

El Programa de Reasentamiento Solidario y alternativas en América Latina

María José Marcogliese

Desde hace más de una década los países del Cono Sur de América implementan un Programa de Reasentamiento solidario. Los estados de la región también están evaluando otras alternativas para la movilidad de los refugiados dentro del espacio regional, en el marco de los acuerdos migratorios vigentes

Al conmemorarse el vigésimo aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984 se llevó adelante un proceso consultivo entre los Estados de América Latina y el Caribe que concluyó con la adopción de la Declaración y el Plan de Acción de México de 2004. El documento constituyó una guía para la acción para la protección de refugiados en la región durante la década siguiente y dio lugar al Programa de Reasentamiento Solidario, concebido como una herramienta de protección y una solución duradera para aquellos refugiados latinoamericanos, fundamentalmente de origen colombiano, que se encontraban en riesgo en los países vecinos. El Programa buscaba ser un mecanismo de solidaridad internacional y responsabilidad compartida entre los Estados de la región buscando aliviar a aquellos países que albergaban el mayor número de refugiados. Entre 2005 y 2014, unos 1.151 refugiados, en su gran mayoría colombianos, fueron reasentados de Ecuador y Costa Rica a Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, en el Cono Sur de Sudamérica.

Los llamados “países emergentes de reasentamiento” recibieron apoyo técnico y financiero fundamentalmente del ACNUR para el diseño e implementación de sus programas y de los países tradicionales de reasentamiento, entre ellos Noruega y Australia. Sin embargo, el proceso de integración de los refugiados en sus nuevos hogares era claramente diferente para los países de reasentamiento emergentes de los países tradicionales de reasentamiento.

En primer lugar, el Programa se basó en el compromiso de los Estados de brindar a los refugiados permisos de residencia, documentación y acceso a derechos en igualdad de condiciones que los extranjeros residentes en el territorio. También en el compromiso de la comunidad internacional a través de ACNUR de financiar los traslados de las personas o familias refugiadas y contratar agencias y organizaciones de la sociedad civil

para implementar el programa y gestionar la recepción, el alojamiento, la alimentación y el apoyo en el proceso de inserción laboral de los refugiados. Sin embargo, hubiera sido deseable que las autoridades locales de asilo y el Estado hubieran desempeñado un papel más importante en el proceso de integración.

Además, aunque los refugiados colombianos que se sometieron a reasentamiento son más afines cultural y lingüísticamente a los países del Cono Sur de América del Sur, tenían la expectativa de ser reasentados en el norte de Europa o los Estados Unidos y la opción del Cono Sur fue claramente percibida como la menos deseable. Este rechazo, sumado al hecho de que la asistencia económica y el apoyo difería de los que podían ofrecer los países tradicionales, generaba en algunos casos una actitud reacia a la inserción en la nueva sociedad y, por consiguiente, suponía la negativa al reasentamiento o el retorno al poco de llegar.

Para los que aceptaron el reasentamiento, las dificultades estructurales propias de las sociedades receptoras (relacionadas con el acceso al empleo o a la vivienda, generación de ingresos, seguridad ciudadana, etc.) dificultaron el proceso de integración.

Finalmente, la cercanía geográfica con los primeros países de asilo y con el país de origen llevaron a algunos refugiados, frente a las dificultades propias del proceso de inserción en la nueva sociedad, a optar por abandonar el país de reasentamiento. Según una reciente evaluación del Programa, el 78 % de los refugiados que llegaron al Cono Sur a través del Programa de Reasentamiento Solidario permanecieron en el país de reasentamiento, mientras que el 22 % de los refugiados lo abandonaron. Como señala el informe “para los países de reasentamiento, la partida de muchos refugiados reasentados hacia su país de origen, primer país de asilo, u otro país, engendró una sensación de que el programa estaba fallando, o que el reasentamiento

febrero 2017

www.fmreview.org/es/reasentamiento

no constituía la herramienta de protección que los Estados habían considerado que era cuando se comprometieron con el programa de reasentamiento solidario originalmente”.³

Sin embargo, como herramienta de protección, el Programa claramente tuvo y todavía tiene aspectos positivos. Con esfuerzo y perseverancia la población refugiada va superando los obstáculos iniciales, aunque lo bien que lo hagan depende de un amplio abanico de cuestiones.

