

EL MERCOSUR Y LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS. HACIA UN ESPACIO REGIONAL DE PROTECCIÓN

Por JULIANA BELLO¹

Resumen:

El proceso de integración regional del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) ha avanzado en la inclusión de la protección internacional de los refugiados entre los objetivos del bloque, declarándose como “espacio humanitario de protección a los refugiados”. En la Declaración y el Plan de Acción de Brasil adoptados como culminación del proceso consultivo conocido como “Proceso Cartagena+30” los Estados propusieron el “Programa de Movilidad Laboral”, que promueve alternativas migratorias en el marco de la política migratoria regional del MERCOSUR, para impulsar soluciones duraderas innovadoras para los refugiados y como mecanismo novedoso de cooperación y solidaridad regional. El presente trabajo analiza los antecedentes y potencialidades del MERCOSUR en la construcción de un espacio regional de protección, teniendo en cuenta las características del proceso de integración y el contexto de la protección internacional en la región desde un enfoque de derechos. Asimismo, el trabajo considera el aporte conceptual y práctico de los enfoques basados en la cooperación y la solidaridad internacionales en las respuestas regionales a los desafíos de protección de las personas refugiadas. En particular, este trabajo estudia las acciones y documentos emanados de la recientemente creada Reunión de CONAREs del MERCOSUR, y la aplicabilidad de la del Acuerdo de Residencia para Nacionales de los países del MERCOSUR a las personas refugiadas reconocidas de la propia región, identificándose las salvaguardas de protección internacional necesarias para la implementación de la iniciativa de alternativas migratorias.

Palabras claves:

Refugiados, MERCOSUR, Protección internacional, Plan de Acción de Brasil, Soluciones duraderas.

¹ Abogada; Magister en Políticas de Migraciones Internacionales por la Universidad de Buenos Aires; Oficial Legal Asociada de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) para el Sur de América Latina, Buenos Aires, Argentina; docente de la “Especialización en Migración y Asilo desde una perspectiva de Derechos Humanos”, Centro de Justicia y Derechos Humanos, Universidad Nacional de Lanús, Remedios de Escalada, Provincia de Buenos Aires, Argentina. E-mail: bello.juli@gmail.com.

MERCOSUR AND THE INTERNATIONAL PROTECTION OF REFUGEES. TOWARDS A REGIONAL PROTECTION SPACE

Abstract:

The regional integration process of the Common Market of the South (MERCOSUR) has advanced in the inclusion of the international refugee protection among its regional objectives, declaring itself as a “humanitarian space of refugee protection”. In the Brazil Declaration and Plan of Action adopted as the culmination of the consultative process known as “Cartagena + 30 Process”, States proposed a “Labor Mobility Program”. This Program promotes migratory alternatives within MERCOSUR’s regional migration policy framework in order to promote innovative durable solutions for refugees and a mechanism of regional cooperation and solidarity. This paper analyzes the background and potential of MERCOSUR towards the construction of a regional protection space, taking into account the characteristics of the integration process and the context of the international protection in the region from a human rights perspective. The work also considers the conceptual and practical contribution of approaches based on international cooperation and solidarity in regional responses to the challenges of protecting refugees. In particular, the paper analyzes the actions and documents stemming from the recently created MERCOSUR CONAREs’ Meeting and the applicability of the Agreement on Residence for Nationals from the States of MERCOSUR to the recognized refugees of the region, and identifies the international protection safeguards necessary for the implementation of the migratory alternatives initiatives.

Keywords:

Refugees; MERCOSUR; International Protection; Brazil Plan of Action; Durable Solutions.

INTRODUCCIÓN

El proceso de integración regional del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), ha dado muestras de avances en materia migratoria y de protección de refugiados más allá de las configuraciones jurídicas e institucionales del bloque². Cubriendo un espacio geográfico-político que abarca a los Estados Sudamericanos, el MERCOSUR se declaró como un “espacio humanitario de protección a los refugiados” y reconoció la necesidad de generar criterios armónicos para los desafíos de la protección internacional de los refugiados³.

² Tratado de Asunción entre la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay (26/3/1991) y Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del MERCOSUR, Ouro Preto (1994).

³ *Declaración de Principios del MERCOSUR sobre la Protección Internacional de los Refugiados*, Fortaleza (2012).

La reciente creación de la Reunión de Comisiones Nacionales de Refugiados o Equivalentes del MERCOSUR (“Reunión de CONAREs”) dio lugar a un espacio institucional propio para abordar los temas relevantes para la protección de los refugiados con un enfoque regional⁴.

En diciembre de 2014 los países de América Latina y el Caribe adoptaron la “Declaración y el Plan de Acción de Brasil”⁵, culminando así el proceso consultivo *Cartagena+30* en conmemoración del 30º aniversario de la “Declaración de Cartagena sobre Refugiados”⁶.

El Plan de Acción de Brasil (PAB) incluyó, entre otros, el “Programa de Movilidad Laboral” (Programa de Movilidad), promoviendo alternativas migratorias en el marco de la política migratoria regional existente en el MERCOSUR, para impulsar soluciones duraderas innovadoras para los refugiados y como mecanismo novedoso de cooperación y solidaridad regional.

Entre los ejes de acción previstos en el Programa de Movilidad se estableció “Realizar un estudio en profundidad sobre el marco normativo apropiado para facilitar la movilidad laboral de los refugiados reconocidos en cualquier Estado miembro o asociado del MERCOSUR, incluyendo las necesarias salvaguardas de protección...”. El compromiso de realizar dicho estudio fue cumplido por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) con la publicación del Informe de la Consultoría “El MERCOSUR y la protección internacional: aplicabilidad de las políticas migratorias regionales a la luz del Derecho Internacional de los Refugiados” (en adelante Informe MERCOSUR)⁷.

El Informe MERCOSUR analizó la aplicabilidad del Acuerdo de Residencia para Nacionales del MERCOSUR a las personas con necesidades de protección internacional de la región sudamericana y evaluó su compatibilidad con las normas del Derecho Internacional de los Refugiados, teniendo en cuenta

⁴ En 2015 en el ámbito la Reunión de Ministros del Interior (RMI) se instituyó formalmente la “Reunión de Comités Nacionales para Refugiados o Equivalentes de los Estados Parte del MERCOSUR y Países Asociados”, MERCOSUL/RMI/ATA N° 1/2015, Florianópolis, 12/6/2015.

⁵ Declaración de Brasil “Un Marco de Cooperación y Solidaridad Regional para Fortalecer la Protección Internacional de las Personas Refugiadas, Desplazadas y Apátridas en América Latina y el Caribe” y Plan de Acción de Brasil “Una Hoja de Ruta Común para Fortalecer la Protección y Promover Soluciones Sostenibles para las Personas Refugiadas, Desplazadas y Apátridas en América Latina y el Caribe dentro de un Marco de Cooperación y Solidaridad”, 3/12/2014. Los documentos del “Proceso Cartagena+30” citados pueden consultarse en: <http://www.acnur.org/cartagena30>.

