

¿Podría la ciudadanía latinoamericana ser una cuarta solución duradera?

Valeria Llamas

Las propuestas para una ciudadanía regional suramericana presentadas por la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) ofrecen la posibilidad de soluciones alternativas para la protección de los desplazados internos y los refugiados en la región.

Uno de los objetivos de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), conformada en el año 2007, es alcanzar una ciudadanía sudamericana. Este sería un paso enorme e innovador, reflejando la voluntad política y el espíritu que subyacen a una serie de iniciativas significativas que se han introducido en la región en décadas anteriores.

La Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, adoptada en 1984, estableció fundamentos jurídicos para los refugiados en la región, ampliando la definición de la Convención de 1951 y considerando refugiados a aquellas “personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”¹.

El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) en el año 2002 firmó el acuerdo que otorga el libre tránsito y residencia a todos los ciudadanos². En el año 2012, los países del bloque ampliado firmaron la Declaración de Principios del Mercosur sobre la Protección Internacional de los Refugiados, comprometiéndose a identificar situaciones

de asilo en flujos migratorios mixtos (con especial atención al género y edad) y bajo el principio de no devolución³. La Declaración también procuró garantizar que los refugiados pudieran ejercer los mismos derechos que otros extranjeros en situación regular, promover la reunificación familiar de los refugiados y establecer mecanismos de cooperación entre las instituciones de asilo de cada país. Asimismo, creó un programa regional de reasentamiento para destacar la importancia de armonizar las legislaciones nacionales y trabajar colectivamente para proteger a los refugiados que llegan a la región.

En 2004, los países de la región y el ACNUR elaboraron el Plan de Acción de México a causa de la amenaza a la estabilidad del conflicto colombiano y la gran cantidad de refugiados y desplazados internos. El Plan de Acción destaca la importancia de la cooperación, la solidaridad internacional y la responsabilidad compartida, con el objetivo de establecer acciones concretas para alcanzar soluciones adecuadas para los refugiados en la región. El Plan consideró que la calidad del asilo es fundamental para encontrar soluciones duraderas a la problemática de los refugiados. Es decir, si la protección es efectiva, un refugiado no tendría

necesidad de ir a un tercer país por medio de movimientos secundarios o irregulares.

En el año 2014, Estados, organismos internacionales y representantes de las organizaciones de la sociedad civil de toda la región adoptaron la Declaración y el Plan de Acción de Brasil. El mismo cuenta con un componente de soluciones duraderas y destaca las buenas prácticas, promoviendo la cooperación Sur-Sur y el apoyo de la comunidad internacional de dos situaciones de desplazamiento: un número creciente de refugiados asentados en los grandes núcleos urbanos de América Latina, y la situación de un gran número de ciudadanos colombianos vulnerables en las zonas fronterizas con Colombia de Ecuador, Panamá y Venezuela.

La voluntad política latinoamericana

El establecimiento de los instrumentos regionales descritos anteriormente son ejemplos de la voluntad política existente en la región e ilustra por qué el enfoque latinoamericano —evitar políticas restrictivas, permitir la regularización migratoria e implementación de medidas para identificar a las personas necesitadas de protección internacional— ha diferido de lo que ocurre en otras partes del mundo.

UNASUR se construyó como un espacio de convergencia con otras iniciativas pero con la pretensión de ir un paso más: “construir una identidad y ciudadanía suramericana”⁴. En este contexto, la ciudadanía suramericana que propone se constituye como la más integral, innovadora y una solución duradera potencial para las crisis humanitarias en la región. También representa una redefinición de la relación de los países sudamericanos desde una visión común y una identidad regional.

Conceptos de ciudadanía

Entre sus objetivos específicos, la UNASUR aspira a consolidar una identidad sudamericana mediante el reconocimiento progresivo de derechos a los nacionales de un Estado Miembro residente en cualquiera de los otros Estados miembros, con el fin de alcanzar una ciudadanía sudamericana; el acceso universal a la seguridad social y a los servicios de salud; la cooperación en materia de migración, promoviendo el reconocimiento a nivel regional de los derechos humanos y laborales a fin de lograr la regularización migratoria y la armonización de políticas. El acuerdo para exención de visas y pasaportes, firmado por los Cancilleres de la Comunidad Sudamericana de Naciones (antecesora de UNASUR) en

noviembre de 2006 fue el primer paso hacia la libre circulación y contribuyó a sentar las bases de una ciudadanía sudamericana.

UNASUR fue innovadora al presentar el concepto de ciudadanía basado en la noción del principio jurídico *ius domicile* (derecho de residencia), debido a que entiendo la ciudadanía como la membresía a diferentes niveles políticos, desde el local al regional. Y es a nivel intergubernamental regional que UNASUR considera que se tienen que “transnacionalizar” los derechos de ciudadanía de todos los ciudadanos y ciudadanos no nacionales residentes en sus países, es decir, reconocer una forma de pertenencia en virtud del lugar de residencia.

Si bien la ciudadanía sudamericana puede considerarse una solución duradera y alternativa, también es complementaria a las necesidades de protección internacional de los desplazados y de protección nacional para los desplazados internos. UNASUR ha fortalecido la cooperación Sur-Sur para el desarrollo de una agenda regional propia frente a problemas compartidos que cada vez más trascienden las fronteras nacionales.

Es importante destacar que por la Resolución N° 14/2014 del Consejo de Cancilleres de UNASUR se aprobó el informe conceptual sobre ciudadanía suramericana. De igual modo, los avances de los organismos subregionales (CAN -Comunidad Andina- y MERCOSUR), la Conferencia Suramericana sobre Migraciones y el Grupo de Trabajo sobre Ciudadanía Suramericana (GTCS) continúan trabajando en un enfoque de derechos, dinámico e integral, y los avances fueron presentados en la reunión de UNASUR en Montevideo en noviembre de 2015. Desde ese momento, continúa trabajando el GTCS y se esperan los aportes de los países integrantes del bloque. Para la Secretaría General de UNASUR, la ciudadanía suramericana es la herramienta para articular una institucionalidad, en la cual confluyan sus esfuerzos integracionistas.

Valeria Llamas llamasva@gmail.com
Secretaría Ejecutiva de REDLAIDH (Red Latinoamericana e Interdisciplinaria de Derechos Humanos) www.redlaidh.org

1. www.refworld.org/docid/51c801934.html
2. www.mercosur.int
3. www.refworld.org/docid/5301ebba4.html
4. UNASUR está conformado por los doce países de la región suramericana: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela. www.unasursg.org