuda; para revogar a Lei de Imigração Cap. 208 e para fins incidentais e conexos.        |
| Bahamas           | 1967 (emendado por último em 2015) | <b>Immigration Act, Chapter 191</b>           |   |
| Barbados          | 1976 (emendado por último em 2015) | <b>Immigration Act, Cap 190</b>               | Regula a entrada e saída de pessoas em Barbados, incluindo a concessão de autorizações de trabalho (Parte III) e a remoção de pessoas não autorizadas a entrar em Barbados, deportação e detenção (Parte IV). |

| PAÍS                     | ANO                                   | LEGISLAÇÃO  | RESUMO  |
|--------------------------|---------------------------------------|---|---|
| Dominica                 | 1941<br>(emendado por último em 1995) | <b>Immigration and Passport Act Cap 18:01</b>                 | Lei que impõe restrições à imigração e regula a emissão e produção de passaportes |
| Granada                  | 1969<br>(emendado por último em 2007) | <b>Immigration Act, Chapter 145</b>                           | Uma lei para impor restrições à imigração e regular a deportação de estrangeiros  |
| São Cristóvão e Neves    | 2002<br>(emendado por último em 2006) | <b>Immigration Act, No. 10 of 2002</b>                        |   |
| Santa Lúcia              | 1954<br>(Emendado por último em 2017) | <b>Immigration Act, Cap.10.01</b>                             | Define critérios relativos à entrada, residência e cidadania em Santa Lúcia       |
| São Vicente e Granadinas | 2017                                  | <b>Immigration (Restriction) Amendment Act, No.16 of 2017</b> |   |
| Trinidade e Tobago       | 1969<br>(emendado por último em 2016) | <b>Immigration Act Cap. 18:01</b>                             | Lei relativa à admissão de pessoas em Trinidad e Tobago                           |

Fonte: Elaboração própria

Além da legislação específica, os nove países também ratificaram algumas das principais normativas internacionais sobre migração e as normativas que tratam de temas correlatos, conforme pode ser observado no Quadro 15 Os nove países ratificaram a Convenção Relativa aos Trabalhadores Migrantes (Convenção n. 97) da Organiza-

ção Internacional do Trabalho. Também houve avanços importantes no comprometimento à proteção dos refugiados, sendo que seis dos nove países ratificaram a Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados (Convenção de Genebra de 1951). Apesar do que foi mencionado, há lacunas importantes nesse quesito; por exemplo, no que diz respeito ao comprometimento da proteção e avanço dos direitos dos imigrantes. Dos países mencionados, apenas São Vicente e Granadinas ratificaram a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros das Suas Famílias, uma normativa fundamental para a garantia e proteção dos direitos dos trabalhadores migrantes.

**Quadro 15** – Protocolos internacionais em matéria de migração ratificados pelas ilhas caribenhas.

| <b>PROTOCOLO INTERNACIONAL</b>   | <b>Antígua e Barbuda</b> | <b>Bahamas</b> | <b>Barbados</b> |
|--|--------------------------|----------------|-----------------|
| <b>Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros das Suas Famílias</b> | -                        | -              | -               |
| <b>A Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados (Convenção de Genebra de 1951)</b>                      | 1995                     | 1993           | -               |
| <b>Convenção internacional sobre os direitos da criança</b>  | 1993                     | 1991           | 1990            |
| <b>OIT Convenção Relativa aos Trabalhadores Migrantes (Revista Em 1949) (Convenção n. 97).</b>                               | -                        | 1976           | 1967            |
| <b>Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional</b>   | 2002                     | 2008           | 2014            |

| <b>PROTOCOLO INTERNACIONAL</b>   | <b>Dominica</b> | <b>Granada</b> | <b>Saint Kitts e Neves</b> |
|--|-----------------|----------------|----------------------------|
| <b>Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros das Suas Famílias</b> | -               | -              | -                          |
| <b>A Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados (Convenção de Genebra de 1951)</b>                      | 1994            | -              | 2002                       |
| <b>Convenção internacional sobre os direitos da criança</b>  | 1991            | 1990           | 1990                       |
| <b>OIT Convenção Relativa aos Trabalhadores Migrantes (Revista Em 1949) (Convenção n. 97).</b>                               | 1983            | 1979           | -                          |
| <b>Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional</b>   | 2013            | 2004           | 2004                       |

| <b>PROTOCOLO INTERNACIONAL</b>   | <b>Santa Lúcia</b> | <b>São Vicente e Granadinas</b> | <b>Trinidad e Tobago</b> |
|--|--------------------|---------------------------------|--------------------------|
| <b>Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros das Suas Famílias</b> | -                  | 2010                            | -                        |
| <b>A Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados (Convenção de Genebra de 1951)</b>                      | -                  | 1993                            | 2000                     |
| <b>Convenção internacional sobre os direitos da criança</b>  | 1993               | 1993                            | 1991                     |
| <b>OIT Convenção Relativa aos Trabalhadores Migrantes (Revista Em 1949) (Convenção n. 97).</b>                               | 1980               | -                               | 1963                     |
| <b>Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional</b>   | 2013               | 2010                            | 2007                     |

Fonte: Elaboração própria

Quase todas as ilhas-nações do Caribe ratificaram os protocolos internacionais para prevenção do tráfico de pessoas e do tráfico ilícito de imigrantes, além de possuírem matéria jurídica própria sobre o assunto. É importante diferenciar aqui os dois termos. A ONU define **tráfico de pessoas** como o “recrutamento, transporte ou acolhimento de pessoas para fins de exploração – como exploração sexual, trabalho forçado, escravidão ou remoção de órgãos”. Já o **tráfico ilícito de imigrantes** consiste em “um crime que ocorre apenas quando se atravessam fronteiras. Consiste em ajudar os migrantes a entrar ou permanecer ilegalmente em um país, para um ganho financeiro ou material. Os traficantes de migrantes fazem negócios lucrativos, abusando da necessidade e/ou desejo dos migrantes de entrarem em um país e a falta de documentos legais para fazê-lo”<sup>253</sup>.

As nove nações possuem legislação específica para o combate do tráfico de pessoas. Já no tocante ao tráfico ilícito de pessoas, apenas Antígua e Barbuda, Dominica e São Cristóvão e Neves têm leis criminalizando e combatendo a prática; nas Bahamas, em Barbados, Granada e São Vicente e Granadinas o tema está regulamentado em outras leis migratórias. Já em Santa Lúcia e Trinidad e Tobago, o tráfico ilícito de imigrantes não é considerado crime.

253 Disponível em: <<https://www.unodc.org/e4j/pt/secondary/human-trafficking-and-migrant-smuggling.html>>. Acesso em 11 de maio de 2022.

## Quadro 16 – Legislação sobre tráfico de pessoas e tráfico ilícito de imigrantes nas ilhas caribenhas.

|   | <b>Antígua e Barbuda</b>  | <b>Bahamas</b>   | <b>Barbados</b>   |
|---|---|--|---|
| <b>Ratificação do Protocolo das Nações Unidas contra o Contrabando de Migrantes por Terra, Mar e Ar de 2002</b>                           | <b>2010</b>   | <b>2008</b>  | <b>2014</b>   |
| <b>Ratificação do Protocolo das Nações Unidas para Prevenir, Suprimir e Punir o Tráfico de Pessoas, Especialmente Mulheres e Crianças</b> | <b>2010</b>   | <b>2008</b>  | <b>2014</b>   |
| <b>Legislação específica para combate ao tráfico ilícito de imigrantes</b>  | <b>Lei n. 11 de 2010 – Prevenção do tráfico de migrantes (Migrant Smuggling (Prevention) Act, No.11 of 2010)</b>                        | <b>Não há; tema é englobado na legislação migratória vigente.</b>              | <b>Não há; tema é englobado na legislação migratória vigente.</b> |
| <b>Legislação específica para combate ao tráfico de pessoas</b>   | <b>Trafficking in Persons (Prevention) Act No. 12 of 2010; Trafficking in Persons (Prevention) (Amendment) Act, 2015 No. 13 of 2015</b> | <b>Trafficking in Persons (Prevention and Suppression) Act, No. 27 of 2008</b> | <b>Trafficking in Persons Prevention Act of 2016</b>              |

|   | <b>Dominica</b>   | <b>Granada</b>   | <b>Saint Kitts e Neves</b>  |
|---|---|--|---|
| <b>Ratificação do Protocolo das Nações Unidas contra o Contrabando de Migrantes por Terra, Mar e Ar de 2002</b>                           | <b>2013</b>   | <b>2004</b>  | <b>2004</b>   |
| <b>Ratificação do Protocolo das Nações Unidas para Prevenir, Suprimir e Punir o Tráfico de Pessoas, Especialmente Mulheres e Crianças</b> | <b>2013</b>   | <b>2004</b>  | <b>2004</b>   |
| <b>Legislação específica para combate ao tráfico ilícito de imigrantes</b>  | <b>Transnational Organized Crime (Prevention and Control) Act (criminalizes the act of smuggling) de 2013</b> | <b>Não há; tema é englobado na legislação migratória vigente</b> | <b>Lei n. 32 de 2008 - Lei para prescrever medidas para prevenir e combater o tráfico de pessoas, com particular respeito às vítimas mulheres e crianças.</b> |
| <b>Legislação específica para combate ao tráfico de pessoas</b>   | <b>Transnational Organized Crime (Prevention and Control) Act, No. 13 of 2013 - Part III, Section 8</b>       | <b>Prevention of Trafficking in Persons Act, No. 34 of 2014</b>  | <b>Trafficking in Persons (Prevention) Act, No. 32 of 2008</b>  |



|   | <b>Santa Lúcia</b>                             | <b>São Vicente e<br/>Granadinas</b>                                    | <b>Trinidad e<br/>Tobago</b>   |
|---|--|--|--|
| <b>Ratificação do<br/>Protocolo das Nações<br/>Unidas contra o<br/>Contrabando de<br/>Migrantes por Terra,<br/>Mar e Ar de 2002</b>                                   | -  | 2010   | 2007   |
| <b>Ratificação do<br/>Protocolo das<br/>Nações Unidas<br/>para Prevenir,<br/>Suprimir e Punir o<br/>Tráfico de Pessoas,<br/>Especialmente<br/>Mulheres e Crianças</b> | 2013   | 2010   | 2007   |
| <b>Legislação específica<br/>para combate ao<br/>tráfico ilícito de<br/>imigrantes</b>  | Não é<br>considerado<br>delito                 | Não há; tema é<br>englobado na le-<br>gislação migra-<br>tória vigente | Não é<br>considerado<br>delito   |
| <b>Legislação específica<br/>para combate ao<br/>tráfico de pessoas</b>   | Counter-Traffi-<br>cking Act, No. 7<br>of 2010 | Prevention of<br>Trafficking in<br>Persons Act, No.<br>27 of 2011      | Trafficking in<br>Persons Act<br>Chapter 12:10,<br>No 14 of 2011<br>(Amended by<br>No. 12 of 2012) |

Fonte: Elaboração própria

### 3. México

Figura 5 – Mapa político do México.



