



## Documento de Discusión

### PROCESO CONMEMORATIVO DEL 30° ANIVERSARIO DE LA DECLARACIÓN DE CARTAGENA SOBRE LOS REFUGIADOS “CARTAGENA+30”

Consulta Temática Subregional de los Países Andinos  
Quito, 9-10 de junio de 2014

#### CONTEXTO REGIONAL, SOLUCIONES Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL

##### I. INTRODUCCIÓN

Este documento ha sido elaborado por el ACNUR con el objetivo de informar y orientar las discusiones entre los Estados, los organismos internacionales, las instituciones nacionales de promoción y protección de derechos humanos, las organizaciones de la sociedad civil y la academia durante la consulta subregional de Países Andinos, a realizarse en la ciudad de Quito, Ecuador, los días 9 y 10 de junio de 2014.

La consulta tiene por objeto identificar los principales desafíos y oportunidades en materia de soluciones duraderas para los refugiados, incluyendo sus propias contribuciones a las sociedades de los países de origen, así como posibles respuestas y acciones a nivel de legislación, políticas públicas y práctica estatal. Las deliberaciones entre los distintos actores y las conclusiones y recomendaciones que surjan de los debates serán importantes insumos para la redacción y posterior adopción de un Plan de Acción continental para el período 2015-2024, que dé continuidad al Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección de los Refugiados en América Latina adoptado en 2004.

##### II. CONTEXTO REGIONAL

Desde la adopción del Plan de Acción de México en 2004 se ha registrado un incremento muy notable de personas necesitadas de protección internacional en los países andinos. Mientras que en 2004 esa cifra alcanzaba las 42.402 personas, de las cuales 10.125 habían sido reconocidas como refugiadas, en 2012 las estadísticas reflejan un aumento de 8 veces (345.611 personas necesitadas de protección) y un incremento de 6 veces en el número de refugiados reconocidos (61.198). De estos, la gran mayoría se concentra en Ecuador y Venezuela.

Las personas necesitadas de protección internacional han tendido mayoritariamente a quedarse en los países en los que solicitaron protección internacional. Las cifras de repatriación voluntaria, hasta ahora muy bajas, confirman esta tendencia. Por tanto, en algunos países de la región se ha llegado a lo que el ACNUR considera como una situación de refugiados prolongada (*protracted refugee situation*, en la expresión en inglés). La necesidad de redoblar esfuerzos y encontrar nuevas alternativas en la búsqueda de soluciones duraderas, particularmente para apoyar a los Estados que reciben a un gran número de refugiados, ya fue subrayada en la Declaración de Brasilia sobre la Protección de Personas Refugiadas y Apátridas en el Continente Americano de 2010. Esto requiere de un análisis profundo durante la consulta temática para divisar soluciones duraderas, además de un incremento en la cooperación internacional y solidaridad para apoyar a los Estados receptores y a los refugiados para que alcancen su autosuficiencia y puedan así contribuir más en sus nuevas comunidades.

Las implicaciones y nuevos retos que estas dos tendencias presentan – la de un mayor número de personas necesitadas de protección y de un incremento de situaciones prolongadas – han de analizarse dentro del ámbito normativo y de políticas públicas, así como en lo relativo a la necesidad de adecuación de las estructuras, los procesos administrativos y las partidas presupuestarias a esta realidad regional. Asimismo, un novedoso planteamiento en la búsqueda de soluciones para personas necesitadas de protección internacional se debe enmarcar dentro de políticas públicas más amplias de inclusión social, no discriminación, multiculturalidad, ejercicio efectivo de derechos y seguridad integral.

En la Declaración y el Plan de Acción de México también se reconoció la existencia de movimientos migratorios mixtos, dentro de los cuales hay personas que pueden calificar como refugiados y que deben ser identificadas. La región andina también se caracteriza por la presencia de movimientos migratorios intrarregionales y “mixtos”, comprendiendo una variedad de personas, algunas de las cuales pertenecen a grupos particularmente vulnerables. En no pocas ocasiones, los percibidos abusos a los sistemas de determinación de la condición de refugiado por parte de migrantes regionales y extra-regionales obedecen al hecho de que no encuentran otras alternativas legales para regularizar su situación migratoria o para responder a sus necesidades diferenciadas de protección. A diferencia de hace diez años, dentro de las políticas regionales de integración, tanto dentro de MERCOSUR como del Pacto Andino, es viable desarrollar e implementar políticas migratorias integrales y flexibles con mayores alternativas para facilitar la migración regular, incluyendo programas de regularización, y así contribuir a disminuir la presión sobre los sistemas de asilo.