Alternativas

En la primera consulta regional preparatoria del 30º aniversario de la Declaración de Cartagena, las autoridades de los Estados Parte del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y sus Estados Asociados, declararon “reconocer el valor del programa regional de reasentamiento solidario como expresión concreta de responsabilidad compartida” y recomendaron “evaluar la continuidad y/o ampliación del programa, según las posibilidades y experiencia de los respectivos países, en términos de cuotas, de atención a refugiados extraregionales y de recursos estatales en la financiación” e “instar a los países de la región a analizar la posibilidad de sumarse al programa regional de reasentamiento (...)”.⁴

Las conclusiones y recomendaciones de esa y las otras tres consultas que se hicieron en el marco del proceso Cartagena +30 llevaron a la adopción de la Declaración y Plan de Acción de Brasil.⁵ Uno de los nuevos programas establecidos en este Plan se refiere precisamente al Programa de Reasentamiento Solidario y propone varias acciones, entre ellas: la evaluación conjunta de los distintos programas nacionales de reasentamiento “a fin de identificar los obstáculos y buenas prácticas durante los procesos de selección y levantamiento de perfiles, y el proceso de integración”; la cooperación con los países del Triángulo Norte de Centroamérica debido a su vulnerabilidad ante el crimen organizado transnacional; y la solidaridad con las crisis humanitarias internacionales.

Los Estados propusieron la consideración de alternativas al Programa de Reasentamiento Solidario, entendiendo que “estas alternativas pueden resultar aplicables en ausencia de opciones para la integración local de los refugiados en el país de acogida o bien como medida de solidaridad para compartir la carga de un país receptor de un gran número de refugiados,

convirtiéndose así en un mecanismo regional de responsabilidad compartida”.

El Plan de Acción de Brasil incluye entonces el Programa de Movilidad Laboral, que propone facilitar la movilidad de los refugiados en el marco de los acuerdos migratorios del MERCOSUR, permitiendo que ante la dificultad para la integración local (como nacionales de los países que conforman MERCOSUR) los refugiados puedan migrar dentro de la región. Las salvaguardas necesarias para la protección incluirían: reconocimiento de la extraterritorialidad de la condición de refugiado para respetar el principio de no devolución; asegurar la confidencialidad; facilitar la emisión de documentos personales de identidad y de viaje; respetar la unidad familiar, así como salvaguardias asociadas a la vigencia de la condición de refugiado.⁶

En respuesta a esta propuesta, el ACNUR encargó un estudio sobre la aplicabilidad del Acuerdo de Residencia para Nacionales de los países del MERCOSUR a las personas con necesidades de protección internacional de la región y su compatibilidad con las normas del Derecho Internacional de los Refugiados.⁷ Este estudio indica que la gran mayoría de los refugiados acogidos en la región provienen del propio bloque regional, principalmente de Colombia. Las tradicionales soluciones duraderas para la población colombiana —que se establecen principalmente en Ecuador, Venezuela y en algunos países centroamericanos como Costa Rica y Panamá— se enfrentan a una serie de obstáculos; por tanto, la posibilidad de que los refugiados puedan trasladarse temporal o permanentemente dentro del espacio regional parece constituir una alternativa interesante y, como se mencionó en el estudio, podría ser “un componente complementario a las clásicas soluciones duraderas”.

Sin duda, el establecimiento de esquemas de este tipo constituiría un aporte sumamente interesante de la región del MERCOSUR y de América Latina al debate sobre las soluciones duraderas tradicionales para los refugiados.

María José Marcogliese

majomarcogliese@gmail.com

Secretaría ejecutiva de la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE), República Argentina
www.migraciones.gov.ar/conare

1. Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984, Cartagena de Indias, 22 de noviembre de 1984
www.oas.org/dil/esp/1984_Declaraci%C3%B3n_de_Cartagena_sobre_Refugiados.pdf

www.fmreview.org/es/reasentamiento

febrero 2017

2. Declaración y Plan de Acción de México Para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina, Ciudad de México, 16 de noviembre del 2004

www.oas.org/dil/esp/Declaracion_y_Plan_de_Accion_de_Mexico_2004.pdf

3. Ruiz H (2015) *Evaluación de Programas de Reasentamiento en Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay*, ACNUR

www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10252.pdf

4. (2014) *Proceso conmemorativo del 30° Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los refugiados "Cartagena+30". Consulta Subregional del MERCOSUR. Resumen de conclusiones y recomendaciones*

www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9557.pdf?view=1

5. www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2014/9867

6. Véase nota 5

7. Bello J (2015) *El MERCOSUR y la protección internacional: aplicabilidad de las políticas migratorias regionales a la luz del Derecho Internacional de los Refugiados. Informe de la Consultoría del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados. Proceso Cartagena+30*

www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2015/10216.pdf?view=1