**Fonte:** [https://educa.ibge.gov.br/images/7a12/mapas/mundo/planisferio\\_pol.pdf](https://educa.ibge.gov.br/images/7a12/mapas/mundo/planisferio_pol.pdf).

### 3.1 México

Os Estados Unidos Mexicanos, México, é um país localizado na América do Norte, composto por um território de 1.964.375 km<sup>2</sup>, uma população de aproximadamente 129 milhões de pessoas; adota o regime presidencialista e atualmente está sob o governo de Andrés Manuel López Obrador (CIA FACTBOOK, 2022)<sup>254</sup>. O país faz fronteira com a Guatemala, Belize e Estados Unidos da América.



Assim como seus vizinhos latino-americanos, a imigração esteve e está intimamente ligada com a história e desenvolvimento do México. Desde a independência da Espanha em 1810, o país tem implementado diversos marcos normativos para regular a matéria migratória. O primeiro deles foi o **Decreto do Governo para Colonização de Tejas**, de 18 de agosto de 1824. A partir dele foi oferecida aos estrangeiros a possibilidade de se estabelecerem em território mexicano, outorgando segurança jurídica a eles e a suas propriedades sempre que se sujeitassem às leis nacionais<sup>255</sup>. Nos anos subsequentes à indepen-

254 CIA World Factbook, 2022. Disponível em: <<https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/mexico/>>. Acesso em 30 de abril de 2022.

255 **Decreto del Gobierno para la Colonización de Tejas de 24 de agosto de 1824**. Disponível em: <<https://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/2ImpDictadura/IM/1824-Ago18%20DGFTxs.pdf>>. Acesso em 30 de abril de 2022.

dência, marcados pela insatisfação com os espanhóis devido ao não reconhecimento da independência do país pela Espanha, o governo mexicano promulgou duas normativas visando a expulsão de espanhóis do território mexicano, em 1827 e 1829<sup>256</sup>. A despeito do que foi mencionado, a expulsão de estrangeiros não se limitou aos espanhóis. Assim, durante esse período, o governo mexicano decretou a expulsão de qualquer estrangeiro legal ou ilegalmente estabelecido no país que julgasse prejudicial à ordem pública<sup>257</sup>.

Anos mais tarde, visando promover o aumento populacional e facilitar a naturalização de homens industriais, sem a exigência de tempo mínimo de residência para outorgar a nacionalidade mexicana, foi promulgado um **Decreto sobre naturalização de estrangeiros**, em 10 de setembro de 1846<sup>258</sup>.

A primeira lei específica para estrangeiros foi promulgada em 1854. O **Decreto del Gobierno sobre Extranjeria e Nacionalidad** estabelecia que os estrangeiros não teriam direitos políticos e eclesiásticos, não poderiam exercer cargos públicos ou realizar comércio por meio de navios mercantes ou pesca na costa mexicana. A lei também dispunha sobre quem era mexicano e como a nacionalidade seria outorgada a es-

256 <<https://www.archivos.gob.mx/GuiaGeneral/pdf/002/130-Expulsion-de-Espanoles.pdf>>.

257 Ley sobre la Expulsión de Extranjeros No Naturalizados, de 1832.

258 Outras normas quanto à naturalização foram aprovadas anteriormente ao Decreto de 1846, de forma dispersa dentro de normativas maiores, como Constituições e tratados específicos. Para uma visão geral, ver: Guiterrez, Sandra. Ley de Nacionalidad: breve estudio legislativo em México. **Contribuciones a las Ciencias Sociales**, Nov. 2012. Disponível em: <<https://www.eumed.net/rev/cccscs/22/ley-nacionalidad-mexico.html>>. Acesso em: 30 abr. 2022; PANI, Erika. Ciudadanos Precarios. Naturalización y Extranjería en el México Decimonónico. **Historia Mexicana**, v. LXII, n. 2, p. 627-674, 2012. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/pdf/600/60029125003.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2022.

trangeiros que assim o desejassem<sup>259</sup>. Em 1861, foi promulgada a **Lei de Matrícula de Estrangeiros** que estabeleceu a obrigação das pessoas estrangeiras de se matricularem na Secretaria de Relações e que nenhuma autoridade reconheceria um estrangeiro como tal se este não apresentasse sua matrícula. Ou seja, para obtenção de audiências e poder participar delas perante os tribunais do país, para obtenção de qualquer documentação, primeiro era necessário apresentar a dita matrícula.

Sob o governo de Porfírio Días (1876-1911), foi expedida uma nova lei migratória visando reconhecer os direitos dos estrangeiros radicados em território mexicano. A **Lei de Extranjería y Naturalización**, de 1866, reunia, em um único corpo normativo, tudo em matéria de estrangeiros. Reconhecia o direito a migrar como um direito natural e inerente de todos os homens, determinava normas para solicitação de naturalização, mas ainda concedia apenas aos mexicanos os direitos políticos<sup>260</sup>.

Márquez (2011) considera que todo o marco normativo relativo à imigração, promulgado ao longo do século XX, teve como objetivo principal responder às condições sociais e políticas nacionais e internacionais que permitiram uma maior mobilidade humana. Ainda de acordo com o autor, é notável como as políticas desse período buscam impedir os fluxos migratórios em grande escala.

A **Lei de Imigração**, de 1909, teve como objetivo evitar a imigração de indivíduos “notoriamente nocivos para a ordem moral e sanitária” do país. De acordo com esta lei, tais indivíduos seriam os

259 Disponível em: <<https://tecnologias-educativas.te.gob.mx/RevistaElectoral/content/pdf/a-2000-02-014-114.pdf>> . Acesso em 22 de maio de 2022.

260 MÉXICO. **Ley de Extranjería y Naturalización del 28 de mayo de 1866**. Disponível em: <[http://cdigital.dgb.uanl.mx/la/1080047387/1080047387\\_100.pdf](http://cdigital.dgb.uanl.mx/la/1080047387/1080047387_100.pdf)>. Acesso em: 30 de abr. 2022.

de origem asiática, especialmente chineses, aos quais se atribuía o surgimento de doenças e epidemias. A imigração chinesa começou ainda no século XIX, destinada ao trabalho braçal na construção das ferrovias e exploração mineira dos estados do norte do México. Além disso, a Lei de 1909 trazia outras medidas discriminatórias, como a proibição de imigração de pessoas com deficiências físicas ou mentais. Excluindo-se essas categorias de indesejáveis, paradoxalmente, a Lei falava “na mais completa igualdade de todos os países e todas as raças, não estabelecendo nenhum preceito especial para cidadãos de uma nação, nem para os indivíduos de uma determinada raça” e regras de acordo com os princípios de humanidade e igualdade<sup>261</sup>.

A lei de 1909 sobreviveu à Revolução Mexicana, mas Castillo (2012) aponta que o êxito social e econômico que alguns estrangeiros haviam conseguido sob o Porfiriato e o ressentimento para com grupos específicos, como norte-americanos e espanhóis, acentuaram o sentimento xenofóbico na sociedade mexicana. Isso se refletiu na **Constituição de 1917** que, além de limitar os direitos políticos de imigrantes, impôs limites à compra de imóveis e determinou a preferência de nacionais sobre estrangeiros em todos os tipos de concessões e para a atuação em cargos governamentais. A constituição concedia também poderes ao governo para expulsar imediatamente, e sem julgamento prévio, qualquer estrangeiro cuja permanência fosse identificada como inconveniente<sup>262</sup>. Melendez e Figueroa (1999) apontam que a Constituição de 1917 visava manter os objetivos fundamentais nacionais de preservação da soberania e da autodeterminação.

261 <<http://www.migrantes.pri.org.mx/SabiasQue/Sabias.aspx?y=1784>>.

262 MÉXICO. **Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917**. Disponível em <[https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf\\_mov/Constitucion\\_Politica.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf)>. Acesso em 20 de abr. 2022.

Menos de uma década depois de promulgada a Constituição, foi instituída a **Lei de Migração dos Estados Unidos Mexicanos de 1926**, visando sanar alguns pontos da lei de 1909. Em seu preâmbulo, ficava explícito que o objetivo da nova lei era reforçar as condições de entrada de estrangeiros no território mexicano, selecionando os imigrantes e excluindo aqueles indivíduos indesejáveis e que representassem um perigo para o país, fosse por “sua moralidade, sua índole, educação, costumes e demais circunstâncias pessoais”<sup>263</sup>. A lei visava proteger os trabalhadores nacionais, já que a imigração de trabalhadores estrangeiros estava sendo identificada como uma ameaça. Esta lei também instituiu um imposto que deveria ser pago pelos imigrantes, cujo montante era definido pela Lei de Entradas. Esse imposto foi mantido por todas as leis subsequentes. Pela primeira vez, ficava determinada a necessidade de vistos para viajar ao México e estabelecido que a simples presunção de que um imigrante não cumpria com o que estava determinado na lei era suficiente para sua detenção e expulsão (Melendez e Figueroa, 1999, p. 72).

O aumento do fluxo migratório internacional, no fim dos anos 1920, levou a uma reforma na lei de 1926. Em agosto de 1930, foi promulgada a nova **Lei de Migração** do país, ainda mais restritiva, com barreiras raciais e culturais para entrada e permanência no México. A lei mantinha as normativas anteriores quanto aos requisitos para estabelecimento de estrangeiros no país, com relação a trabalho, ofício e modo honesto de vida. Ficava estabelecida também a conveniência de imigração de raças facilmente assimiláveis à população mexicana. A previsão de asilo político também foi mantida, embora a mesma lei não permitisse o ingresso de pessoas pertencentes a organi-

263 MÉXICO. **Ley de Migración de los Estados Unidos Mexicanos del 13 de marzo de 1926**. Disponível em: <[http://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=4474652&fecha=13/03/1926&cod\\_diario=189617](http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4474652&fecha=13/03/1926&cod_diario=189617)>. Acesso em 20 de abr. 2022.

zações anarquistas ou que defendessem doutrinas contra governos<sup>264</sup>. A lei ficou em vigor por seis anos até ser substituída pela **Lei Geral de População, de 1936**. Essa normativa também trouxe disposições regulando a entrada de estrangeiros no país com base em critérios de assimilação raciais e culturais. Apesar da nova lei, algumas tratativas continuaram, como as proibições aos indesejados e o direito ao asilo. Assim, a novidade foi a ampliação das categorias migratórias para turista, imigrantes em trânsito, visitante local, imigrante e emigrado.

A Segunda Guerra Mundial e o grande fluxo migratório gerado fizeram com que fosse promulgada uma nova **Lei Geral de População, de 1947**, com diversas modificações e inovações em relação à lei de 1936. A nova lei trouxe, por exemplo, o estabelecimento de categorias migratórias e a condução da política migratória para uma seleção de estrangeiros que incrementassem a riqueza humana e não prejudicassem os interesses nacionais. Ficava determinado também que nenhum estrangeiro poderia realizar atos públicos ou privados sem a comprovação de residência legal ante as autoridades. A Lei estipulava as especificações para repatriação de mexicanos para que as capacidades adquiridas por eles em outros países fossem aproveitadas no México. Essa lei também tornou a imigração ilegal um delito, inclusive prevendo a criação de locais para detenção de estrangeiros<sup>265</sup>.