En lo que respecta al desarrollo legislativo e institucional en materia de asilo, en general la región cuenta con un sólido marco normativo para la protección de solicitantes de asilo y refugiados. Varias de las legislaciones nacionales sobre refugiados incorporan altos estándares de protección acordes con los instrumentos interamericanos de derechos humanos e incluyen disposiciones sobre necesidades específicas de protección en función del género, la edad y la diversidad. Asimismo, la definición regional de refugiado recomendada por la Declaración de Cartagena ha sido incorporada en muchos de los países de la región. Todos los países disponen también de órganos y procedimientos de determinación de la condición de refugiado y algunos han avanzado en la definición de políticas públicas para la protección y búsqueda de soluciones duraderas para los refugiados.

No obstante, existen oportunidades para seguir avanzando en el desarrollo de las legislaciones nacionales, así como en su aplicación en la práctica estatal respecto a los estándares de debido proceso y el desarrollo institucional. Por citar algunos ejemplos, algunas de las legislaciones de la región no son consistentes con las cláusulas de *exclusión y cesación de la definición de refugiado* de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 (“Convención de 1951”) y de su Protocolo de 1967. Persiste también en algunas legislaciones una confusión entre la *cancelación* y la *revocación*

de la condición de refugiado. Por otro lado, hay normativas nacionales que incluyen disposiciones relativas a la *admisibilidad* a los procedimientos de la determinación de la condición de refugiado que no son conformes a los estándares internacionales.

Con el fin de consolidar los procedimientos nacionales de determinación de la condición de refugiado, garantizar el acceso a los mismos y fortalecer la incorporación de estándares de debido proceso, el ACNUR ha apoyado la implementación en algunos países de América Latina de una iniciativa para el perfeccionamiento de la gestión del sistema de asilo, conocida como QAI (Quality Assurance Initiative) por sus siglas en inglés. En el marco del plan de acción a ser adoptado, el ACNUR vería con sumo agrado que algunos países andinos consideren sumarse a esta iniciativa, de forma que se vaya avanzando progresivamente en la armonización de las legislaciones, procedimientos y prácticas en la región como objetivo a largo plazo destacado en la reciente consulta subregional de los países miembros y asociados de MERCOSUR, celebrada el pasado marzo en Buenos Aires.

Es, asimismo, importante seguir avanzando en la atención bajo un enfoque integral y diferencial de edad, género y diversidad (EGD) para garantizar una protección equitativa y diferenciada de todas las personas necesitadas de protección. Entre los retos existentes está la *protección efectiva, la prevención, la identificación y los mecanismos de respuesta a las víctimas y sobrevivientes de violencia sexual y de género*, y el desarrollo de *programas específicos, bajo un marco de derechos y un enfoque comunitario, que tengan en cuenta las necesidades de los niños, adolescentes, mujeres, hombres, afro-descendientes, indígenas, personas lesbianas, gays, bisexuales, transexuales e intersexuales (LGBTI)*.

### **III. LOS RETOS EN MATERIA DE SOLUCIONES DURADERAS A FAVOR DE LOS REFUGIADOS**

El ACNUR en su Estatuto recibió el Mandato de proveer protección internacional y “*buscar soluciones permanentes al problema de refugiados*”. Tradicionalmente, el ACNUR ha ejercido este Mandato Internacional a través de la repatriación voluntaria, la integración local y el reasentamiento. La Convención de 1951 confirma esta función y subraya la necesidad de la cooperación entre los Estados signatarios en la búsqueda de soluciones. Los Estados miembros del Comité Ejecutivo del ACNUR han ido más allá afirmando que el fin último de la protección internacional y del Mandato del ACNUR es la búsqueda de soluciones duraderas.

La protección internacional y la condición de refugiado son por definición medidas extraordinarias y de carácter temporal, puesto que - en circunstancias normales - las personas deben ser sujetos de la protección nacional. Es por esto que el Mandato del ACNUR tiene como objetivo prioritario y urgente asegurar la protección internacional, en ausencia de una protección nacional efectiva y, como objetivo a medio y largo plazo, la restitución de la protección nacional.