⁶ La “Declaración de Cartagena sobre Refugiados” es el instrumento regional más destacado sobre refugiados adoptado en el “Coloquio sobre la Protección internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá” (Colombia, 1984), <http://bit.ly/2f5ACWv>.

⁷ BELLO, Juliana, *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*, ACNUR, 2015; disponible en: <http://bit.ly/2oZvCtW>.

los desafíos de protección que persisten en la región, planteando un enfoque de derechos respecto de la incorporación de la movilidad en las soluciones duraderas tradicionales, y considerando los retos de un abordaje de la protección internacional en clave del proceso de integración regional.

Este trabajo toma en cuenta los desarrollos y conclusiones del Informe MERCOSUR y revisita dicho estudio a la luz de los avances posteriores, el contexto actual de la región en materia de desplazamiento forzado y los desafíos y la agenda global de la protección internacional. Analiza en especial la creación del nuevo espacio regional de la Reunión de CONAREs y el tratamiento que ha dado a los temas vinculados a la protección de las personas refugiadas. A su vez, este trabajo se encuadra en los adelantos de la agenda global y la Declaración de Nueva York sobre Migrantes y Refugiados, en donde 193 Estados reconocieron la importancia de la cooperación internacional y se comprometieron “a repartir más equitativamente la carga y la responsabilidad de acoger y dar apoyo a los refugiados del mundo”⁸.

1. EL PLAN DE ACCIÓN DE BRASIL Y EL PROGRAMA DE MOVILIDAD

La Declaración de Brasil propone la construcción de programas basados en las posibilidades de movilidad de los refugiados en el marco de procesos de integración regional existentes. Expresa además el reconocimiento por “las medidas implementadas por países de la región sudamericana en el marco de los acuerdos migratorios de los que son parte, que permiten la libre movilidad de personas, bajo el pleno respeto de los derechos humanos, como una posible alternativa de solución duradera para las personas en necesidad de protección internacional, con las debidas salvaguardas”. Agrega que, allí donde el marco legal lo permita, se considere “la implementación de las alternativas temporales o permanentes ofrecidas por los sistemas de integración regional, como por ejemplo programas de movilidad laboral de refugiados, para promover su integración en terceros países y como un mecanismo regional de solidaridad para apoyar a los países receptores de un gran número de refugiados”.

En el Plan de Acción de Brasil esto se tradujo en la propuesta de un Programa de “Movilidad Laboral” (Capítulo Tercero “Soluciones Integrales, Complementarias y Sostenibles”), en consideración a que en Sudamérica se han verificado alcances significativos con el objetivo de generar un espacio común para todos los ciudadanos de la región, como un marco que “permite vislumbrar perspectivas novedosas dentro del ámbito de las soluciones para los refugiados que convendría desarrollar...”.

⁸ Asamblea General de Naciones Unidas, Resolución A/RES/71/1, 19/9/2016. La Declaración de Nueva York (Anexo 1) establece un “Marco de Respuesta Integral para los Refugiados” (CRRF). Sobre esa base, solicita al ACNUR un ‘Pacto Mundial sobre Refugiados’ para presentar a la Asamblea General en 2018.

Por su parte, en el marco del Proceso *Cartagena+30* la sociedad civil subrayó la importancia de que se aseguren procedimientos accesibles para la regularización migratoria independientemente de la nacionalidad, promoviendo el establecimiento de un instrumento de libre circulación de refugiados, que garantice el principio de “portabilidad del derecho” (extraterritorialidad), e incluyan garantías mínimas de salvaguarda⁹.

El Programa de Movilidad incorpora la necesidad de considerar salvaguardas de protección para las personas refugiadas, la identificación de obligaciones de los países de asilo y recepción y la separación de la condición de refugiado y la categoría migratoria de residencia, a las cuales nos referiremos más adelante, en el entendimiento que los instrumentos de facilitación de la movilidad regional no constituyen instrumentos de protección para refugiados ni contienen tales previsiones.

Bajo la propuesta del Programa de Movilidad, se admiten distintas modalidades para ampliar las opciones de integración socioeconómica para las personas refugiadas. Por un lado los esquemas de facilitación migratoria que ofrece el MERCOSUR, por otro los esquemas de migración más estructurados, centrados en garantizar el acceso a un empleo en el país receptor que nos remiten a las características de esquemas tradicionales de migración laboral más que a la lógica propia del MERCOSUR, que plantea los beneficios migratorios sobre la base de la nacionalidad, y que es objeto de estudio en este trabajo¹⁰.

1.1. La movilidad y las soluciones duraderas para los refugiados

Las relaciones entre desplazamiento forzado, protección y soluciones para los refugiados han estado centradas en contener o revertir la movilidad, con un enfoque estático orientado a la restauración del vínculo jurídico de ciudadanía con algún Estado en particular, a través de una de las tres soluciones duraderas clásicas: la repatriación voluntaria al país de origen, la integración local en el país de asilo o el reasentamiento en un tercer país. Si bien las tres soluciones duraderas clásicas se han asociado con la noción de que la continua movilidad por parte de los refugiados representaba un fracaso de la integración, progresivamente se ha ido considerando por el contrario que “las oportunidades legales

⁹ “Posicionamiento de la sociedad civil del MERCOSUR Ampliado”, Buenos Aires, 14/3/2014, y II Conferencia Regional Humanitaria Sobre Migraciones Forzadas, Declaración de Bogotá, 14-15/7/2014.

¹⁰ Brasil presentó una iniciativa piloto “*Proyecto de Movilidad Regional e Inserción Socio-Económica de Refugiados*”, para la facilitación de migración laboral para refugiados colombianos reconocidos en Ecuador. Se orientaba a refugiados que no se encontraran en situaciones de vulnerabilidad, con aptitud y disposición para insertarse laboralmente de forma rápida en Brasil. El objetivo era recibir un máximo de 200 refugiados en dos años (2015-2016). El proyecto no fue formalizado y su implementación no se consideró viable.

de migración deberían incorporarse más plenamente en el enfoque del ACNUR para la promoción de las soluciones duraderas¹¹.

En este trabajo, la movilidad es entendida como libertad de circulación o movimiento, reconocida como recurso que contribuye a mejorar las condiciones y medios de vida de las personas en tanto se asocia a la posibilidad de goce de otros derechos humanos¹²; y, en particular, como migración de carácter internacional, específicamente en el marco de un proceso de integración regional.

El enfoque más clásico ha dado paso a una valorización de la movilidad como una herramienta de impacto positivo en la protección¹³, frente a nuevos desafíos que se plantean en el contexto de los movimientos migratorios mixtos, priorizándose un enfoque de derechos sobre las necesidades de los refugiados que, ante la falta de oportunidades y los obstáculos para lograr condiciones de vida dignas, persisten en la búsqueda de soluciones por cuenta propia y muchas veces por fuera de los sistemas de protección.