Após os diversos golpes de estado que abalaram os países da América Latina, entre as décadas de 1950 e 1970, e o aumento do fluxo de refugiados e solicitantes de asilo, o governo mexicano ajustou a lei

264 MÉXICO. **Ley de Migración de los Estados Unidos Mexicanos del 30 de agosto de 1930**. Disponível em: <[http://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=4482378&fecha=30/08/1930&cod\\_diario=190188](http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4482378&fecha=30/08/1930&cod_diario=190188)>. Acesso em 20 de abr. 2022.

265 MÉXICO. **Ley General de Población del 27 de diciembre de 1947**. Disponível em: <[http://dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=4691524&fecha=27/12/1947&cod\\_diario=202193](http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4691524&fecha=27/12/1947&cod_diario=202193)>. Acesso em 25 abr. 2022.



de 1947. Em 1974, foi promulgada a nova **Lei Geral de População**. A lei se autodefinia como sendo restritiva, quando necessário para proteger a atividade econômica, profissional e artística dos mexicanos, e aberta, na medida que seja conveniente encorajar a imigração de estrangeiros que tragam benefícios culturais, sociais e econômicos para o país<sup>266</sup>. A Lei de 1974 segue em vigência, mas com diversas reformas. Por 35 anos, a lei definiu diversas questões de matéria migratória, regulamentando a entrada, permanência e saída de estrangeiros do México; o status migratório das pessoas; as atribuições da Secretaria de Governo (SEGOB) para conduzir o processo migratório, os procedimentos de verificação e vigilância. Karina e Nancy (2012) afirmam que, apesar de todas as reformas que foram feitas nesse período, a Lei de 1974 ainda apresentava problemas, imprecisões e falta de harmonização com os padrões internacionais de direitos humanos.

Devido ao que foi mencionado, em 2011, houve a última grande mudança em matéria migratória no México, com a aprovação da **Lei de Migrações**<sup>267</sup>. Foram revogadas as disposições da Lei de 1974 e de seu Regulamento em termos de entrada e saída de pessoas, permanência, estadia e trânsito de estrangeiros no território mexicano. A nova lei de migração ficava responsável por: definir toda a política migratória; garantir aos migrantes, independentemente de sua situação migratória, os direitos reconhecidos na Constituição e nos tratados internacionais; eliminar barreiras aos imigrantes para comprovação de estadia regular no país e acesso a serviços de educação, saúde e justiça. A despeito do que foi mencionado, Karina e Nancy (2012), chamam a atenção para o fato de essa lei ainda tratar a migração como tema de

266 MÉXICO. **Ley General de Población del 7 de enero de 1974**. Disponível em; <<https://www.oas.org/dil/Migrants/Mexico/Ley%20General%20de%20Poblaci%C3%B3n.pdf>>. Acesso em 25 abr. 2022.

267 MÉXICO. **Ley General de Migración del 25 mayo 2011**. Disponível em; <[https://oig.cepal.org/sites/default/files/2011\\_leydemigracion\\_mex.pdf](https://oig.cepal.org/sites/default/files/2011_leydemigracion_mex.pdf)>.

segurança nacional e não abarcar os problemas e abusos que os migrantes enfrentam no país<sup>268</sup>. Os principais instrumentos legais regulando a migração no México atualmente são, então, a **Lei Geral de População, de 1974, a Lei de Migrações, de 2011, e a Lei sobre Refugiados, Proteção Complementar e Asilo Político** e seus respectivos regulamentos.<sup>269</sup>

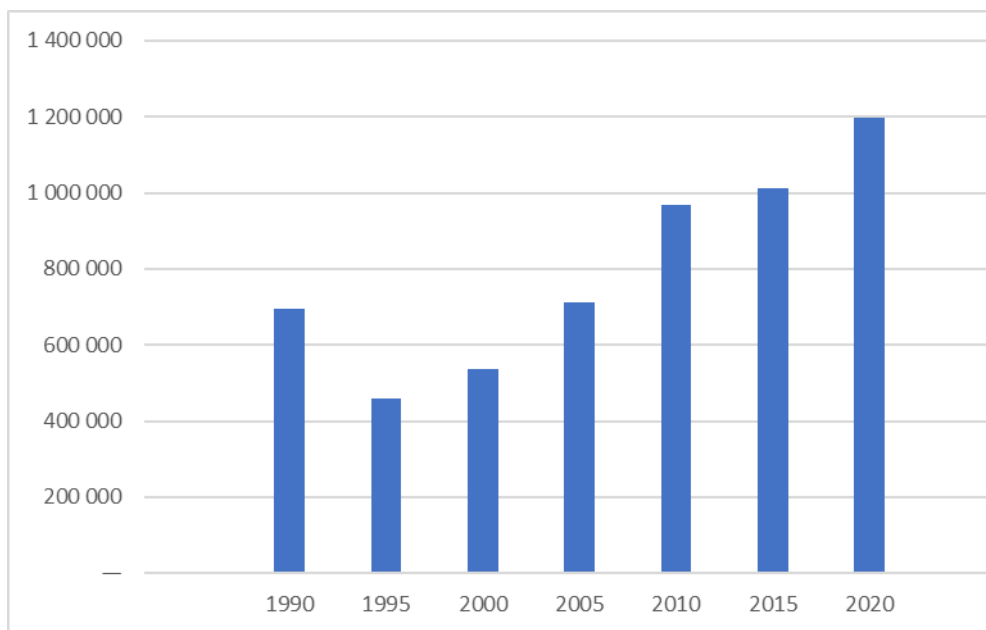
Recentemente, sob a administração do presidente Andrés López Obrador, foram feitas algumas modificações, reestruturando a coordenação interinstitucional para gestão da migração. Por exemplo, a Guarda Nacional Mexicana foi deslocada para ajudar o Instituto Nacional de Migrações no controle migratório, e acordos foram firmados com o ACNUR para apoiar a tramitação de solicitações de asilo. A Lei de Migrações de 2011 sofreu reformas legais que colocaram um fim à prisão de crianças migrantes e suas famílias.<sup>270</sup>

O Gráfico 9 mostra a evolução da migração para o país nos últimos 30 anos. Apesar do grande fluxo migratório, os estrangeiros correspondem a uma parcela muito pequena da população mexicana. O censo de 2000, por exemplo, mostrou a presença de 492.617 imigrantes no país, o que corresponde a 0.5% da população total.

268 Para um estudo aprofundado da Lei de 2011 e uma comparação com a Lei de 1974, ver: Karina e Nancy (2012).

269 Os estados mexicanos também possuem legislações próprias sobre migração, que podem ser encontradas em: <<https://www.cndh.org.mx/programas/marco-normativo-migrantes>>. Acesso em 02 maio 2022.

270 SEGOB, “Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Ley de Migración y de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, en materia de Infancia Migrante,” Diario Oficial de la Federación, 11 de noviembre de 2020. <[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5604705&fecha=11/11/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5604705&fecha=11/11/2020)>.

**Gráfico 9 – Imigrantes no México (1990 - 2020)**

**Fonte:** UN. International Migrant Stock 2020

Vale mencionar que o governo mexicano oferece asilo a perseguidos políticos. A própria Constituição garante o direito a todas as pessoas de solicitarem e, se seu caso for válido, obterem asilo e refúgio. Todos os princípios e procedimentos relativos à proteção humanitária, procedimentos para solicitar a condição de refugiado, asilo ou proteção complementar encontram-se na **Lei de Refugiados, a Proteção Complementaria e Asilo Político** e em seu regulamento, apro-

vados em 2011<sup>271</sup>. Conforme foi mencionado, recentemente o governo mexicano firmou acordos com o ACNUR para ampliar os esforços em matéria de proteção humanitária no México<sup>272</sup>.

A pandemia da COVID-19 teve seus efeitos no fluxo migratório e na maneira como o México lidou com eles. O governo decretou medidas e políticas para minimizar e evitar o contágio e disseminação da doença. Dentre elas, destacam-se o distanciamento social, uso de equipamento de proteção pessoal, suspensão de atividades não essenciais e limitação do tráfego fronteira. Organismos da sociedade civil destacaram o descaso do governo para com os imigrantes no tocante à pandemia<sup>273</sup>. O fechamento das fronteiras norte e sul impactou a situação das famílias e dos imigrantes individuais que haviam viajado ao México com destino aos

271 MÉXICO. **Ley de Refugiados, la Protección Complementaria y Asilo Político del 27 enero de 2011**. Disponível em: <<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LRPCAP.pdf>>. Acesso em: 02 maio 2022.

MÉXICO. **Reglamento de la Ley de Refugiados, la Protección Complementaria y Asilo Político**. Disponível em: <[https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Normatividad/Reglamento\\_LRPC.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Normatividad/Reglamento_LRPC.pdf)>. Acesso em: 02 maio 2022.

272 SEGOB, COMAR, y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), “Convenio Específico de Cooperación entre la Secretaría de Gobernación de los Estados Unidos Mexicanos y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados para el Fortalecimiento Institucional de la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados,” 9 de octubre de 2020. Disponível em: <[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/607693/Convenio\\_Especifico\\_COMAR-ACNUR.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/607693/Convenio_Especifico_COMAR-ACNUR.pdf)>. Acesso em 02 maio 2022.

273 Para detalhes, ver: FUNDACION PARA LA JUSTICIA Y EL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO (FJEDD). Informe sobre los efectos de la pandemia de covid-19 en las personas migrantes y refugiadas. Violaciones a derechos humanos documentadas por organizaciones defensoras y albergues en México. México: FJEDD, 2021. Disponível em: <<https://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-informe-migracion-y-covid-19.pdf>>. Acesso em 02 maio 2022.

Estados Unidos. Estas ações refletiram-se no aumento de solicitações de refúgio às autoridades mexicanas, no ano de 2021<sup>274</sup>.

Houve a militarização das fronteiras e cooperação com países vizinhos para frear as caravanas de imigrantes que tentavam cruzar fronteiras e seguir rumo aos Estados Unidos. O governo mexicano também usou a pandemia para adotar ações mais repressivas e justificar o emprego de medidas legais de detenção contra imigrantes<sup>275</sup>. A Guarda Nacional Mexicana auxiliou o Instituto Nacional de Migrações no monitoramento, via drones, das caravanas de imigrantes, especialmente hondurenhos e guatemaltecos, que pretendiam entrar no país pela fronteira México-Guatemala<sup>276</sup>.

Outro ponto criticado e negativo foi a exclusão dos imigrantes sem documentos do programa nacional de vacinação contra Covid-19<sup>277</sup>. Houve relatos de abandono e descaso por parte das autoridades para

274 De Janeiro a Setembro de 2021 90.314 pessoas solicitaram refúgio no México. Disponível em: <[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/671382/Cierre\\_Septiembre-2021\\_\\_1-October-2021\\_.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/671382/Cierre_Septiembre-2021__1-October-2021_.pdf)>. Acesso em 02 maio 2022. No mesmo período, o Instituto Nacional de Migraciones abriu processo administrativo contra 148.903 pessoas por situação irregular (OIM, 2021, p. 27).