La importancia o prioridad que se le ha brindado a cada una de las 3 soluciones duraderas clásicas ha evolucionado con el tiempo. En el pasado, las 3 soluciones a menudo se implementaban de manera aislada, sin sinergias ni relación estratégica u operacional entre ellas. Más recientemente, la naturaleza prolongada de muchas situaciones de refugiados, la falta de sostenibilidad de muchos movimientos de repatriación voluntaria, el reducido número de refugiados que tienen acceso al reasentamiento y a la integración local, así como el impacto de la globalización sobre la movilidad humana, en combinación con el reconocimiento de la interconexión entre los sistemas sociales de los refugiados con otros regímenes de movilidad, ha dado lugar a que los Estados y el ACNUR empezasen a desarrollar *enfoques integrales* para las soluciones, invitando a sumarse para su conceptualización e implementación a otros actores con experiencia y conocimientos relevantes.

Este nuevo enfoque valora la importancia de los mecanismos de supervivencia y movilidad de los refugiados, la interdependencia de las varias soluciones, y su interconexión con los derechos humanos y el desarrollo. El enfoque integral reconoce que las soluciones se podrán alcanzar mejor a través de una visión amplia que tome en cuenta las raíces y las consecuencias del desplazamiento en todo su ámbito (por ejemplo, conflicto, pobreza, discriminación, marginalización y exclusión tanto en el país de origen como en el de asilo), y los patrones de movilidad de los refugiados y los solicitantes de asilo. Además, subraya la necesidad de fortalecer la cooperación entre todas las partes relevantes para optimizar capacidades y generar recursos para conseguir soluciones duraderas que permitan alcanzar el objetivo final: que las personas que hasta entonces fueron refugiados puedan gozar de la protección nacional efectiva, ya sea en su país de origen o en el de recepción.

Bajo este nuevo enfoque, la relación dinámica entre las varias soluciones determina que en cada situación habrá que establecer cuál solución es la más apropiada y los tiempos más oportunos para su promoción. En algunos escenarios, las varias soluciones se implementarán de manera secuencial, mientras que en otros podrán concurrir en el tiempo. Asimismo, las estrategias nacionales deben de ser integradas dentro de marcos estratégicos regionales, asegurando sinergias con planes de prevención, protección y soluciones a nivel regional, que respondan de una manera global y coherente a las necesidades de los refugiados y los repatriados; así como de los desplazados internos en países donde se produzcan movimientos de repatriación voluntaria de refugiados.

En 2004, el Plan de Acción de México fue innovador al incluir programas de soluciones dentro de un marco regional para todos los actores involucrados. De cara al próximo Plan de Acción, sería oportuno evaluar los componentes de ciudades solidarias, fronteras solidarias y reasentamiento solidario del Plan de Acción de México. Asimismo, se deberían identificar lecciones aprendidas y sugerir otras posibles alternativas para la formulación de estrategias integrales de soluciones duraderas, incluyendo la repatriación voluntaria, la naturalización, la integración local, el reasentamiento y la movilidad laboral para refugiados a través de alternativas migratorias. De hecho, ya en algunos países de la región se han desarrollado y se están empezando a implementar algunas estrategias integrales de soluciones.

En el contexto actual, con nuevas situaciones de refugiados de larga duración, además de las soluciones duraderas tradicionales resultaría oportuno promover otras alternativas temporales o permanentes ofrecidas por los esquemas de migración comunes de la región. La movilidad de los refugiados entre varios países les permite mayor acceso a trabajo remunerado, oportunidades de formación y el envío de los réditos de trabajo a sus familiares, llevándoles hacia la autosuficiencia, recuperación de la autoestima, y preparándoles para el objetivo de alcanzar la protección nacional. Además, la migración laboral entre países de una región es una forma muy efectiva de solidaridad y cooperación con países receptores de un gran número de refugiados.

A continuación se señalan algunas oportunidades y desafíos específicos a los países andinos que complementan aquellos que se identificaron para todo el espacio MERCOSUR:

#### **A. La Repatriación Voluntaria**

La toma de una decisión informada y su voluntariedad se ven reforzadas cuando la repatriación forma parte de una estrategia integral de soluciones duraderas. La durabilidad y la sostenibilidad de los movimientos de repatriación voluntaria para los refugiados dependen, en gran medida, de las garantías de no discriminación por el hecho de haber sido refugiados, del ejercicio y goce efectivos de los derechos humanos en toda su extensión y de la posibilidad de beneficiarse de programas de reintegración legal y socioeconómica, incluyendo el acceso a medios de vida, y de recuperar una vivienda o tierras de las que fueron indebidamente desposeídos.