Recientemente el informe Tendencias Globales reconoce que “Cuando las soluciones duraderas no están al alcance de todos los refugiados, se puede recurrir a vías no tradicionales para acceder a la protección y a soluciones sostenibles. Las ‘vías complementarias’ no están concebidas para sustituir la protección que se da a los refugiados en virtud del régimen de protección internacional, sino para complementarla. Son una importante expresión de solidaridad y de reparto de la responsabilidad, y pueden hacer más accesibles a los refugiados la protección y las soluciones”¹⁴.

En este contexto, es apropiado referirse a la movilidad como “alternativas complementarias a las soluciones duraderas” para los refugiados, que se

¹¹ ACNUR, Documento de Discusión *Protección de refugiados y soluciones duraderas en el contexto de las migraciones internacionales* (ACNUR/DPC/2007/Doc. 02), párr. 52. Para un desarrollo sobre los antecedentes de esta discusión véase Informe MERCOSUR, *ob. cit.*, pp. 9-17.

¹² La libertad de circulación o movimiento es un derecho humano esencial, su garantía es una “condición indispensable para el libre desarrollo de toda persona” y su protección es de especial importancia para el ejercicio del derecho al asilo (*Cfe. Comité de Derechos Humanos. Observación General No 27, art. 12 - La libertad de circulación, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7, 2 de noviembre de 1999*). La Corte Interamericana de Derechos Humanos también ha resaltado este aspecto del derecho a la libertad de circulación en reiteradas oportunidades.

¹³ Véase en este sentido LONG, Katy - CRISP, Jeff, “Migration, mobility and solutions: an evolving perspective”, *Forced Migration Review* N° 35, 2010; y Nuevos Temas en la Investigación sobre Refugiados, Informe de investigación N° 176, *¿Una extensión de la protección? Migración laboral y soluciones duraderas para los refugiados*, Katy Long, octubre, 2009. Existen algunos antecedentes que se han referido a esta alternativa como una “cuarta solución”, pero coincidimos con Long en evitar la promoción de la migración laboral como una “cuarta solución” independiente, e incorporarla en el marco existente de soluciones duraderas. También véase *La protección de refugiados y la migración mixta: El Plan de Acción de los 10 Puntos*; ACNUR, febrero 2011, p. 15. En: http://www.acnur.es/PDF/7526_20120511131557.pdf.

¹⁴ *Tendencias Globales. Desplazamiento forzado en 2016*, ACNUR, 2017, p. 29. Allí se precisa que estas vías seguras y reguladas pueden incluir programas de patrocinio privado para refugiados, la movilidad basada en la familia, programas de trabajo, evacuación médica o educación. Disponible en: <http://bit.ly/2rMcVfE>.

incorporan como parte de las estrategias integrales de soluciones duraderas, de manera contextualizadas a las características de la región, con una perspectiva dinámica que reconoce el derecho humano a la libertad de movimiento y contribuyen a ampliar las posibilidades para que las personas refugiadas accedan a mejores condiciones y medios de vida sostenibles en un entorno de protección seguro en otro país.

1.2. La cooperación y la solidaridad internacionales

Dentro de los límites de este trabajo, a la luz de la Declaración de Nueva York y la hoja de ruta hacia el Pacto Global de Refugiados, consideramos que es necesaria al menos una breve mención respecto a la cooperación y la solidaridad internacionales en los enfoques y respuestas regionales a las necesidades de protección de los refugiados, que pueden adoptar distintas formas o modelos¹⁵.

Como base para establecer la importancia de la cooperación y la solidaridad internacionales debe considerarse en primer lugar el Preámbulo de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados (Convención de 1951), que advierte que “la concesión del derecho de asilo puede resultar excesivamente onerosa para ciertos países y que la solución satisfactoria de los problemas cuyo alcance y carácter internacionales han sido reconocidos por las Naciones Unidas no puede, por esto mismo, lograrse sin solidaridad internacional”.

En este sentido, el PAB concluyó que “el Proceso *Cartagena +30* reafirmó el compromiso con la consolidación de la integración regional y ha hecho un llamado colectivo para profundizar los niveles de articulación, complementariedad, cooperación y convergencia entre los mecanismos regionales y subregionales de integración, incluso en los temas relacionados con la migración, las personas refugiadas, desplazadas y apátridas”.

Es ineludible mencionar la experiencia más avanzada en materia de integración regional y en particular de creación de un sistema común de asilo como lo es la Unión Europea (UE), ya que todo análisis sobre el tratamiento de los refugiados en un espacio de integración le debe una referencia obligada. No hacemos la referencia con la intención de plantearla como el “modelo a seguir” ni de una comparación —que exigiría un trabajo extenso-, sino con un espíritu crítico y advirtiendo los riesgos de la importación de un modelo extraño al contexto y la tradición regional¹⁶.

¹⁵ Para un estudio sobre la evolución de las perspectivas regionales, v. KNEEBONE, Susan - RAWLINGS-SANAIE, Felicity, “Introduction: Regionalism as a response to global challenge”, en KNEEBONE, Susan (ed.), *New Regionalism and Asylum Seekers: Challenges Ahead*, Oxford, Berghahn Books, 2007, Introducción. Véase también iniciativas globales que pueden considerarse como antecedentes, e.g. la “Agenda para la Protección y la Convención Plus” A/AC.96/973, Informe del 53º Período de Sesiones del ExCom, ACNUR, Ginebra, 2002.

¹⁶ En efecto, en los estudios sobre los procesos de integración los postulados teóricos con que se cuenta han sido construidos a partir de un análisis deductivo del proceso europeo, planteado como paradigma ideal (lo ilustra la recurrente referencia al MERCOSUR como Unión

Asimismo, en esta perspectiva es necesario dar cuenta que, pese a los avances en la construcción de un Sistema Europeo Común de Asilo, la práctica de los Estados muestra que la interpretación y la aplicación de los instrumentos de asilo siguen siendo divergentes, con resultados contradictorios en cuanto al acceso a la protección que impactan en la situación de las personas que requieren protección internacional. En concreto, el aumento en las llegadas de migrantes y refugiados a Europa desde 2015, ha desafiado dicho sistema así como la voluntad política de los Estados de la Unión Europea para actuar de forma colectiva con responsabilidad y solidaridad, de acuerdo con sus obligaciones internacionales¹⁷. Los marcos existentes en la Unión Europea no pudieron facilitar el manejo de la crisis, o preservar los espacios de protección de manera sostenible, y en definitiva esto resultó en riesgos de protección para los solicitantes de asilo.