275 Confira: <<http://observatoriocolef.org/noticias/el-inm-amaga-con-carcel-si-caravana-migrante-ingresa-a-mexico-sin-medidas-sanitarias/> <https://radiolaprimerisima.com/latinos/violacion-a-derechos-humanos-de-migrantes-aumentan-por-covid-19/> <https://www.milenio.com/politica/covid-19-agudizo-crisis-sanitaria-migrantes-frontera-sur-onu>>.

276 Agencia EFE, “México opta por drones para vigilar frontera sur con caravana partida,” Agencia EFE, 5 de octubre de 2020.

277 Confira: <<https://www.milenio.com/opinion/varios-autores/sociedad-sustentable/migracion-y-vacuna-contra-el-covid-19>>.

com os imigrantes nos centros de migração do governo<sup>278</sup>. A Covid-19 impactou também na situação laboral dos migrantes no México, visto que muitos dependiam de empregos informais e sofreram com o fechamento de negócios e demissões.

Em maio de 2022, o presidente López Obrador viajou para os países do Triângulo do Norte da América Central (TNAC). Na viagem, ele ponderou que o “problema da imigração irregular” tem raízes estruturais e é compartilhado pelos países do TNAC, México e Estados Unidos. Como é uma questão comum, o presidente considera que a responsabilidade e a solução são de todos os países envolvidos. Assim, propôs que um plano conjunto seja elaborado e executado por todas as partes<sup>279</sup>.

Por fim, no quadro 14, são apresentadas algumas das principais normativas promulgadas no México em matéria migratória:

278 Ver: <<https://www.jornada.com.mx/ultimas/estados/2020/10/15/violan-en-instalaciones-del-inm-derecho-de-migrantes-a-la-salud-1947.html> e [https://coronavirus.gob.mx/wp-content/uploads/2020/05/Protocolo\\_de\\_actuacion\\_-INM\\_19042020.pdf](https://coronavirus.gob.mx/wp-content/uploads/2020/05/Protocolo_de_actuacion_-INM_19042020.pdf)>.

279 Disponível em: <<https://www.nacion.com/el-mundo/centroamerica/lopez-obrador-dice-que-ee-uu-debe-ser/FL6F4BRFHJFXVD5L6QVKDX7HRU/story/>> . Acesso em 22 de maio de 2022.

**Quadro 17 – Legislação migratória do México**

| <b>ANO</b> | <b>LEGISLAÇÃO</b>  |
|------------|--|
| 1824       | <b>Decreto del Gobierno para la Colonización de Tejas</b>                                |
| 1827       | <b>Ley de Expulsión de Españoles</b>   |
| 1830       | <b>Ley de Expulsión de Españoles</b>   |
| 1854       | <b>Decreto del Gobierno sobre Extranjería y Nacionalidad</b>                             |
| 1861       | <b>Ley de Matriculación de Extranjeros</b>   |
| 1866       | <b>Ley de Extranjería y Naturalización</b>   |
| 1909       | <b>Ley de Inmigración</b>  |
| 1917       | <b>Constituição de 1917</b>  |
| 1926       | <b>Ley de Migración</b>  |
| 1930       | <b>Ley de Migración</b>  |
| 1936       | <b>Ley General de Población</b>  |
| 1947       | <b>Ley General de Población de 1947</b>  |
| 1974       | <b>Ley General de Población e 1974</b>   |
| 2011       | <b>Ley de Migración</b>  |
| 2011       | <b>Ley de Refugiados, la Protección Complementaria y Asilo Político</b>                  |
| 2012       | <b>Reglamento de la Ley de Refugiados, la Protección Complementaria y Asilo Político</b> |

Fonte: Elaboração própria

# Acordos Regionais e Bilaterais

Boa parte dos acordos de mobilidade regional foram assinados dentro da Comunidade do Caribe (CARICOM). A CARICOM foi fundada em 1973 como um mecanismo de integração regional e cooperação entre os estados-membros. Fazem parte do grupo vinte países, sendo quinze membros e cinco associados<sup>280</sup>.

Vários acordos foram firmados dentro da comunidade visando alcançar a mobilidade de pessoas entre alguns dos países membros. O primeiro passo nesse sentido foi a **Declaração de Grand Anse**, de 1989, que visava estabelecer uma economia de mercado integrada e única, conhecida como *Caribbean Single Market Economy* (CSME). Esta facilitaria o comércio e mobilidade de bens e serviços e pessoas entre os países-membros.

O bloco também tem uma preocupação com a regulação da segurança social e alguns aspectos trabalhistas e de migração entre seus membros. Deste modo, estabeleceu normativas que tratam destas questões, como o **Acuerdo sobre Seguridad Social** e o **Tratado**

280 São países membros do Caricom: Antígua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, Granada, Guiana, Haiti, Jamaica, São Cristóvão e Neves, Santa Lúcia, São Vicente e as Granadinas, Suriname, Trinidad e Tobago, e o território britânico de Montserrat. Participam como associados os territórios britânicos ultramarinos (Anguilla, Ilhas Cayman, Ilhas Virgens e Turcos e Caicos), assim como Bermuda. Como observadores, os estados de Aruba, Colômbia, República Dominicana, México, Países Baixos insulares, Puerto Rico e Venezuela.



**Revisado de Chaguaramas**<sup>281</sup>. O Acuerdo tem como objetivo principal a união dos Estados-membros da CARICOM e instituições correspondentes em matéria de segurança social. Segundo Bermúdez (2020), este acordo é aplicado a pessoas que estejam protegidas pela legislação nacional de um dos Estados-membros da comunidade e ampara todos os migrantes regionais que se encontrem em trânsito em algum dos Estados da CARICOM. A partir deste acordo, ficam garantidas pensões de invalidez, incapacidade, aposentadoria por idade e originadas por morte do segurado. Do mesmo modo, o acordo também garante que as contribuições de segurança social, realizadas em qualquer um dos Estados-membros da comunidade, sejam reconhecidas nos demais para serem contabilizadas e as pessoas possam acessar tais benefícios (p.17).

Com relação ao Tratado, os artigos 45 e 46 estabelecem os objetivos de atingir a livre mobilidade de pessoas e o livre movimento de trabalhadores qualificados entre as nações da comunidade. Os países que atualmente permitem a livre mobilidade de pessoas são Antígua e Barbuda, Barbados, Belize, Dominica, Granada, Guiana, Jamaica, São Cristóvão e Neves, Santa Lúcia, São Vicente e as Granadinas, Suriname e Trinidad e Tobago<sup>282</sup>. O Protocolo II do Tratado de Chaguaramas garante a mobilidade dos trabalhadores não assalariados que tenham a intenção de estabelecer um negócio próprio ou como prestadores de serviços. O protocolo II também permite a entrada de cônjuges ou familiares diretos e garante ao imigrante e sua família a permanência em algum estado-membro da CARICOM (BERMÚDEZ, 2020, p.17). Até

281 Caribbean Community (CARICOM). (2001). Revised Treaty of Chaguaramas establishing the Caribbean Community including the CARICOM Single Market and Economy. Disponível em: <[http://www.caricom.org/jsp/community/revised\\_treaty-text.pdf](http://www.caricom.org/jsp/community/revised_treaty-text.pdf)>. Acesso em: 15 maio 2022.

282 Para mais informação ver: <<http://estadomigracionesrd.obmica.org/tendencias-de-las-migraciones-en-el-caribe/89-movimientos-intrarregionales/circulacion-de-personas-entre-paises-miembros-del-caricom.html?tag=2014#Ref.3>>. Acesso em: 1 maio 2022.

o momento, alguns passos foram dados nesse tema, como a expedição de um Certificado de Reconhecimento de Habilidades Qualificadas do CARICOM, que permite o livre movimento de mão de obra qualificada sem a necessidade de visto de trabalho ou de permanência.

De acordo com Bermúdez (2020), o CARICOM tem políticas com um enfoque específico para os imigrantes, como a **Declaración de la Sociedad Civil de la CARICOM 2015 e a Carta de la Sociedad Civil (The Charter of Civil Society)**. Estas normativas abordam o respeito à dignidade humana e aos seus direitos fundamentais. A Carta também estabelece a livre circulação de pessoas dentro da CARICOM. O bloco também propôs uma série de programas voltados para a temática laboral que poderiam ser implementados pelos Estados, como: *Programas de empleo temporal; Programas educativos para la inclusión al trabajo; Incentivos de retorno; Programas para evitar fuga de cerebros; e Iniciativas para los inmigrantes* (BERMÚDEZ, 2020).

A despeito das normativas e outros esforços sobre a temática migratória no bloco, Bermúdez (2020) pondera que estes têm limites, especialmente se considerarmos que eles fornecem direitos exclusivamente para imigrantes trabalhadores com status regular. Assim, excluem-se os imigrantes que estão em situação irregular, especialmente pela falta de recursos econômicos de alguns Estados-membros da CARICOM.

Diante deste cenário, a CARICOM tem contribuído com organismos internacionais que protegem os direitos dos imigrantes. Um exemplo desta colaboração figura em 2010, quando CARICOM e a OIM assinaram um memorando de entendimento, comprometendo-se a estabelecer uma estreita colaboração entre ambas as organizações em atividades relacionadas à migração. Deste modo, reconhece-se a necessidade de defender, conjuntamente, os direitos humanos dos imigrantes e de lutar contra o tráfico de pessoas. Para isso, estabeleceram uma série de atividades colaborativas, como: cooperação técnica em

temas migratórios; assistência mútua em atividades relacionadas às melhores práticas para a gestão da migração e desenvolvimento; publicações e estudos em assuntos de interesses comuns; difusão de informação; e participação conjunta em programas de interesse comum para a OIM e a CARICOM<sup>283</sup>.

Além da CARICOM, o Sistema de Integração Centro-Americana (SICA) também é um bloco de integração regional que tem uma preocupação com a questão migratória. O bloco foi constituído em 1991 quando foi assinado o **Protocolo a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) ou Protocolo de Tegucigalpa**<sup>284</sup>. Ele tem como objetivo realizar a integração centro-americana por meio de paz, liberdade, democracia e desenvolvimento. Atualmente tem como membros Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Panamá, Belize e República Dominicana.

Entre as iniciativas do SICA, destaca-se o **Proyecto Alternativas: Integración y reintegración de niños y jóvenes en riesgo de migración irregular en Centroamérica**. Este projeto busca uma atuação no âmbito nacional para que as instituições responsáveis pelo tema em alguns países que têm um fluxo maior de mobilidade migrantes, como Honduras, El Salvador e Guatemala, possam adotar boas práticas e integrá-las em suas estratégias nacionais, sobretudo no que se refere ao acesso à educação de qualidade, ao fomento da formação profissional e à inserção da juventude no mercado de trabalho<sup>285</sup>.

283 Disponível em: <[migriom.int/es/news/la-oim-y-la-caricom-firman-un-memorando-de-entendimiento](http://migriom.int/es/news/la-oim-y-la-caricom-firman-un-memorando-de-entendimiento)> . Acesso em 22 de maio de 2022.