En la práctica internacional y regional, los procesos de repatriación voluntaria se han desarrollado e implementado con la participación de los refugiados, los repatriados, los gobiernos de los países de acogida y de origen, el ACNUR, otras agencias, sobre todo en proyectos de desarrollo de más largo plazo, y la sociedad civil.

Las comisiones tripartitas y los acuerdos de cooperación tripartitos entre los gobiernos de los países de asilo y origen y el ACNUR han sido instrumentos de base y de gran utilidad para establecer un marco común y una plataforma de diálogo y discusión donde abordar todos los aspectos fundamentales que conforman una repatriación voluntaria, sostenible y en condiciones de seguridad y dignidad.

En la perspectiva de los próximos diez años del proceso *Cartagena+30*, el ACNUR anima a los gobiernos a efectuar un análisis pormenorizado de las oportunidades actuales y futuras que el contexto regional pueda ofrecer para que eventualmente se lleven a cabo movimientos de repatriación voluntaria significativos, siempre y cuando se den situaciones objetivas favorables para los mismos.

Estas condiciones objetivas favorables generalmente se construyen a partir de cambios sustantivos en los países de origen, fortalecimiento del estado de derecho y de la vigencia y respeto de los derechos humanos, o la solución de los conflictos o situaciones de inseguridad que originaron la salida de los refugiados. Pero además de estos cambios fundamentales, los procesos de repatriación voluntaria se van construyendo a través del diálogo, la confianza mutua entre todas las partes interesadas – entre los cuales los refugiados mismos – y el acuerdo sobre medidas que garanticen y hagan factible una repatriación voluntaria en condiciones de seguridad y dignidad.

Dentro del marco de mecanismos tripartitos, el ACNUR pone a disposición de los gobiernos de la región su larga experiencia en facilitar el diálogo. Para ir construyendo las condiciones necesarias para propiciar movimientos planificados de repatriación voluntaria, el ACNUR recomienda el establecimiento formal de un acuerdo tripartito lo más pronto posible.

Entre otras medidas o garantías, que muchas veces figuran en acuerdos tripartitos y comunicados a los candidatos a la repatriación, tradicionalmente se contemplan las siguientes:

- a. Garantías para que el refugiado pueda retornar al lugar de origen o a un lugar de residencia de su elección, en condiciones de seguridad que prevengan o reduzcan en gran medida la necesidad de posteriores desplazamiento forzosos;
- b. Visitas organizadas a los lugares de origen o de elección de una representación de los refugiados con el fin de informarse sobre las condiciones en los lugares de retorno;
- c. El reconocimiento del estado civil de los repatriados y de los cambios que se hayan producido en el país de asilo (nacimientos, muertes, adopciones, matrimonio y divorcio, etc.), y de la documentación o los registros que los prueben expedidos por los órganos competentes del país de asilo o de otro país;
- d. La expedición de la documentación nacional que pudiese haber sido perdida o destruida durante la salida de los refugiados;
- e. Respeto y protección a la unidad familiar durante la repatriación voluntaria y después de ésta. Debe evitarse en todo caso el regreso de niños no acompañados o separados de su familia, sin haber buscado y/o encontrado antes a sus familiares o sin cerciorarse de que en el país de origen haya arreglos de recepción y atención especializados eficaces, en el caso de que se haya constado la orfandad y la ausencia de familiares responsables del menor.

- f. Convalidación de diplomas académicos y profesionales, certificados y títulos obtenidos por los repatriados en los países de asilo y la equivalencia de la educación primaria y secundaria recibida en el exterior;
- g. El derecho de los repatriados a beneficiarse de programas nacionales de restitución de viviendas, tierra o propiedades de las que se les hubiera privado en forma ilegal, discriminatoria o arbitraria antes de exilio o durante éste, o a recibir indemnización mediante mecanismos nacionales justos y eficaces de restitución;
- h. Que en cualquier marco de restitución y compensación se tenga en cuenta la situación de las mujeres refugiadas cabeza de familia que regresan, así como de la diversidad de los refugiados, en particular cuando se trata de refugiados indígenas o afro-descendientes y la propiedad colectiva de sus tierras;
- i. Que se proporcione a los refugiados información completa, objetiva y fidedigna sobre la situación de seguridad física, material y jurídica, antes de su repatriación voluntaria al país de origen, y sobre los programas nacionales para su reintegración legal y socioeconómica;

La discusión en la reunión subregional podría tomar en cuenta los siguientes desafíos:

- 1) ¿Dentro de los 10 años de vigencia del futuro plan de acción, qué proyecciones se pueden considerar con relación a movimientos de repatriación voluntaria dentro de la región?
- 2) ¿Dentro del contexto regional, cuál sería la vía más adecuada de implementación de las varias soluciones – la secuencial o la concurrente – y qué medidas habría que contemplar para evitar resultados no queridos como, por ejemplo, factores artificiales de atracción (*pull factors*) en el caso de programas de integración local concurrentes con procesos de repatriación voluntaria, o incluso previos a que se pueda promover la repatriación voluntaria?
- 3) ¿Qué programas de reintegración legal y socioeconómica y de compensación o restitución de viviendas y tierras existen para beneficiar a las personas refugiadas que opten por la repatriación voluntaria?

## **B. El reasentamiento como expresión de la cooperación y solidaridad internacional**

Para las personas refugiadas con necesidades específicas de protección deberá continuar considerándose el uso estratégico del reasentamiento como una herramienta efectiva de protección y de cooperación internacional. El reasentamiento de personas refugiadas desde los países andinos tiene dos vertientes: a países latinoamericanos, a través del Reasentamiento Solidario establecido en el Plan de Acción de México, y a países tradicionales de reasentamiento.

El valor del Reasentamiento Solidario ya ha sido reconocido por los Estados que participaron en la reunión consultiva de MERCOSUR, así como la necesidad de extenderlo y consolidarlo. Varios países de la región han respondido al llamado del Alto Comisionado y están desarrollando programas de reasentamiento, por ejemplo para refugiados sirios. Al mismo tiempo, el Alto Comisionado ha subrayado el valor estratégico de América Latina como socio del ACNUR que encarna valores de hospitalidad y solidaridad y altos estándares de protección, y le ha solicitado en varias ocasiones a través del GRULAC a animarse a tomar un papel de mayor liderazgo en los foros internacionales humanitarios. La consolidación de un Programa Latinoamericano de Reasentamiento Solidario podría ser parte importante de ese nuevo liderazgo, como expresión de solidaridad y cooperación internacional.

La presente consulta subregional representa una oportunidad para generar un espacio de discusión entre los países de Reasentamiento Solidario y los países de asilo, para abordar los retos comunes.

Por otra parte, el reasentamiento a países no latinoamericanos resulta fundamental, tanto desde una perspectiva numérica, así como una manifestación tangible de la cooperación de la comunidad internacional con los países de la región que reciben más refugiados. Del total de personas reasentadas desde el Ecuador, un 15% lo han sido a través del Reasentamiento Solidario, mientras que el restante 85% ha sido recibido por países no latinoamericanos. Del total de personas reasentadas, la gran mayoría (51%) ha sido reasentada a países de América del Norte (Canadá y EEUU), mientras que un 34% lo ha sido a Nueva Zelanda y a países europeos. En total, un 10% de la población refugiada reconocida en el Ecuador ha sido ya reasentada a un tercer país.

Es de suma importancia que los países de América Latina evalúen, según proceda, continuar, ampliar o sumarse al Programa de Reasentamiento Solidario mediante el incremento del aporte de recursos nacionales y regionales que garanticen su sostenibilidad. Asimismo, resulta crítico que los países tradicionales de reasentamiento continúen ofreciendo cuotas para refugiados de la región, principalmente para aquellos en situación de urgencia por razones de protección.

La discusión en la reunión subregional podría tomar en cuenta los siguientes desafíos:

- 1) ¿Cómo se podría vigorizar el programa latinoamericano de Reasentamiento Solidario? ¿Se ve factible un incremento de países participantes, ya sea como receptores de refugiados reasentados o a través de aportaciones financieras a un fondo común?
- 2) ¿Qué mecanismo se podría establecer para fortalecer la coordinación entre los países de la región para el uso estratégico del reasentamiento como una herramienta de protección y de cooperación regional, así como de respuesta a las crisis humanitarias de impacto global?
- 3) Una cuestión recurrente con respecto a los países de Reasentamiento Solidario es la de los recursos financieros. Si bien al inicio de estos programas los donantes tradicionales del ACNUR han sido sensibles para colaborar financieramente, la expectativa es que los países receptores gradualmente asuman los compromisos financieros que estos programas conllevan. Reconociendo que los países de reasentamiento solidario han venido asumiendo progresivamente los costos de la integración de los refugiados reasentados, la pregunta más pertinente actualmente es: ¿Cuántos países de la región están dispuestos a asumir este reto a través de un incremento de aportes financieros locales?
- 4) ¿En este contexto, conviene continuar con gestos puntuales de algunos países en respuesta a crisis de impacto internacional, o resulta más estratégica y relevante una respuesta regional, previsible y consistente, a través de un Programa Regional de Reasentamiento Solidario? ¿En el caso de este último, cómo canalizar mayores recursos financieros regionales para este propósito?