Este trabajo se plantea sobre un enfoque crítico y flexible, que considera la integración regional como un proceso, y que admite incorporar en este proceso modalidades propias producto del contexto histórico, económico y político-social y las circunstancias y necesidades de la región¹⁸.

1.3. El contexto regional del desplazamiento forzado en el MERCOSUR

Como surge de los distintos documentos del Proceso *Cartagena+30*, en consideración a las perspectivas restringidas de repatriación voluntaria en condiciones de seguridad y de dignidad, las dificultades para alcanzar una integración local que garantice el ejercicio de derechos y lograr autosuficiencia, y las limitaciones de los programas de reasentamiento existentes en la región, el ACNUR y los Estados promovieron alternativas complementarias basadas en los esquemas de migración regional.

A su vez, dos rasgos característicos de la región, el hecho que una parte importante de la población refugiada sea originaria de países de la propia región, así como la consolidación y crecimiento del patrón de migración intra-regional,

Aduanera “Imperfecta”). Un desarrollo este este análisis y la evolución del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) en: Juliana, BELLO, *La regionalización de la protección de los refugiados en el MERCOSUR: una cuestión pendiente*, Tesis de Maestría, inédita, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires (UBA), 2012.

¹⁷ Véase “Perfil de las operaciones regionales 2016 - Europa”, en: <http://www.acnur.org/donde-trabaja/europa>.

¹⁸ Debe resaltarse que una de las premisas sobre las que se construyó el Sistema Europeo Común de Asilo, es que se aplica de manera exclusiva a los “nacionales de terceros países”, como queda establecido en el alcance dado a las Directivas sobre Protección (quienes son beneficiarios y solicitantes del estatuto de protección internacional). Prácticamente se excluye la posibilidad de cualquier ciudadano europeo de presentar una solicitud en otro país de la Unión Europea. Esta fue una cuestión muy discutida que generó conflictos políticos entre países europeos, concluyendo los Estados que esa era la forma de evitar que se recurriera al asilo para otros fines distintos a la protección (ante la utilización para obstaculizar el desarrollo de procesos judiciales). Sin embargo, debemos recordar que una correcta aplicación de la Convención de 1951 ofrece mecanismos para prevenir temidos “abusos” del derecho de asilo.

permite resaltar la importancia que pueden cobrar las alternativas complementarias para los refugiados dentro del MERCOSUR.

En la actualidad, todos los países sudamericanos (a excepción de Guyana), son signatarios de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados¹⁹. En cuanto al desarrollo y adecuación normativa a nivel nacional, desde la Declaración y el Plan de Acción de México (PAM, 2004) hasta la actualidad²⁰, América Latina ha avanzado de forma considerable en el desarrollo de la protección internacional, en particular en aspectos normativos e institucionales²¹. No obstante, las características únicas de la región en materia de asilo persisten brechas en la protección y aspectos que requieren atención, tal como ha sido reconocido en el PAB.

En cuanto a la caracterización de la población de refugiados en la región, es válido todavía afirmar que la mayoría son de origen colombiano, y que asentada principalmente en Ecuador, Venezuela (y en algunos países de Centroamérica), afronta una “situación prolongada de refugiados”²². Sin embargo, como nota característica del desplazamiento forzado actual, algunos países de la región asisten a un aumento en las solicitudes de asilo de personas de origen venezolano²³. En la región, esta tendencia es sólo una parte del total de quienes podrían requerir protección como refugiados, y un reflejo de un fenómeno más amplio de quienes no se registran como solicitantes de asilo y buscan acogerse a las facilidades de regularización migratoria existentes en base a su nacionalidad, bajo el criterio de residencia de MERCOSUR que algunos países han incorporado en

¹⁹ *Estados de América y el Caribe que han Ratificado la Convención de 1951 y/o el Protocolo de 1967*, en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3283.pdf?view=1>. A su vez, muchos de ellos han consagrado el derecho de asilo a nivel constitucional.

²⁰ *Memoria del Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados*, ACNUR, 2005. El diagnóstico da cuenta de la existencia de un conjunto extendido de legislaciones nacionales que desarrollan las principales disposiciones del derecho internacional de los refugiados, establecen órganos nacionales de determinación de la condición de refugiado y procedimientos administrativos a tal fin.

²¹ UNIDAD LEGAL REGIONAL DEL BUREAU DE LAS AMÉRICAS - ACNUR, “Protección de Refugiados en América Latina: Buenas Prácticas Legislativas”, en: <http://www.acnur.org/t3/?id=1400>.

²² Situación prolongada de refugiados es aquella en la que 25.000 refugiados o más, de la misma nacionalidad, llevan al menos 5 años en el exilio en un país de asilo. Colombia ha hecho avances sustanciales en los procesos de paz y ha tomado otras medidas como las Leyes de Víctimas y de Restitución de Tierras. Los Acuerdos de Paz serán solo el comienzo de un período de transición. Existe aún un impacto de los efectos del conflicto en el desplazamiento forzado, véase “*A pesar del proceso de paz, en Colombia hay 7.000 ‘nuevos desplazados’*: Acnur”, El país, 20/6/2017, en: <http://bit.ly/2uWzZtP>.

²³ *El aumento de las solicitudes de asilo de venezolanos lleva a ACNUR a reforzar su respuesta*, ACNUR, Ginebra, comunicación del 14/7/2014, disponible en: <http://bit.ly/2uRxEPy>. Mientras que el año pasado se registraron cerca de 27.000 solicitantes de asilo venezolanos en todo el mundo, en lo que va de 2017 cerca de 50.000 han solicitado asilo. Los principales países de destino este año fueron Estados Unidos (18.300), Brasil (12.960), Perú (4.453), España (4.300), y México (1.044).

su normativa nacional (ej. Argentina, Uruguay), u otros programas especiales de regularización migratoria (ej. Perú, Brasil).

Conforme las últimas estadísticas disponibles y la sistematización de la información elaborada para efectos de este trabajo (Tabla 1), a fines de 2016 la región sudamericana contaba con una población de más de 86.325 refugiados y 73.355 solicitantes de asilo que aguardaban una decisión. Es interesante destacar el incremento que se registró en los mismos países respecto de los datos disponibles en 2014²⁴, que dan cuenta de un aumento del 264% en las solicitudes de asilo, con un impacto diferenciado en algunos países (ej. Brasil, Chile, Argentina y Perú) y un incremento general en los refugiados reconocidos del 20%. Esta tendencia es congruente con el crecimiento general que registran las Américas en el número de solicitantes de asilo en los últimos 5 años en un 782,11%, aunque no con la disminución en el número de personas refugiadas en un 9%²⁵.