284 Disponível em: <[https://www.sica.int/documentos/protocolo-de-tegucigalpa-a-la-carta-de-la-organizacion-de-estados-centroamericanos-odeca\\_1\\_116823.html](https://www.sica.int/documentos/protocolo-de-tegucigalpa-a-la-carta-de-la-organizacion-de-estados-centroamericanos-odeca_1_116823.html)> . Acesso em 22 de maio de 2022.

285 Disponível em: <[https://www.sica.int/noticias/el-sica-y-la-migracion-que-se-esta-haciendo\\_1\\_119094.html](https://www.sica.int/noticias/el-sica-y-la-migracion-que-se-esta-haciendo_1_119094.html)>. Acesso em 22 de maio de 2022.

O projeto é implementado pela Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA), órgão técnico do Sistema de Integração Centro-Americana, que é responsável pela coordenação das políticas sociais intersetoriais dos seus países membros. Conta com o apoio financeiro do Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) da Alemanha através da Agência Alemã de Cooperação Técnica (GIZ)<sup>286</sup>.

Além dos acordos e normativas firmadas no âmbito multilateral ou regional, que foram mencionados ao longo deste estudo, há diversos acordos bilaterais em matéria migratória, firmados pelos países da América Central. Abaixo reunimos alguns dos principais e mais recentes acordos sobre a questão migratória:

## Panamá e Colômbia

- Em 2021, os países estabeleceram um acordo para cooperação sobre fluxos migratórios irregulares entre os dois países<sup>287</sup>. Em 2018, firmaram acordo também para prevenção, investigação e controle do tráfico de pessoas e assistência às vítimas<sup>288</sup>.

286 Para conhecer outras iniciativas, ver: <[https://www.sica.int/noticias/el-sica-y-la-migracion-que-se-esta-haciendo\\_1\\_119094.html](https://www.sica.int/noticias/el-sica-y-la-migracion-que-se-esta-haciendo_1_119094.html)> . Acesso em 22 de maio de 2022.

287 Disponível em: <<http://panama.miembajada.co/sites/default/files/30.04.2021%20MoU%20Migratorio%20Colombia%20-%20Panama%20%281%29.pdf>>. Acesso em: 1 maio 2022.

288 Disponível em: <[http://panama.miembajada.co/sites/default/files/FOTOS2018/mou\\_trata\\_1.pdf](http://panama.miembajada.co/sites/default/files/FOTOS2018/mou_trata_1.pdf)>, Acesso em: 1 maio 2022.

## Costa Rica e Barbados

- Em 1993, os países firmaram um tratado para suspensão da necessidade de vistos<sup>289</sup>.

## Costa Rica e Chile

- Em 1992, os países firmaram um tratado para suspensão da necessidade de vistos<sup>290</sup>.

## Costa Rica e Colômbia

- Em 1996, os dois países estabeleceram um tratado para a transferência de pessoas condenadas<sup>291</sup>. Em 2014, os dois países firmaram um acordo para prevenção, investigação e controle do tráfico de pessoas e tráfico ilegal de migrantes<sup>292</sup>.

289 Disponível em: <<https://www.rree.go.cr/?sec=exterior&cat=convenios&cont=610&instrumento=67>>. Acesso em: 1 maio 2022.

290 Disponível em: <<https://www.rree.go.cr/?sec=exterior&cat=convenios&cont=610&instrumento=166>>. Acesso em: 1 maio 2022.

291 Disponível em: <<https://www.rree.go.cr/?sec=exterior&cat=convenios&cont=610&instrumento=216>>. Acesso em: 1 maio 2022.

292 Disponível em: <<https://www.rree.go.cr/?sec=exterior&cat=convenios&cont=610&instrumento=1456>>. Acesso em: 1 maio 2022.

## Costa Rica e Cuba

- Em 2018, Costa Rica e Cuba firmaram um convênio em matéria migratória visando estabelecer cooperações para estimular e garantir um fluxo migratório regular, ordenado e seguro entre os dois países e estreitar laços na luta contra a migração irregular e o tráfico de pessoas<sup>293</sup>.

## Costa Rica e México

- Desde 2011, Costa Rica e México possuem tratado de extradição<sup>294</sup>.

## Costa Rica e Nicarágua

- Em 2021, Costa Rica e Nicarágua firmaram acordo para regulamentar a contratação de trabalhadores nicaraguenses temporários na Costa Rica<sup>295</sup>. Os países têm um tratado de extradição desde 1993.

293 Disponível em: <<https://www.rree.go.cr/?sec=exterior&cat=convenios&cont=610&instrumento=1287>>. Acesso em: 1 maio 2022.

294 Disponível em: <<https://www.rree.go.cr/?sec=exterior&cat=convenios&cont=610&instrumento=1262>>. Acesso em: 1 maio 2022.

295 Disponível em: <<https://www.rree.go.cr/?sec=exterior&cat=convenios&cont=610&instrumento=2112>>. Acesso em: 1 maio 2022.

## Costa Rica e Panamá

- Em 2013, foi assinada uma convenção pelos dois países sobre extradição<sup>296</sup>.
- Em 2015, ambos os países firmaram um acordo para fortalecer e coordenar os fluxos migratórios com fins de emprego e ocupação entre os dois países<sup>297</sup>.
- Em 2016, foi firmado um acordo para cooperação e implementação de um mecanismo de troca de alertas migratórios entre os dois países<sup>298</sup>.

## Costa Rica e Peru

- Em 2002, Costa Rica e Peru assinaram uma convenção sobre extradição<sup>299</sup>.

296 Disponível em: <<https://www.rree.go.cr/?sec=exterior&cat=convenios&cont=610&instrumento=731>>. Acesso em: 1 maio 2022.

297 Disponível em: <<https://www.presidencia.go.cr/comunicados/2015/09/ministros-de-trabajo-de-costa-rica-y-panama-firman-acuerdo-para-regular-flujos-migratorios/>>. Acesso em: 1 maio 2022.

298 Disponível em: <<https://www.rree.go.cr/?sec=exterior&cat=convenios&cont=610&instrumento=1335>>. Acesso em: 1 maio 2022.

299 Disponível em: <<https://www.rree.go.cr/?sec=exterior&cat=convenios&cont=610&instrumento=783>>. Acesso em: 1 maio 2022.

## México e Guatemala

- Em 2004, os países estabeleceram um acordo voltado para a saúde fronteiriça<sup>300</sup>.
- Em 1989, estabeleceram uma normativa que amplia o marco bilateral em matéria de proteção e migração entre os Estados Unidos Mexicanos e a República da Guatemala.

300 DECRETO Promulgatorio del Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Guatemala para Establecer una Comisión de Salud Fronteriza México-Guatemala – 14/04/2004. Disponível em: <[https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/ARCHIVOS/GUATEMALA-COMIS\\_SALUD.pdf](https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/ARCHIVOS/GUATEMALA-COMIS_SALUD.pdf)>. Acesso em: 1 maio 2022.



# Considerações Finais

Entre o final do século XIX e início do XX, alguns dos governos mexicano, centro-americanos e caribenhos consideraram que os imigrantes poderiam contribuir para o desenvolvimento econômico e/ou para o povoamento e crescimento de seus países. Assim, as políticas migratórias deveriam estimular a entrada e permanência daqueles que fossem considerados “qualificados” e “úteis” pelo Estado, de acordo com critérios econômicos, sociais e/ou raciais. Em momentos, intensidades e formas distintas, Panamá, Costa Rica, Honduras, El Salvador e México adotaram políticas migratórias de atração de determinados imigrantes.

Ao longo do século XX, sobretudo a partir dos anos 1940, com a ascensão dos nacionalismos e das ditaduras em alguns países da região, adotaram-se políticas migratórias mais restritivas e seletivas, especialmente por aqueles que identificaram o imigrante como uma possível ameaça à segurança nacional. Neste período, diversas normativas explicitavam as preferências dos governos por determinados tipos, sobretudo baseadas em características culturais, e consideraram o papel repressor do Estado para deter ou expulsar imigrantes que fossem considerados “indesejados”, “subversivos” ou “criminosos”. Em momentos, intensidades e formas distintas, políticas migratórias mais restritivas podem ser observadas no México, Panamá, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Jamaica e República Dominicana.

A partir da década de 1950, alguns governos também passaram a se preocupar com os emigrantes, algo que foi incrementado nas décadas seguintes dos séculos XX e XXI. Variados fatores políticos, sociais e econômicos contribuíram para que houvesse uma atenção maior aos emigrantes em Cuba, Nicarágua, Honduras, El Salvador, Jamaica e Porto Rico. Apesar da preocupação comum, ao longo dos anos foram implementadas políticas distintas, de restrição à proteção aos nacionais que deixavam estes países.

De maneira geral, nas últimas décadas do século XXI, o México, os países da América Central e do Caribe caracterizam-se mais pelos grandes fluxos emigratórios do que imigratórios. Ainda que a maioria dos migrantes internacionais sejam extrarregionais e a migração intrarregional siga sendo baixa na comparação, ela tem aumentado ao longo do tempo. Segundo estimativas McAuliffe e Triandafyllidou (2021), nos próximos anos haverá cerca de 860 mil migrantes internacionais procedentes da região, o que representará quase o dobro dos anos 1990. Além disso, a imigração também tem aumentado devido à chegada de milhares de venezuelanos em alguns países caribenhos, como República Dominicana, Trinidad e Tobago, Aruba e Curaçao.

Os fluxos migratórios também têm sido incrementados ao longo dos anos para os países da América do Norte, em especial aos Estados Unidos, devido a um conjunto complexo de fatores que envolvem as inseguranças econômica, financeira e humana. A respeito desta última, os altos índices de violência, a ocorrência de desastres naturais, como as tormentas tropicais e os furacões, e os efeitos das mudanças climáticas (inundações, secas, deslizamento de terras e entre outros) têm figurado como grandes justificativas para os deslocamentos. Para McAuliffe e Triandafyllidou (2021), os fenômenos ambientais têm desdobramentos diretos e indiretos na América Central e no Caribe. O furacão Laura, por exemplo, provocou mais de 1 milhão de deslocamentos na República Dominicana, Haiti e Cuba, em 2020. Os furacões Eta e Iota geraram cerca de 1,7 milhões de deslocamentos na sub-região.

No caso da América Central, como uma sub-região de emigração e de “trânsito”, deve-se destacar que as “caravanas de migrantes” têm aumentado em número e em frequência desde 2018. No final de 2020, registraram-se 900 mil pessoas deslocadas forçosamente, de dentro ou de fora, de Honduras, Guatemala e El Salvador. Destas, meio milhão cruzaram as fronteiras e 79% encontravam-se nos Estados Unidos. Estas caravanas também têm incluído menores desacompanhados, número que também tem crescido. Em 2021, dos 226 mil migrantes

provenientes destes países, 34 mil eram menores desacompanhados. Como resposta, os governos do México e dos Estados Unidos têm reforçado o controle de imigração, inclusive implementando medidas restritivas para prevenir o trânsito de imigrantes, como o aumento de militares na fronteira, promulgação ou reativação de medidas que facilitam a detenção e expulsão de um número maior de imigrantes, entre outros (OIM, 2022). Estes países, especialmente os Estados Unidos, têm procurado influenciar nas normativas e nas ações que estão sendo implementadas no TNAC.