### **C. La Integración Local**

En el Plan de Acción de México, los Estados hicieron un llamado al fortalecimiento de los procesos de integración local de los refugiados en la región, y a tener en consideración la realidad de las comunidades de recepción al momento de diseñar proyectos de integración local y contemplar mecanismos de participación de la sociedad civil. En el Plan, se resolvió establecer el Programa de Autosuficiencia e Integración “*Ciudades Solidarias*” para integrar refugiados en una serie de centros urbanos como espacios de protección en América Latina. Por su parte, el Programa Integral de “*Fronteras Solidarias*” ha buscado propiciar, particularmente en la región andina, el desarrollo fronterizo y la atención de las necesidades básicas de infraestructura y acceso a servicios básicos en esas zonas, con un enfoque territorial más que poblacional.

La integración local es un proceso dinámico en el que participan tanto las personas refugiadas en todo su entorno individual y social, como la sociedad receptora. Este proceso tiene tres ámbitos

esenciales: 1) el económico, es decir, la capacidad para asegurarse los medios de vida apropiados y la autosuficiencia; 2) el sociocultural, que se relaciona con la construcción de un proceso de participación social y comunitaria; 3) el ámbito normativo o legal, que se relaciona con el marco jurídico que les aplica y con el goce del espectro más amplio de derechos en el Estado de acogida, tener un acceso adecuado e igualitario a servicios básicos, y a la posibilidad de obtener la residencia permanente y la naturalización.

La integración debe procurarse desde un enfoque de derechos humanos y de edad, género y diversidad. Su aspiración debe ser crear las condiciones necesarias para que las personas refugiadas puedan disfrutar de una vida digna, libre de violencia y discriminación, ser sujetos de derechos esenciales para su desarrollo personal, y contribuir al desarrollo de la sociedad de acogida. Este proceso debe progresivamente promover la autosuficiencia de los refugiados y sus familias, según sus circunstancias particulares, y ha de estar dirigido a la consolidación de una solución duradera.

Bajo esta lógica, la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967, proporcionan el marco jurídico para la integración de los refugiados en los Estados Parte de estos instrumentos. El ACNUR ha promovido que ciertos derechos sean provistos desde el principio del goce efectivo del derecho de asilo, tales como la documentación, la asistencia administrativa y la libertad de circulación, el derecho al trabajo, la educación y la atención de salud, el derecho a la unidad familiar y el acceso a la justicia. Tomando en cuenta estos mínimos indispensables, el alcance y el ritmo del proceso de integración en términos amplios dependerán en parte de las condiciones sociales y económicas de la sociedad de acogida.

La integración local de las personas necesitadas de protección internacional requiere como aspecto fundamental la coherencia entre el marco legal internacional, el constitucional, el legislativo y el administrativo para un ejercicio efectivo de derechos y cumplimiento de obligaciones. La misma coherencia debe existir entre distintos ámbitos normativos que deben concurrir para que las personas necesitadas de protección internacional puedan integrarse.

Tanto el incremento de personas necesitadas de protección internacional, como su permanencia prolongada en los países de asilo, requieren el diseño e implementación, con la participación de los propios refugiados y de las comunidades de acogida, de políticas públicas que permitan la integración local, y la inclusión de las personas necesitadas de protección internacional en los planes nacionales de desarrollo, así como en aquellos destinados a erradicar la pobreza. Al mismo tiempo, para una integración local efectiva es clave promover una cultura que favorezca el multiculturalismo, el respeto, la tolerancia y la diversidad, a través de campañas sobre el valor y el respeto de la diferencia, la interculturalidad y el acceso a derechos, así como propiciar políticas de hospitalidad y no discriminación.