Tabla 1. Población con necesidades de protección internacional en los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR, según país de asilo (fin de 2016)

País de asilo / residencia	Refugiados	Personas en situación similar a refugiados	Solicitantes de asilo (casos pendientes)	Desplazados internos asistidos / protegidos por el ACNUR	TOTAL
Argentina	3.293		3991		7.284
Bolivia	786		3		789
Brasil	9.689		35.464		45.153
Chile	1.737		3.223		4.960
Colombia	258		386	7.410.816	7.411.460
Ecuador	60.524	42.324	24.542		127.390
Guyana	11				11
Paraguay	204		33		237
Perú	1.649		4392		6.041

²⁴ Se realizó la comparación con los datos de elaboración propia del *Informe MERCOSUR, ob. cit.* Cuadro 1. Un dato que se identificó entonces era que entre el 60% y el 99% de los solicitantes de asilo y refugiados de la región provenían de los mismos países de la región del MERCOSUR.

²⁵ *Declaración conjunta de la CIDH y el ACNUR en ocasión del Día Mundial del Refugiado: 10 medidas para que los Estados de las Américas respondan a las crisis de refugiados*, Washington/Ginebra, 20/6/2017, en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2017/080.asp>.

País de asilo / residencia	Refugiados	Personas en situación similar a refugiados	Solicitantes de asilo (casos pendientes)	Desplazados internos asistidos / protegidos por el ACNUR	TOTAL
Surinam	1		46		47
Uruguay	312		371		683
Venezuela	7.861	164.192	904		172.957
TOTAL	86.325	206.516	73.355	7.410.816	7.777.012

Fuente: Elaboración propia sobre la base de *Tendencias Globales*, ACNUR, 2017.

2. HACIA LA LIBRE CIRCULACIÓN DE PERSONAS EN EL MERCOSUR

2.1. Estructura del proceso de integración regional

El análisis de la protección internacional de los refugiados en clave de un proceso de integración regional, y en particular del MERCOSUR, implica un abordaje desde las características y el marco institucional, y los objetivos propios del bloque. Este encuadre requiere considerar como punto de partida los tratados fundacionales, el Tratado de Asunción (1991) y el Protocolo de Ouro Preto (1994) adoptados entre las Repúblicas de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay²⁶.

A su vez, necesario es precisar la configuración actual del MERCOSUR, siendo Venezuela el único Estado Parte anexo a los cuatro signatarios. Sintéticamente Venezuela se asoció en 2004 (DEC. CMC N° 42/04), en 2006 suscribió el Protocolo de Adhesión como Estado Parte que se formalizó mediante DEC. CMC N° 27/12²⁷. En diciembre de 2016 fue cesada en su condición de

²⁶ La mayor parte de las normas y documentos del MERCOSUR citadas en este trabajo se pueden consultar en: <http://www.mercosur.int/>.

²⁷ La entrada en vigencia de dicho Protocolo requería la ratificación de todos los Estados Parte, como lo prescribe el Tratado de Asunción y el depósito de los instrumentos en Paraguay (obstaculizada por la falta de ratificación del Protocolo de Adhesión por parte de Paraguay). La incorporación de Venezuela se dio en un contexto muy particular, luego de la crisis institucional de Paraguay y la suspensión de su derecho a participar del MERCOSUR. La Cumbre de Presidentes del MERCOSUR realizada en Mendoza el 29/6/2012 resolvió la suspensión de Paraguay y concluir el proceso de incorporación de Venezuela al bloque. En la Cumbre de Presidentes del MERCOSUR (Mendoza, 29/6/2012) los Estados Parte presentes, adoptaron dos medidas: la suspensión de Paraguay del derecho a participar en los órganos del MERCOSUR y la conclusión del proceso de incorporación de Venezuela al bloque. El cese de la suspensión de Paraguay y su reincorporación plena se produjo un año después con la “*Decisión sobre el Cese de la Suspensión del Paraguay en el MERCOSUR en Aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático*”, Montevideo, 12/7/2013.

Estado Parte por el incumplimiento de las obligaciones asumidas en el Protocolo de Adhesión²⁸, y en agosto de 2017 fue suspendida en todos los derechos y obligaciones como Estado Parte en aplicación de la cláusula democrática del MERCOSUR²⁹.

El MERCOSUR fue ampliándose y construyendo consensos más allá de los Estados Parte originarios, configurándose el llamado “*MERCOSUR Ampliado o Político*”³⁰: actualmente tiene como Estados Asociados³¹ a Chile, Colombia, Perú, Ecuador, Guyana y Surinam (éstos dos últimos en proceso de ratificación). Bolivia se encuentra a su vez en proceso de adhesión como Estado Parte.

A partir del 1º de enero de 1995, los objetivos del MERCOSUR comenzaron a darse dentro de un esquema limitado de integración como Unión Aduanera definido por el Protocolo de Ouro Preto (1994), que admite como condición suficiente de existencia la libertad de circulación, de capitales, bienes y servicios. Por lo tanto, la dimensión social, ciudadana y laboral y, entre ellas, la circulación de personas, quedaron en un segundo plano subsumidas en su dimensión económica, en la expresión original del art. 1º del Tratado de Asunción: “circulación de factores de producción” y “la armonización de legislaciones en las áreas pertinentes para lograr el fortalecimiento del proceso de integración”.

Una caracterización más profunda de la estructura jurídica e institucional del MERCOSUR excede los objetivos de este trabajo, pero un rasgo que explica algunos de los obstáculos y avances registrados, es su naturaleza intergubernamental y un sistema jurídico en el cual sus órganos toman decisiones por consenso y con la presencia de todos los Estados Partes (Cfe. Arts. 16, Tratado de Asunción y 37, Protocolo de Ouro Preto).

Considerando, que los instrumentos fundacionales no hacen referencia alguna a temas vinculados a la protección de los refugiados o al asilo, entendemos que para efectos del análisis de los avances en materia de protección internacio-

²⁸ Comunicación del 17/12/2016 en aplicación de la decisión de los Cancilleres de los Estados Partes signatarios del Tratado de Asunción en la “*Declaración Conjunta Relativa al Funcionamiento del MERCOSUR y al Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela*” del 13/9/2016.

²⁹ Resolución adoptada por los Presidentes de los Estados Parte, 5/8/2017, San Pablo.

³⁰ El bloque coexiste a su vez con otros procesos regionales de relevancia política y/o técnica como la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR, <http://www.unasursg.org>); la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (CSM, <http://csm-osumi.org>). El MERCOSUR adoptó la DEC. CMC N° 32/14 de *Complementación y articulación MERCOSUR-UNASUR* con el fin de lograr coordinación entre ambos espacios.

³¹ En tanto Asociados, los Estados están autorizados a participar en las reuniones de órganos del MERCOSUR que traten temas de interés común.

nal y en general del MERCOSUR como “espacio humanitario de protección”, la directriz teórica deba vincularse al objetivo genérico de fortalecimiento de la integración por medio de la armonización de las legislaciones previsto por el Tratado de Asunción³². También debe interpretarse a partir de ello la importancia que adquiere la variable migratoria como horizonte interpretativo para nuestro análisis.