As principais normativas referentes à questão migratória foram modificadas ou promulgadas em meados do século XXI por alguns países, considerando o contexto mencionado brevemente que demandou, de forma progressiva, novas políticas e ações acerca da questão. Embora na parte inicial muitos dos textos normativos aprovados mencionem que estão de acordo com as tratativas internacionais e dos direitos humanos sobre a questão, ao longo do documento é possível observar que essas mudanças ou atualizações nas políticas migratórias nacionais nem sempre adotaram a concepção da migração como direito humano em um sentido mais amplo.

Sob a justificativa de estabelecer os critérios e regular os movimentos migratórios no país, foram implementadas diretrizes para: controle migratório, permanência, detenção e expulsão de estrangeiros na Costa Rica (2005/06)<sup>301</sup> e no Panamá (2008); e de seleção e restrição de determinados estrangeiros conforme critérios morais, físicos e econômicos, em Belize (2000) e na República Dominicana (2004). Por outro lado, algumas facetas destas normativas garantiriam a emissão de documentos, o acolhimento, a proteção por razões humanitárias e os direitos e deveres como os nacionais, como no Panamá (2008) e Nicarágua (2011). Além destas questões, outros países, como Cuba (2012-13; 2015) e Nicarágua (2011), também se preocuparam em

301 Após pressão da sociedade civil, a lei foi revista e atualizada em 2009.

(re) estabelecer um diálogo com seus nacionais que vivem no exterior a partir de menções às condições de migração de retorno, repatriação e temas correlatos. Assim, mesmo entre os países que atualizaram ou aprovaram novas normativas, ainda há um longo caminho a ser percorrido em termos de migração como direito humano.

A maioria dos países da região ratificaram algumas das principais normativas internacionais sobre migração e temas correlatos, como refugiados, apátridas e as questões de trabalho dos imigrantes/emigrantes e de tráfico humano. No caso dos refugiados e dos apátridas, com exceção da Costa Rica e El Salvador, que não ratificaram as normativas dos refugiados e apátridas, respectivamente, todos os países estudados firmaram as normativas. No caso dos trabalhadores migrantes, com exceção de Haiti e São Vicente e Granadinas, todos os países estudados ratificaram as normativas.

Além destas normativas, devido à complexidade da realidade, dos desafios da migração (imigração, emigração e trânsito) e da insuficiência das respostas de alguns governos regionais, bem como do incremento dos fluxos de migrantes, em 2018, diversos países da América Central e do Caribe ofereceram um amplo apoio ao Pacto Mundial para uma Migração Segura, Ordenada e Regular para o interesse dos países da América Latina e do Caribe. Segundo Alicia Bárcena, ex-Secretária Executiva da CEPAL, para a região é relevante que se considerem os princípios do Pacto que abordam os temas de desenvolvimento sustentável, inclusão social, interesse superior da criança e os enfoques de gênero e de direitos<sup>302</sup>.

Em 2021, os países reafirmaram seu compromisso com a migração segura, ordenada e regular. Em uma reunião com representantes de outros países da América Latina, ocorrida em abril do ano supra-

302 Disponível em: <<https://www.cepal.org/pt-br/articulos/2018-america-latina-o-caribe-o-pacto-mundial-migracao-segura-ordenada-regular>> . Acesso em 30 de maio de 2022.

citado, eles se comprometeram a implementar o Pacto Mundial para a Migração Segura, Ordenada e Regular e garantir que a migração seja uma opção e não uma obrigação. Os países da região também têm trabalhado com instituições e agências para lidar com a questão migratória e temas correlatos, como a CEPAL, OIM, ACNUR e UNICEF.

As questões migratórias também têm sido pensadas, discutidas e negociadas conjuntamente entre os países e parte da sociedade civil, nos fóruns, processos e blocos ou arranjos regionais, como na Comunidade do Caribe (CARICOM) e no Sistema de Integração Centro-Americana (SICA). Também há iniciativas a respeito da questão entre grupos de países, como: o Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte de Centroamerica, instituído em 2014 e finalizado em 2019, composto por Guatemala, Honduras e El Salvador; o Memorandum de Entendimiento en materia de cooperación laboral, instituído em 2016, por México, El Salvador, Guatemala e Honduras; e o Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones (MIRPS), instituído em 2017 por Belize, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México e Panamá.

A despeito das particularidades dessas iniciativas regionais ou de grupos específicos de países, nelas é possível observar que a questão migratória é reconhecida como direito humano e fenômeno comum entre eles, de responsabilidade e ações compartilhadas. Além de buscar aprimorar os marcos normativos e os mecanismos que contribuam para a governança migratória, elas também procuram tratar de questões correlatas transnacionais, como a imigração irregular, o tráfico humano, o crime organizado e as mudanças climáticas por meio de ações colaborativas.

A pandemia da COVID-19 complexificou a situação regional e impactou de maneiras diversificadas e desiguais os países, os fluxos migratórios e as populações migrantes. Ela também mobilizou esforços internacionais, regionais e nacionais. A despeito destes esforços, o vírus se espalhou rapidamente, evidenciando as assimetrias sociais, eco-

nômicas e sanitárias mundiais, como pudemos acompanhar ao longo dos meses subsequentes de 2020. Especificamente sobre a região deste estudo, estas assimetrias foram mencionadas no informe especial nº 1 da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), intitulado “América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19 - Efectos económicos y sociales”, publicado em 3 de abril de 2020.

Segundo o informe, a pandemia diminuiu a atividade econômica dos principais parceiros comerciais da região, especialmente pela queda dos preços dos produtos primários e deterioração das trocas econômicas, pela interrupção das cadeias globais de valor, pela menor demanda dos serviços de turismo e pela intensificação da aversão ao risco e deterioração das condições financeiras mundiais. Como bem ponderaram Araújo e Sarmiento (2021), a pandemia expôs as consequências sociais oriundas da implementação de políticas e práticas políticas e econômicas neoliberais que se consolidaram na região entre as décadas de 1980 e 1990.

O complicado cenário aumentou a desigualdade social, a pobreza, a pobreza extrema, a fome e o desemprego, além de ter deteriorado as áreas da saúde e da educação, especialmente para os grupos mais vulneráveis, como os migrantes que estavam vivendo em outros países ou “em trânsito” (CEPAL, 2020; LAGO, 2021). Ante a crise pandêmica e, em consequência, com as crises política, econômica e social, os governos adotaram respostas que variaram entre a restrição e o acolhimento dos migrantes.

Entre as medidas mais restritivas, do menor ao maior grau, figuram: fechamento de fronteiras terrestres e/ou aéreas; restrição de mobilidades e viagens internacionais, com previsão de revogação do visto de permanência ou residência dos estrangeiros que descumprissem a normativa vigente; restrição seletiva de alguns grupos de imigrantes; implementação de medidas mais restritivas que favorecem a detenção e a expulsão dos imigrantes dentro ou em espaços frontei-

riços; ausência ou restrição ao acesso a serviços básicos de saúde pelos imigrantes; diferença nas políticas e nos tratamentos de combate à Covid-19 adotados para os nacionais e os estrangeiros (auxílios financeiros e vacinação); suspensão de organismos importantes para a questão; adoção de restrições, do uso da força e de drones na execução dos “planos de emergência sanitários” ou na contenção dos grupos de imigrantes; e militarização das fronteiras. Algumas destas políticas foram adotadas, de formas e em graus distintos, por Panamá, Costa Rica, Honduras, El Salvador, Guatemala, Belize, República Dominicana, México e Nicarágua.

No que se refere à militarização das fronteiras, ela esteve presente em diversos países, como entre Costa Rica e Panamá; Costa Rica e Nicarágua; República Dominicana e Haiti; e México e Guatemala.

Neste contexto de restrições de mobilidade, muitos imigrantes optaram pela imigração ilegal, inclusive por meio de rotas de viagens mais perigosas (por exemplo, pelo Tapón del Darién, uma das rotas mais perigosas do mundo), e outros ficaram presos nas fronteiras ou nos países, como os salvadorenhos que ficaram em centros de detenções no Panamá, Costa Rica, Nicarágua, Honduras, Colômbia, Guatemala e Estados Unidos. Isto fez com que diversos imigrantes fossem mantidos em acampamentos improvisados com condições higiênicas e sanitárias inadequadas, tal como com um acesso limitado a alimentos e água, como foi o caso dos cubanos e haitianos “encalhados” no Panamá (OIM, 2022).

Entre as medidas mais acolhedoras, figuram: extensões variadas de prazo de validade das permissões de residência de estrangeiros; criação de uma categoria específica de visto de curta duração para Trabalhadores Remotos que desejassem se estabelecer no país; criação de uma categoria migratória especial de caráter humanitário para determinados imigrantes assentados no país e demais pessoas que tenham tido a solicitação de refúgio negada; coordenação de saí-

das humanitárias de estrangeiros que desejassem retornar a seus países; digitalização dos processos administrativos migratórios e atenção aos departamentos a fim de garantir sua agilidade; garantia do acesso à vacina contra Covid-19 para todas as pessoas que estivessem no país, incluindo refugiados, solicitantes de asilo e imigrantes; assistências aos imigrantes e programas para facilitar o retorno ou a repatriação de quem ficou “encalhado” (varado) no exterior. Algumas destas políticas foram adotadas, de formas e em graus distintos, por Panamá, Costa Rica, Nicarágua e Belize. Os governos de Nicarágua, El Salvador e Guatemala criaram iniciativas que tratavam do acolhimento dos retornados ou dos repatriados, mas nem sempre bem-sucedidas. Alguns ainda instituíram programas com outros países para facilitar o retorno, como foi o caso de Costa Rica, Nicarágua e Panamá, em julho de 2020.

Apesar das assimetrias da situação pandêmica da Covid-19, bem como dos respectivos desdobramentos sanitários, políticos, sociais e econômicos entre os países da América Central e do Caribe, de modo geral, na América Latina tem sido registrada uma redução dos casos e das mortes pela doença, o que tem se refletido em uma relativa esperança de que a Covid-19 esteja mais controlada na região. Contudo, ao mesmo tempo há uma preocupação e uma convocação para a cooperação interestatal, sobretudo se considerarmos que, apesar de a América Latina ser uma das regiões que mais vacinou no mundo, há grandes desigualdades nas coberturas vacinais entre os diversos países que compõem a região, especialmente se considerarmos o seguinte cenário: países que têm mais de 80% da população vacinada, como Chile, Cuba e Uruguai; países que mal alcançaram 20% da população vacinada, como é o caso de Guatemala, Suriname e Jamaica; e países que nem chegaram a 10% da população vacinada, como o Haiti.

Também deve-se considerar que há países que já aplicaram ou estão aplicando a terceira ou quarta dose de reforço em parte da população, como Uruguai, Chile e Brasil, respectivamente, enquanto outros, como Haiti, Guatemala, Suriname e Paraguai dependem de doa-



ção ou não completaram o ciclo vacinal de três doses. Alguns países da região ainda não terminaram de vacinar os adultos, enquanto outros já têm vacinado as crianças, como Argentina, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana e Uruguai.