A nivel concreto, para lograr la autosuficiencia los refugiados necesitan tener oportunidades para generar ingresos, ya sea mediante un empleo formal o informal, o a través del autoempleo. Para ello, es necesario propiciar iniciativas sociales y económicas para promover la estabilidad de los refugiados y su acceso a medios de vida y a los servicios públicos de salud y educación. Aunque se prefiere que los refugiados se integren al sector formal donde pueden recibir una seguridad social adecuada, es probable que en los países andinos muchos se integren inicialmente en el sector informal. Para mitigar los posibles efectos negativos del empleo informal, se deben coordinar esfuerzos para que las personas necesitadas de protección internacional tengan acceso a las estructuras de seguridad social, a los mecanismos de prevención y respuesta a la explotación laboral y, en general, a mecanismos de resolución de controversias que prevea la legislación laboral, así como acceso efectivo a los tribunales de justicia. Asimismo, para acceder a medios de vida que permitan condiciones dignas es necesario el acceso de los refugiados a una formación profesional o vocacional para aumentar sus posibilidades de mejores oportunidades de empleo. La participación



de las administraciones o gobiernos locales, de la sociedad civil y del sector privado en todos estos esfuerzos es fundamental.

La discusión en la reunión subregional podría tomar en cuenta los siguientes desafíos:

- 1) ¿Hasta qué punto promueven los programas y políticas públicas de los países andinos la integración de las personas refugiadas dentro de los planes nacionales de desarrollo y estrategias de combate a la pobreza?;
- 2) ¿Cómo lograr una coherencia de los varios marcos legales aplicables, incluido el constitucional a fin de propiciar una integración local efectiva?
- 3) ¿Existe el derecho al acceso para los refugiados a los programas gubernamentales de servicios básicos de educación, salud, vivienda y trabajo, entre otros; y cómo implementar en el concreto estos derechos?;
- 4) ¿Cómo se puede facilitar el acceso y bajar significativamente los costos de la documentación personal, incluyendo la documentación necesaria para obtener la residencia permanente y la naturalización, acelerando su entrega, su renovación y mejorando el conocimiento de su validez tanto en el sector público como privado?
- 5) ¿Qué estrategias se pueden promover tanto con respecto al acceso al trabajo formal y la capacitación laboral, así como la inclusión de los refugiados en programas de responsabilidad social de las empresas públicas y privadas?
- 6) ¿Qué políticas públicas pueden favorecer estrategias a favor del multiculturalismo, el respeto, la tolerancia, la diversidad y la no discriminación?
- 7) ¿Qué otras medidas extraordinarias están dispuestos a implementar los Estados de la región para conseguir la integración local de los refugiados?
- 8) ¿Cómo constituir e implementar un fondo regional para promover la integración local con el apoyo de la comunidad internacional como expresión de solidaridad regional y cooperación internacional para apoyar a los países de la región que reciben a un mayor número de refugiados?

#### **D. Protección internacional y las alternativas migratorias dentro de los marcos normativos nacionales y regionales**

Además de la repatriación voluntaria, el reasentamiento y la integración local, la normativa de los países de asilo y los acuerdos regionales que promueven la integración, la libre circulación de las personas y la movilidad laboral, por ejemplo entre los países de la Comunidad Andina de Naciones y del MERCOSUR, ofrecen alternativas migratorias para los refugiados de la propia región. Así, un refugiado puede optar por un estatuto legal más favorable en el país de asilo sin perder las garantías necesarias contra la devolución, o emigrar legalmente hacia otro país de la región donde tenga mejores perspectivas de integración local, mayores facilidades laborales o fuentes de empleo en distintos sectores de la economía.

Habida cuenta del crecimiento económico que experimentan varios países de la región, sería interesante considerar opciones de regularización y de movilidad laboral para los refugiados como parte de mecanismos regionales que propician la cooperación y la solidaridad con los países de la región que reciben más refugiados.

Estas alternativas pueden cumplir una triple función: (a) facilitar el movimiento de personas refugiadas, individualmente o en grupo, de un país donde hayan encontrado protección a otro donde puedan acceder a mejores perspectivas de integración local; (b) permitir la integración local

en el mismo país de asilo en mejores condiciones que las que se derivan de la condición de refugiado; y (c) que personas necesitadas de protección internacional, que no hayan podido acceder a la misma, puedan regularizarse y contar con un estatuto legal que les permita la permanencia y la integración local, aun cuando no tenga todos los elementos de protección que otorga la condición de refugiado.