2.2. *La migración regional y la libre circulación de personas*

En materia de tratamiento de las migraciones se produjo un salto cualitativo en el marco de la Reunión de Ministros del Interior³³ (RMI) en 2002, con la aprobación del Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR (CMC/DEC. N° 28/02). Este Acuerdo reafirmaba el deseo de los Estados Partes de fortalecer y profundizar el proceso de integración, considerando “que la implementación de una política de libre circulación de personas en la región es esencial para la consecución de esos objetivos”.

Los Estados buscaban establecer normas comunes para solucionar la situación de irregularidad migratoria de muchos de sus nacionales, considerando el impacto que implicaba como factor de vulnerabilidad, y eventualmente de exclusión, en el acceso a derechos.

La característica sobresaliente del Acuerdo de Residencia es que introdujo una nueva y única categoría migratoria con base exclusiva en la nacionalidad. Esto permitió superar los obstáculos que tenían los ciudadanos del MERCOSUR para tramitar residencia en otro país del bloque dentro de los criterios migratorios tradicionales, haciendo en ocasiones casi imposible iniciar o concluir el trámite.

El Acuerdo de Residencia establece el derecho de los nacionales del MERCOSUR a residir en el territorio de los demás Estados Parte (art. 1°), con independencia de la condición migratoria de ingreso” y está destinado a “nacionales de un Estado Parte que deseen residir en el territorio de otro Estado Parte” (art. 3.1). El Acuerdo de Residencia, también es importante por su contenido en materia de derechos, ya que explicita garantías de derechos para los migrantes

³² El Plan de Acción de México (PAM, 2004) ya había recomendado una progresiva armonización legislativa dentro de los procesos de integración regional.

³³ MERCOSUR/XIVRMI/ACTA 02/03, Montevideo, 21/11/2003, instancia creada “a fin de avanzar en la elaboración de mecanismos comunes, para profundizar la cooperación en las áreas de su competencia”, desvinculando los temas migratorios de los de seguridad. Véase MERCOSUR/RMI/ACTA N° 1/07 XXI, Documento Informativo *Tratamiento de la Temática Migratoria en la Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR y Estados Asociados*. Para un análisis de la evolución del tratamiento y debate sobre la cuestión migratoria en el MERCOSUR ver PÉREZ VICHICH, Nora, *El MERCOSUR y la migración internacional*; Population Division, Department of Economic and Social Affairs, United Nations Secretariat, Mexico; 2005; y ALFONSO, Adriana, *Integración y migraciones. El tratamiento de la variable migratoria en el MERCOSUR y su incidencia en la política migratoria argentina*, Cuadernos Migratorios N 3, OIM, Buenos Aires, Julio 2012.

y sus familias reconociendo un trato no menos favorable que el de los nacionales de las Partes “en lo que concierne a la aplicación de la legislación laboral, especialmente en materia de remuneraciones, condiciones de trabajo y seguros sociales” (art. 9.3), sin perjuicio del mencionado “principio pro-inmigrante”.

El Acuerdo entró en vigencia recién en 2009, y lo cierto es que los Estados lo aplican con distintos alcances, en algunos casos no respecto de todos los contratantes, en otros en base al principio de reciprocidad, lo cual excluiría la naturaleza propia del mismo como tratado internacional³⁴.

A partir del Acuerdo de Residencia como hito fundacional, el MERCOSUR se ha propuesto evolucionar hacia la facilitación de la movilidad y la libre circulación.

Por un lado, a partir de la creación del Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR (FEM), en sus Actas de trabajo y documentos, y en las Declaraciones y documentos emanados de las Cumbres de Presidentes se pueden identificar posicionamientos convergentes arraigados en la dimensión del respeto de los derechos humanos, que conllevan un alto grado de consenso y compromiso político entre los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR³⁵.

Por otra parte, la DEC. CMC N° 64/10 sobre el “Estatuto de Ciudadanía del MERCOSUR”, introdujo una estrategia regional integral para profundizar la “dimensión social y ciudadana” y alcanzar un desarrollo regional sustentable con justicia e inclusión social. Prevé un “Estatuto de Ciudadanía del MERCOSUR o de Ciudadanía Regional” con un conjunto de derechos y beneficios para los “nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR” (no se menciona a los Estados Asociados). Contempla un *Plan de Acción para la conformación progresiva de un Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR (2021)* que debería estar implementado para el 30° aniversario del Tratado de Asunción.

Esta iniciativa pareciera abrir un proceso de consolidación de los objetivos del proceso de integración regional, del cual la libre circulación constituye un elemento sustancial y se postula sobre la base de la nacionalidad de los habitantes de los Estados Parte. Así, la nacionalidad “mercosureña” adquiriría una fuerte impronta como criterio de atribución de derechos para la construcción del proyecto de ciudadanía regional, concepto no exento de discusiones y en tensión con una perspectiva de derechos humanos. Resulta importante no perder de vista la evolución y el sentido que adquiera el proceso de construcción

³⁴ Un análisis más detallado sobre el proceso de adopción, implementación y las características del Acuerdo en el Informe MERCOSUR, *ob. cit.* Véase en particular Cuadro N° 4. Requisitos solicitados por los países bajo el Acuerdo sobre Residencia a los nacionales de los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR y grado de implementación. Un caso particular es Uruguay que aplica el Acuerdo de manera más generosa extendiendo residencia permanente directa a todos los nacionales de Estados Parte y Asociados del MERCOSUR.

³⁵ V. *Declaración de Santiago sobre Principios Migratorios*, Santiago de Chile, 2004; Proyecto de Declaración de los Estados Parte del MERCOSUR y Estados Asociados (Cumbre de San Miguel de Tucumán, 2008), lamentando la aprobación de la llamada “Directiva de Retorno” de la Unión Europea, enfatizando el rechazo de políticas migratorias restrictivas.

de una ciudadanía regional para garantizar que los avances no se construyan sobre la base de la negación o exclusión de los derechos humanos y evaluar el impacto que pueda tener en los derechos de la población migrante y refugiada, y, a nuestro criterio, el posible impacto sobre la vigencia del derecho de asilo. Asimismo, debería tenerse en cuenta la compatibilidad de la iniciativa con el desarrollo progresivo de los estándares internacionales, regionales y nacionales de derechos humanos, así como con las legislaciones y estándares nacionales³⁶.

Al margen de los escasos avances en la implementación de esta iniciativa, los avances en materia migratoria se producen también no sin dificultades, algunas propias del proceso regional y otras de las coyunturas nacionales, en especial en países que mantienen antiguas legislaciones restrictivas, persistiendo la tensión con la perspectiva regional centrada en los derechos humanos donde las migraciones son reconocidas como parte de la dinámica de desarrollo social y del proceso de integración.