A ausência das garantias da migração como direito humano, em boa parte das políticas migratórias em voga, e os diversos desafios migratórios transnacionais do México, América Central e Caribe, mencionados nesta breve consideração final e ao longo deste estudo, revelam como a questão migratória e seus temas correlatos são de responsabilidade do México, da América Central e do Caribe, mas também da sociedade civil global e regional. Neste sentido, estes desafios também reforçam a necessidade da conscientização de que a migração é um direito humano que deve estar amparado nos princípios universais acordados entre os países e as diversas sociedades e deve ser respeitado pelas distintas políticas migratórias e demais normativas que têm sido implementadas. Assim, este breve estudo se soma às diversas iniciativas, realizadas nos mais diversos países e âmbitos, por diferentes indivíduos, e visa contribuir para o conhecimento de algumas das políticas migratórias no México, na América Central e no Caribe, bem como para a conscientização da luta por estes direitos humanos. Como esta luta é contínua, dinâmica e não linear, sugere-se que o acompanhamento das políticas migratórias seja continuado com ou a partir desta publicação.

# Implicações e Recomendações

Nesta parte final, disponibilizamos um quadro-síntese de algumas das principais ações realizadas e/ou políticas migratórias promulgadas pelos países da América Central, do Caribe e do México durante a Covid-19, bem como suas implicações e as recomendações a partir das boas práticas adotadas por determinados países da região.

## **Ação:** Fechamento parcial ou total das fronteiras físicas

### **Implicação:**

*Modificação nas dinâmicas sociais e econômicas que ocorriam entre comunidades vizinhas em áreas de fronteiras.* Guatemaltecos e mexicanos, que eram/são trabalhadores transfronteiriços, não conseguem/conseguiram realizar seus deslocamentos;

### **Recomendações:**

Na América do Sul, o Brasil e o Paraguai encontraram um modo que não prejudicasse tanto as dinâmicas sociais e econômicas das comunidades fronteiriças. Brasileiros, que trabalhavam no setor de construção de infraestrutura pública no Paraguai, puderam seguir trabalhando mediante estrito controle sanitário e migratório. A solução encontrada na fronteira Paraguai e Brasil poderia ser expandida para as cidades fronteiriças onde há intenso movimento de pessoas. Acordos bilaterais de cooperação sanitária poderiam realizar testagens regulares nos transeuntes e identificação de casos positivos, sem prejuízo para as atividades econômicas

**Implicações:**

*Impede que milhares de pessoas retornem aos seus países de origem, que busquem melhores condições de vida e/ou satisfaçam suas necessidades mais básicas.*

Há diversos relatos de nicaraguenses, salvadorenhos, mexicanos, entre outros. Muitos cubanos não conseguiram chegar aos locais de destino, como os Estados Unidos, devido aos acidentes no trajeto ou às prisões e deportações.

*Propicia o deslocamento por rotas perigosas ou irregulares.*

No Panamá, há relatos de imigrantes perdidos na selva do sul do país ou que se arriscaram em uma das rotas consideradas mais perigosas do mundo, como o “*Tapón del Darién*”.

Permite a implantação de albergues provisórios para os imigrantes que aguardam a passagem em condições precárias e em desacordo às recomendações internacionais para conter a pandemia de COVID-19.

*Permite o uso da força contra os imigrantes, imigrantes em trânsito e emigrantes e as deportações.*

**Recomendações:**

Os governos de Costa Rica, Nicarágua e Panamá estabeleceram, em julho de 2020, um procedimento conjunto para facilitar o retorno de nicaraguenses que estavam no Panamá com apresentação prévia do resultado negativo para Covid-19. O governo de El Salvador estabeleceu um cronograma específico de repatriação, bem como a determinação das fontes de financiamento e recursos disponíveis para sua execução. Ainda sobre a questão, instou-se a necessidade de garantir às pessoas retornadas a proteção necessária nos temas de saúde física e mental, mas também identificando outras necessidades de proteção. Estas propostas poderiam ser compartilhadas entre os países nos espaços regionais ou mesmo em acordos bilaterais que versam sobre temáticas

correlatas, como o tráfico humano. Do mesmo modo, propostas similares, adequadas às particularidades, poderiam ser ponderadas pelos demais países. Estas também contribuíram para o combate aos desafios correlatos à imigração.

### **Implicações:**

Em 2021, o governo de Alejandro Giamattei aprovou um decreto que restringia o direito de protesto pacífico, a liberdade de reunião e de locomoção em algumas regiões do país, suspendendo as garantias e direitos constitucionais de todos os hondurenhos, como a restrição à liberdade de movimento e ao direito da livre associação. De acordo com a Anistia Internacional, este permitia o uso da força contra as caravanas de imigrantes. O decreto também estabeleceu que as Forças Armadas, a Polícia Nacional e a Força Nacional tinham a função de apoiar a Secretaria da Saúde na execução dos planos de emergência sanitários necessários para manter a ordem e acabar com a pandemia. No Acre, os haitianos foram impedidos de sair do país devido às portarias e medidas adotadas pelo governo brasileiro. Em fevereiro de 2021, os haitianos tentaram romper a barreira policial e foram recebidos com truculência. Alguns permaneceram numa ponte que liga o Brasil e o Peru até chegar a Força Nacional de Segurança Pública e o caso ser levado à Justiça Federal, que determinou que a União deveria esclarecer quais cuidados deveriam ser tomados para se evitar uma tragédia. Posteriormente, algo similar ocorreu com eles nos Estados Unidos. Muitos guatemaltecos deportados durante a pandemia enfrentam níveis crescentes de insegurança alimentar, ataques violentos, estigmas e reações xenófobas.

*Possibilita a implementação de ações e/ou medidas cada vez mais restritivas.* A República Dominicana começou a construir um muro na província de Dajabón que faz fronteira com o Haiti. Em declaração oficial, o presidente dominicano Abinader considerou que a iniciativa pode trazer benefícios para os dois países, pois “permitirá controlar de forma muito mais eficiente o comércio bilateral, regular os fluxos migratórios e combater as máfias que traficam pessoas, drogas e fazem a venda ilegal de armas”.

*Possibilita detenções nas fronteiras.* Em julho de 2020, cerca de 4.200 salvadorenhos que estavam fora do país ficaram barrados devido ao fechamento das fronteiras pela Covid-19. Estes foram identificados como “varados” (“encalhados”) nas fronteiras terrestres ou aéreas dos países. Também há relatos de salvadorenhos em centros de detenção no Panamá, Costa Rica, Nicarágua, Honduras, Colômbia, Guatemala e Estados Unidos e casos de deportação.

### **Recomendações:**

Na Guatemala, diversas organizações da sociedade civil denunciaram e se manifestaram contra as práticas autoritárias do governo. Do mesmo modo, elas se uniram com Organizações Não Governamentais Internacionais. Assim, determinados casos de violações de direitos humanos devem ser denunciados nos âmbitos internacionais, regionais e humanitários.

### **Implicação:**

*Permite a implantação de albergues provisórios para os imigrantes que aguardam a passagem em condições precárias e em desacordo às recomendações internacionais para conter a pandemia de COVID-19.*

No México, há relatos de abandono e descaso por parte das autoridades com os imigrantes nos centros de migração do governo. Na Guatemala e no México, diversos nicaraguenses ficaram aguardando os trâmites para a solicitação de refúgio. Muitos deles emigraram em condições altamente precarizadas, não tiveram locais seguros para fazer quarentena e, quando ficaram doentes, tiveram acesso limitado à saúde por serem irregulares ou por medo de serem detidos e deportados. Em julho de 2020, cerca de 4.200 salvadorenhos que estavam fora do país ficaram barrados devido ao fechamento das fronteiras pela Covid-19. Estes foram identificados como “varados” (“encalhados”) nas fronteiras terrestres ou aéreas dos países. Também há relatos de salvadorenhos em centros de detenção no Panamá, Costa Rica, Nicarágua, Honduras, Colômbia, Guatemala e Estados Unidos e casos de deportação.

*Estabelece ou aprofunda uma situação de vulnerabilidade dos imigrantes, imigrantes em trânsito e emigrantes por meio das diferenças de tratamento.*

**Recomendações:**

A pandemia desvelou o papel fundamental que os trabalhadores migrantes têm nos setores-chave da economia e a sua vulnerabilidade ante a pandemia devido às suas condições de trabalho temporário ou informal, salários baixos, condições precárias de trabalho e ausência de mecanismos de proteção social. Nicaraguenses na Costa Rica tiveram restrição de acesso à saúde e à segurança pública. O governo dominicano anunciou um importante aumento temporal dos subsídios para famílias de baixa renda a partir do cartão Solidariedade, que não favorece a população haitiana. Assim, muitos haitianos ficaram desempregados, sem casa e nenhum tipo de proteção social. Em Belize, o governo garantiu acesso à vacina contra Covid-19 para todas as pessoas que estivessem no país, incluindo refugiados, solicitantes de asilo e imigrantes. Estas medidas poderiam ser avaliadas e ponderadas pelos demais países, considerando as suas particularidades.

**Ação:** Extensões variadas de prazo de validade das permissões de residência de estrangeiros ou criação de categorias migratórias especiais de caráter humanitário, de forma presencial ou remota.

**Implicações:**

*Propicia melhores condições de vida e de trabalho.* O governo da Costa Rica prorrogou a vigência de vistos e dos documentos dos solicitantes de refúgio. No final de 2020, as autoridades criaram uma categoria migratória especial de caráter humanitário para nicaraguenses, venezuelanos e cubanos assentados no país e demais pessoas que tenham tido a solicitação de refúgio negada a partir de 1 de janeiro de 2016 e que tenham permanecido no país. Essa medida visou não deixar essas pessoas em uma situação de maior vulnerabilidade e permitir que sigam vivendo de forma regular na Costa Rica.

*Possibilita que os processos e os trâmites migratórios sejam agilizados.* A Nicarágua realizou esforços para a digitalização dos processos administrativos migratórios e atenção aos departamentos a fim de garantir sua agilidade.

**Recomendações:**

Estas boas práticas poderiam ser compartilhadas entre os países nos espaços bilaterais, regionais ou internacionais.

# Referências bibliográficas

AJA DÍAZ, Antonio. Desafíos y oportunidades para Cuba ante la institucionalidad migratoria. **Rev Nov Pob**, v. 14, n. 27, p. 1-13, 2018.

ALOU, Ana María Valido. Las relaciones migratorias entre Cuba y Estados Unidos: incidencia en América Latina, **Revista CIDOB d'Afers Internacionals**, n.117, p. 197-218, 2017.

ALVARADO, Guillermo Antonio. Migraciones en tránsito sur-norte, fronteras selectivas y la Costa Rica del COVID-19. **Revista de Ciências Sociais e Humanas**, p.62-89, 2021.

ARAÚJO, Rafael; SARMIENTO, Érica. A América Latina, a Covid-19 e as migrações forçadas: perspectivas em movimentos, muros epidemiológicos e sombrias imagens”. **Estudos Históricos**, v. 34, n. 73, p. 239-261, 2021.