En el contexto de la primera función, es necesario considerar que algunos países de la región han declarado su intención de avanzar gradualmente hacia mayores niveles de integración regional, en particular en lo referente a la libre movilidad de personas, por ejemplo, a través del concepto de *ciudadanía sudamericana*. La condición jurídica que puede adquirir la persona refugiada en virtud de leyes nacionales de extranjería o de migración en el país al que llega a residir no debería conducir a la pérdida de garantías contra la no devolución. Para ello los Estados deberían considerar, como recomendado en la consulta subregional de MERCOSUR, el *reconocimiento extraterritorial de la condición de refugiado* previamente obtenida en el primer país de asilo u otras medidas que preserven el respeto al principio de no devolución.

La segunda función opera allí donde las posibilidades de integración son mayores con un estatuto legal diferente al de refugiado. En este caso, se debe asegurar que la adquisición de un estatuto legal diferente o bien conlleve la protección nacional del país de acogida (por ejemplo, la naturalización), o que el refugiado mantenga la garantía del respeto al principio de no devolución.

La tercera función sería aplicable en una situación en la que el desarrollo normativo favorezca la regularización migratoria de personas, que permanecen sin tener un estatuto legal en el país en que querían solicitar asilo y sin posibilidad de retorno. La posibilidad de acceder a un estatuto migratorio que permita la integración local de estas personas, aun cuando no contenga las garantías de protección que otorga la condición de refugiado, constituye una alternativa claramente deseable a la permanencia en situación de irregularidad migratoria, genera certeza jurídica para las personas beneficiarias y mayor seguridad para los Estados receptores.

Este tipo de soluciones se pueden basar en la legislación nacional, en acuerdos bilaterales o en marcos regionales, tales como las regulaciones específicas del MERCOSUR en la materia, y pueden surgir en cualquier momento durante la vida del individuo como refugiado. El caso del MERCOSUR, presenta la oportunidad de aprovechar los beneficios y el marco de las políticas migratorias flexibles y el Acuerdo de Residencia de Nacionales a fin de generar más y mejores oportunidades laborales para los refugiados.

Así, los marcos que brinda la migración de refugiados podrían incluir, entre otros: (a) acuerdos de libre circulación regionales; (b) programas especiales para grupos específicos, en función de su nacionalidad; (c) programas de movilidad laboral; (d) amnistías migratorias o programas de regularización que favorezcan la migración regular y la obtención de un estatuto migratorio estable; y (e) la reunificación familiar.

Para que estas alternativas migratorias surtan los efectos queridos, los refugiados deben encontrar condiciones de seguridad y oportunidades socioeconómicas más favorables para su integración local, más allá de las que tiene el primer país de asilo. Para ello, sería deseable que los refugiados sean tratados en condiciones de igualdad con los nacionales respecto al acceso a derechos económicos y sociales. Asimismo, los países receptores deberían asumir el compromiso de garantizar el acceso a servicios públicos básicos (educación, salud y seguridad social). Pero sobre todo, la clave de su relevancia recaerá en las oportunidades laborales, al menos en el caso de las dos primeras funciones.

La discusión en la reunión subregional podría tomar en cuenta los siguientes desafíos:

- a) ¿En qué forma pueden los acuerdos migratorios y normas vigentes (por ejemplo, el permiso de residencia de MERCOSUR, el Acuerdo CAN 545, normas nacionales y acuerdos bilaterales)

ofrecer oportunidades para regularizar el estatus migratorio de personas necesitadas de protección internacional que, por una u otra razón, no hayan accedido a procedimientos para la determinación de la condición de refugiado o no hayan sido reconocidos como refugiados?

- b) ¿Cómo pueden los Estados favorecer que los refugiados encuentren condiciones de seguridad y oportunidades socioeconómicas más favorables para su integración local, más allá de las que tiene el primer país de asilo?
- c) ¿Permiten los marcos normativos de los posibles países receptores garantizar el acceso a servicios públicos básicos, como educación, empleo, salud, entre otros, sin requisitos asociados a un estatuto legal determinado, como la residencia permanente?
- d) ¿Tendrían los refugiados que desean optar a un programa de movilidad laboral la posibilidad de regresar al primer país de asilo conservando la condición de refugiado? ¿Tendrían los refugiados la posibilidad de dejar a su familia en el primer país de asilo?
- e) ¿Cómo garantizar el tratamiento de los refugiados en condiciones de igualdad con los nacionales respecto del acceso a derechos económicos y laborales?
- f) ¿Cuáles serían las salvaguardas de protección de los refugiados reconocidos en un país de asilo que opten por una solución laboral en otro país de la región?

**ACNUR/UNHCR**

**Oficina para las Américas**