3. EL MERCOSUR COMO ESPACIO REGIONAL DE PROTECCIÓN

3.1. Antecedentes en el tratamiento de los temas de protección

Siguiendo la línea trazada, los primeros antecedentes sobre protección de los refugiados en el MERCOSUR se encuentran en documentos no vinculantes de contenido migratorio, constituidos principalmente por Declaraciones, documentos de trabajo y las Actas de reuniones en el ámbito de la RMI y del FEM³⁷.

Entre estos antecedentes generales cabe destacar la Declaración de Santiago (2004) que incorporó una salvaguarda de protección internacional reafirmando los compromisos de los Estados de brindar y promover la protección internacional a los refugiados, conforme la Convención de 1951. Otro antecedente que es valioso mencionar es la “Declaración de Río de Janeiro sobre la Institución del Refugio” (Declaración de Río) efectuada por los Ministros de Interior de los Estados Partes, Bolivia y Chile (2000), primer documento específico sobre el

³⁶ CERIANI CERNADAS, Pablo, “Apuntes críticos sobre derechos humanos, migraciones y libre circulación de personas en el MERCOSUR”, en VV.AA., *Derechos Humanos: Reflexiones desde el Sur*, Buenos Aires, Infojus, 2012, pp. 95-97; y también en ASA, Pablo y CERIANI CERNADAS, Pablo, “Migrantes, derechos sociales y políticas públicas en América Latina y el Caribe: la universalidad en juego”, en VV.AA., *Derechos sociales: justicia, política y economía en América Latina*, Colombia, Ed. Siglo del Hombre, 2010, s/n, acápite III.

³⁷ BELLO, Juliana, Tesis de Maestría, UBA, *ob. cit.*, para un análisis y sistematización del trabajo del Grupo Especializado de Trabajo Migratorio (GTM) entre el 2000-2003 y el del FEM desde 2004 hasta la creación de la Reunión de CONAREs. De ese período, se puede destacar abordajes poco sistemáticos y técnicos de la temática, una preocupación central por la seguridad, el abuso del asilo y un enfoque de control migratorio. Una propuesta llamativa de documento de trabajo para un “Acuerdo Regional para la determinación del responsable del examen de las solicitudes de Refugio entre los Estados Parte y Asociados” fue presentada en el 2002 por Argentina y discutida aisladamente hasta el 2003.

tema. En esta Declaración, se menciona por primera vez dentro del MERCOSUR la necesidad de armonización en materia de protección.

Sobre la base de estos antecedentes existen desarrollos específicos más cercanos, que permiten inferir una consolidación o reafirmación de las expresiones antes citadas y una configuración institucional para el tratamiento del tema que le permite un desarrollo técnico y una sostenibilidad³⁸. En particular, se destacan la adopción de la citada Declaración de Principios de Fortaleza (2012), la realización de las primeras reuniones de representantes de las CONAREs llevadas a cabo bajo la Presidencia Pro Tempore de Brasil (2012) y Uruguay (2013) en coordinación con el FEM³⁹, todo ello aún antes de que el espacio fuera formalmente instituido en 2015.

La Declaración de Fortaleza recoge los principios de la protección y los principales compromisos asumidos por los Estados en documentos previos⁴⁰, y como hemos mencionado, como característica sobresaliente, proclama al MERCOSUR Ampliado como un “espacio humanitario de protección”.

En relación con esto último, un concepto que consideramos es relevante para el análisis es el de “espacio de protección”⁴¹, que refiere a un entorno propicio y en un lugar determinado caracterizado por el respeto de los derechos internacionalmente reconocidos y la satisfacción de las necesidades de la población refugiada. Este “espacio de protección” también se define por ser un espacio dinámico que “se expande y se contrae en forma periódica de acuerdo con los cambios que ocurran en el ámbito político, económico, social y de la seguridad”, y que puede valorarse en forma cualitativa por el grado en que los refugiados se vean o no amenazados por la devolución, en que tengan acceso a medios de vida dignos, y en que puedan disfrutar de la libertad de movimiento y residencia legal. Este concepto es particularmente relevante para el análisis de la situación en el espacio geográfico-político que abarca el MERCOSUR.

³⁸ Ver también el “*Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR*” (PEAS), Directrices 3 y 4 que se orientan a “asegurar los derechos civiles, culturales, económicos políticos y sociales, sin discriminación de género, edad, raza, etnia, orientación sexual, religión, opinión, origen nacional y social, condición económica, personas con discapacidad y de cualquier otra condición”, y a “garantizar que la libre circulación en el MERCOSUR sea acompañada de pleno goce de los derechos humanos”, e incluyen el objetivo de “Articular e implementar políticas públicas orientadas a la plena integración de los migrantes y protección de los refugiados”.

³⁹ V. MERCOSUL/RMI/FEM/CONARE/ATA N° 01/2012 “I Encontro dos CONAREs ou Equivalentes dos Estados Parte e Associados do MERCOSUL”. A su vez, en la correspondiente RMI “los Ministros se congratulan por la I Reunión de Presidentes de las CONAREs en la cual la temática del refugio fue ampliamente discutida, a partir de un enfoque regional”, RMI/ACTA N° 2/12.

⁴⁰ Como p. ej. la *Declaración de Brasilia sobre la Protección de Personas Refugiadas y Apátridas en el Continente Americano* (2010).

⁴¹ *Política del ACNUR sobre la protección de los refugiados y las soluciones en zonas urbanas*, ACNUR, Septiembre 2009, párrafos 18-22.

La Declaración de Fortaleza, deja entrever el concepto de reconocimiento de la extraterritorialidad de la condición de refugiado⁴² a los fines de la no devolución, al definir que “no aplicarán a quien haya sido reconocido como refugiado por cualquiera de las Partes, medidas de retorno forzado a un país donde su vida, libertad o integridad física estén amenazadas por alguna de las razones mencionadas en el párrafo anterior”, párrafo que refuerza el principio absoluto de la no devolución, tanto por los motivos de la Convención de 1951 como por la definición de la Declaración de Cartagena. Este punto es de importancia en términos de su incidencia para la protección de los refugiados desde una perspectiva regional, que incluye el concepto de la vigencia absoluta del principio de no devolución a cualquier país donde exista riesgo para la vida, seguridad o libertad de las personas refugiadas reconocidas en la región independientemente de su nacionalidad. Esto debería interpretarse como un enfoque inclusivo de protección que sienta las bases para el reconocimiento mutuo entre los Estados miembros del bloque de las decisiones que reconocen la condición de refugiado, y puede implicar una ampliación del espacio de protección de un refugiado a todo el MERCOSUR, al menos en cuanto al principio de no devolución —adelantando el análisis de las salvaguardas necesarias en la implementación de un mecanismo de movilidad regional para refugiados. Proyectaría así, a nuestro entender, la extraterritorialidad de las decisiones en materia de reconocimiento de la condición de refugiado entre los Estados del MERCOSUR, y aún más allá si se considerara que la base de dicha obligación no podría ser otra que la propia Convención Americana de Derechos Humanos (CADH, art. 22, inc. 8°).