ARDÓN, Norma Verónica. Estudio migratorio de El Salvador. In: INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DESARROLLO (INCEDES) E SIN FRONTERAS IAP. **Estudio comparativo de la legislación y políticas migratorias en Centroamérica, México y República Dominicana**. México: Grupo Comersia, 2011, p.179-248.

AVILA, Carlos Federico Domínguez. Caravanas migrantes centroamericanas, 2018-2022: continuidad, cambio y ruptura en los patrones contemporáneos de movilidad humana”. In: IGLESIAS, Wagner; SUZUKI, Júlio César; PEREIRA, Francisco Denes (org). **Série PRO-LAM USP debate: volume 2**. América Latina: desafios contemporâneos. São Paulo: Edições EACH, 2022, p. 99-110.

BAUMEISTER, Eduardo. **Migración internacional y desarrollo en Nicaragua**. Santiago do Chile: CEPAL, 2006.



BERMÚDEZ, Gabriela Mendizábal. CARICOM y la protección social de los trabajadores migrantes regionales. **Revista Latinoamericana de Derecho Social**, n. 31, 2020, p. 3-27.

BRISMAT, Nivia. La Política Migratoria Cubana: Génesis, evolución y efectos en el proceso migratorio insular. In: **Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM**. Ciudad de México: UNAM, 2006.

CASTILLO, Tonatiuh García. El estatus de extranjería en México. Propuestas de reforma migratoria. **Bol. Mex. Der. Comp.**, v.45, n.133, p. 55-91, 2012.

COBIELLA, María Elena Cobas. La cuestión migratoria cubana. Algunas consideraciones, **BARATARIA. Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales**, n. 23, p. 159-173, 2017.

COGO, Denise e SANTOS, Deborah Rodriguez. “La Patria somos todos: trajetórias e disputas narrativas sobre ser imigrante em Cuba”, **44º Encontro Anual da ANPOCS**, 2020.

CORREA, Paulo Mortari Araujo. **As maras e pandillas no Triângulo Norte da América Central e a atuação dos Estados Unidos em seu combate**. 2015. 180 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2015.

CRUZ, Ana Paulina Ornelas; MORA, María Jesus. **Marco legal e institucional migratorio de los Estados Unidos Mexicanos** (documento informativo, MPI, Washington, DC), 2021.

DUANY, J. La población y la migración en Puerto Rico de cara al siglo XXI. In. MARTÍNEZ, F.(Ed). **Futuro Económico de Puerto Rico: Antología de ensayos del futuro económico de Puerto Rico**. Río Piedras: Editorial de la Universidad de Puerto Rico, 1999, s/p.

FERNÁNDEZ, Rolando; FOURNIER, María Amalia Amador. **Hacia la persecución política en Nicaragua**: Un análisis del cambiante perfil migratorio. Serie de análisis para Agenda Estado de Derecho. Agenda Estado de Derecho, 2021. Disponível em: <<https://agendaestadodederecho.com/hacia-la-persecucion-politica-en-nicaragua-un-analisis-del-cambiante-perfil-migratorio/>>.

GANDINI, Luciana. Caravanas migrantes: de respuestas institucionales diferenciadas a la reorientación de la política migratoria. **REMHU, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.**, v. 28, n. 60, 2020, p. 51-69.

GIUDICI, Giulia. **Migration Governance Needs Assessment. Haiti 2019**. San José: International Organization for Migration (IOM)/ Regional Office for Central-America, North-America and the Caribbean, 2019.

GRAMAJO, Lizbeth. Dos crisis que explican las dinámicas migratorias más recientes en los tres países del norte de Centroamérica. **REMHU: Revista Interdisciplinaria de Movilidad Humana**, v. 28, n. 60, 2020, p. 33-50.

HANDERSON, J. A historicidade da (e)migração internacional haitiana. O Brasil como novo espaço migratório. **Périplos: Revista de Estudos sobre Migrações**, [S. l.], v. 1, n. 1, p. 7-26, 2017.

HANDERSON, J. Diáspora. Sentidos sociais e mobilidades haitianas, **Horizontes Antropológicos**, ano 21, n. 43, p. 51-78, 2015.

HANDERSON, J. **Diáspora**: as dinâmicas da mobilidade haitiana no Brasil, no Suriname e na Guiana Francesa. 2015. Tese (Doutorado em Antropologia Social)– Museu Nacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015a.

HUERTA, Amarela Varela. La “securitización” de la gubernamentalidad migratoria mediante la “externalización” de las fronteras estadounidenses a Mesoamérica. **Con-temporánea**. V. 2, n. 4. 2015. p. 5-19.

INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DESARROLLO (INCEDES) E SIN FRONTERAS IAP. **Estudio comparativo de la legislación y políticas migratorias en Centroamérica, México y República Dominicana.** México: Grupo Comersia, 2011.

JESUS, Alex Dias de; GOETTERT, Jones Dari. A dinâmica das fronteiras e a migração haitiana contemporânea, **Geosul**, v. 35, n. 75, p. 280-299, 2020.

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

MCAULIFFE, M. y A. TRIANDAFYLLIDOU (eds.). **Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2022.** Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Ginebra, 2021.

MELANI, Ricardo. Superexploração e destruição da “Pérola das Antilhas”. **Revista Puc Viva**, São Paulo, n.37, p.22-29, 2010.

OCDE. El panorama de la migración en República Dominicana. In: OCDE. **Interacciones entre Políticas Públicas, Migración y Desarrollo en República Dominicana**, OECD Publishing, Paris, 2017.

OCDE/INURED. Paysage de la migration en Haïti. In: **Interactions entre politiques publiques, migrations et développement en Haïti, Les voies de développement.** Paris: Éditions OCDE, 2017, p. 35-64.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM). **DTM. Matriz de seguimiento de movilidad humana.** Honduras- 2016.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM). **Indicadores de Gobernanza de la Migración Perfil 2021 – República de Nicaragua.** OIM. Ginebra, 2021.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM). **Perfil de gobernanza migratoria (MGI)**: OIM, Honduras, 2018.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM). **Perfil de Gobernanza de la Migración**: la República de El Salvador, 2018b.

PACHI, Priscilla. **A precarização da base da mundialização contemporânea**: a imigração haitiana na metrópole de São Paulo. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana). São Paulo: Universidade de São Paulo, 2019.

PANECA, Pedro Orlando Pérez. La política migratoria cubana (1959-2018). Su evolución y principales impactos. **Revista Política Internacional**, v. III, n.1, 2021.

PINTO, Joseane Mariéle Schuck. O desolador cenário migratório do Triângulo Norte da América Central: limites e perspectivas no âmbito humanitário, **Rev. Sociologias Plurais**, v. 6, n. 1, p. 29-44, 2020.

PORTAL DE DATOS SOBRE MIGRACIÓN. **Datos Migratorios en Caribe**. Disponível em: <[https://www.migrationdataportal.org/es/regional-data-overview/datos-migratorios-en-el-caribe#footnote1\\_wl4a-6fl](https://www.migrationdataportal.org/es/regional-data-overview/datos-migratorios-en-el-caribe#footnote1_wl4a-6fl)> . Acesso em 30 de maio de 2022.

PORTAL DE DATOS SOBRE MIGRACIÓN. **Série PROLAM USP debate**. Disponível em: <<https://www.migrationdataportal.org/es/regional-data-overview/datos-migratorios-en-centroamerica#foot>> . Acesso em 30 de maio de 2022.

RODRÍGUEZ, Cecilia Graciela. Gobiernos en pandemia: Honduras y la gestión de la crisis sanitaria. In: IGLESIAS, Wagner; SUZUKI, Júlio César; PEREIRA, Francisco Denes (org). **Série PROLAM USP debate**: volume 2. América Latina: desafios contemporâneos. São Paulo: Edições EACH, 2022, p. 29-47.

RODRÍGUEZ, Gleicys Moreno. La securitización del discurso migratorio: Nicaragua, un estudio de caso en América Latina, **Cuadernos Inter.c.a.mbio sobre Centroamérica y el Caribe**, 18(1), 2021, p.1-23.

SEGUY, Franck. Entrevista seis séculos de veias abertas. **Revista Puc Viva**, São Paulo, n.37, p.9-22, 2010.

SERRANO, José Apolonio Tobar. **Informe preliminar sobre covid-19 y derechos humanos en El Salvador**. San Salvador: Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, 2020.

SERRANO-SANCHEZ, Lucía. Un análisis histórico-jurídico de los múltiples regímenes de extranjería y nacionalidad vigentes en El Salvador. **Derecho**, n. 82, p. 315-346, 2019.

SILVA, Camila Antunes Madeira da. Xenofobia direcionada aos imigrantes haitianos na República Dominicana: motivações e implicações. In: SILVA, Dilma de Melo et al. **Anais do II Simpósio Internacional Pensar e Repensar a América Latina**, 2016, p.1-14.

SILVA, Camila Antunes Madeira da. **O enquadramento da tragédia social e a indesejabilidade da diáspora haitiana na mídia brasileira**. 2017. Dissertação (Mestrado em Integração da América Latina) - Integração da América Latina. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2017.

SILVA, G.J; CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T; COSTA, L. F. L; MACEDO, M. **Refúgio em Números**, 6ª Edição. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Comitê Nacional para os Refugiados. Brasília, DF: OBMigra, 2021.

SILVA, Karine de Souza; AMORIM, Luísa Milioli de. Migração haitiana e apatridia na República Dominicana: intersecções entre racismo e colonialidade. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, PR, Brasil, v. 64, n. 2, p. 9-35, 2019.

SOSA, Charleene Cortez. Tendencia de la migración cubana y su impacto en la región centroamericana, **Revista Latinoamericana de Derechos Humanos**, p.124-144, 2017.

SOSA, Jorge Luis. **El proceso migratorio cubano entre la flexibilidad y la integración**: vivir lo transnacional en España a inicios del siglo XXI. Ciudad Juárez, Chihuahua, México: Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, 2019.

SUAZO, Martha Lorena. Estudio migratorio de Honduras. In: INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DESARROLLO (INCEDES) E SIN FRONTERAS IAP. **Estudio comparativo de la legislación y políticas migratorias en Centroamérica, México y República Dominicana**. México: Grupo Comersia, 2011, p.323-378.

VENTURA, D. F. L.; AITH, F. M. A.; REIS, R. R.; RIBEIRO, T. B. Mapeamento e análise das normas jurídicas de resposta à COVID-19 no Brasil. **Direitos na pandemia – Boletim nº 11**. São Paulo: CEPEDISA; CONASS, fev.2021.

WOODING, Bridget; WILLIAMS, Richard Moseley. **Inmigrantes haitianos y dominicanos de ascendencia haitiana en la República Dominicana**. Trad. Mariví Arregui e Denise Paiewonsky. Santo Domingo: Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID), 2004.

ZIMMERMANN, Matilde. **A Revolução Nicaraguense**. São Paulo: Editora Unesp, 2006.

ISBN: 978-65-88323-09-0

**CDL**



9 786588 323090