3.2. *La Reunión de CONAREs o Equivalentes del MERCOSUR*

La Reunión de CONAREs del MERCOSUR se encuentra conformada por los presidentes o representantes de los organismos nacionales encargados de la determinación de la condición de refugiado (CONAREs) y el ACNUR en carácter de observador⁴³.

Un análisis de las Actas y documentos de trabajo de este período da cuenta que la actividad se ha centrado, en este corto tiempo, en el intercambio de información, experiencias y de actualización sobre la situación en los distintos países. Se advierte una preocupación general por el incremento de las solicitudes de asilo a la par de un aumento en los “casos infundados” —en relación con las

⁴² Conclusión N° 12 (XXIX) *Consecuencias Extraterritoriales de la Determinación de la Condición de Refugiado*, 1978, Comité Ejecutivo ACNUR; *Note on the Extraterritorial Effect of the Determination of Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*, ACNUR, 24/8/1978.

⁴³ Conforme al Reglamento de la Reunión de CONAREs. La Reunión de CONAREs ha procurado mantener el esquema tradicional de dos rondas de encuentros en la PPT rotativa que asume cada Estado parte semestralmente (a excepción de Venezuela en donde no se concretó ninguna reunión).

solicitudes llamadas manifiestamente infundadas o abusivas⁴⁴. Expresamente se solicitó al ACNUR la realización de un “taller de manejo de casos” para afrontar la presión sobre las CONAREs y sus Secretarías Técnicas⁴⁵.

En este período se registra también la concreción de algunas acciones importantes para el funcionamiento del espacio, como la adopción del Reglamento de la Reunión de CONAREs o Equivalentes y del Memorándum de Entendimiento entre el MERCOSUR y el ACNUR en Materia de Cooperación Técnica Internacional⁴⁶.

Como hemos adelantado, el primer encuentro de Presidentes de las CONARE en Fortaleza en 2012 fue la plataforma desde la cual se presentó la primera convocatoria a los Estados para participar del Proceso *Cartagena+30*, luego concretada en la primera Consulta Sub-regional de Buenos Aires.

Luego, a partir de su institucionalización⁴⁷, la Reunión de CONAREs se consolidó como foro regional para la coordinación del seguimiento y evaluación del PAB⁴⁸. Como acciones concretas en ese sentido debe mencionarse en primer lugar la adopción de un Plan de Actividades inicial “como mecanismo de seguimiento” del PAB⁴⁹. En ese marco, también ha sido discutida y aprobada una “Guía Metodológica” con indicadores para facilitar a los Estados la evaluación de los avances en la implementación del PAB a propuesta del ACNUR, como parte de las preparaciones de la primera evaluación trienal⁵⁰.

En seguimiento a las acciones recomendadas por el PAB, en 2015 en el marco de la primera reunión conjunta FEM-CONAREs se presentó el “Informe MERCOSUR” (la reunión fue conjunta previendo que el estudio involucra temas transversales de interés común). Como conclusión de la presentación, los

⁴⁴ V. Consultas Globales sobre Protección Internacional, EC/GC/01/12, *Procedimientos De Asilo Justos y Eficientes*, ACNUR, 31/ mayo/2001.

⁴⁵ MERCOSUR/RMI/CONAREs/ACTA N° 1/17, Buenos Aires, 6/4/2017.

⁴⁶ *Id.*; MERCOSUR/RMI/CONAREs/ACTA N° 2/17, IX Reunión de CONAREs, Buenos Aires, 8/6/2017 y Resolución del Grupo Mercado Común MERCOSUR/GMC/RES. N° 11/17.

⁴⁷ Nótese que con la creación de la Reunión de CONAREs se concluyó una etapa de discusión sobre el encuadre institucional iniciado ante el planteo de Venezuela de trasladarla hacia una instancia más política y de alto nivel, como el Foro de Consulta y Concertación Política (FCPP), cuestión que se contraponía al consenso pacífico existente entre los Estados y expresado en distintas reuniones de mantener la Reunión en el marco de la RMI (Ver, Actas del FEM, PPTV 2013, y las Actas de reuniones del GMC de mayo y junio de 2014).

⁴⁸ En la RMI que aprobó la Reunión de CONAREs (v. nota *supra*), los representantes destacaron la elaboración de un programa de monitoreo para la implementación del *Plan de Acción de Brasil*. A su vez, en el PAB “Los países señalaron la conveniencia de la inclusión de las temáticas que han sido objeto de discusión dentro del proceso Cartagena +30 en las agendas regionales”, Cap. Octavo.

⁴⁹ MERCOSUR/RMI/CONAREs/ACTA N° 2/2015, Florianópolis, junio/2015 y MERCOSUR/RMI/CONAREs/ACTA N° 2/2016, Montevideo, junio/2016.

⁵⁰ Véase VII Reunión CONAREs DE Montevideo y IX Reunión de Buenos Aires; y el PAB, Cap. Octavo en relación con el pedido de los Estados al ACNUR de elaborar informes de progreso.

Estados acordaron trabajar el estudio en el ámbito de la reunión de CONAREs para luego compartir conclusiones con el FEM⁵¹. Dos puntos pueden destacarse de las discusiones dadas hasta el momento, la visión positiva sobre la posibilidad de aplicar el principio de extraterritorialidad de la condición de refugiado y el reconocimiento de la importancia de avanzar en la armonización del Documento de Viaje de los Refugiados. Asimismo, a solicitud de los Estados el ACNUR presentó una matriz para facilitar un relevamiento e identificación de las salvaguardas que se deberían adoptar⁵².

Desde la presentación del Informe MERCOSUR y la matriz, no se han registrado avances en la discusión de la propuesta, por falta de espacio en la agenda —marcada por las acciones de seguimiento de la evaluación del PAB— y por algunas características y, a nuestro entender debilidades, propias del sistema.

En este sentido, hay distintos factores que podrían estar afectando la capacidad de la Reunión de CONAREs de avanzar de forma más consistente y sostenida. Entre algunos elementos que podrían explicarlo consideramos que el hecho que las últimas reuniones de las CONAREs se realizaron en una única jornada, y teniendo en cuenta las presentaciones de actualización de cada país esto deja escaso tiempo para abordar otros temas. Por otra parte, la lógica rotativa de las PPT sin una estructura permanente que dé seguimiento a los temas tampoco favorece la continuidad, más aún en un contexto en que varios sistemas nacionales de asilo se manifiestan como desbordados por el aumento de las solicitudes de asilo, sin un incremento proporcional de sus estructuras y recursos que les permita contar con mayores capacidades para gestionar y asumir otros temas.

Se ha demostrado hasta ahora que el MERCOSUR avanza como instancia regional en lograr mayores niveles de compromiso para fortalecerse como espacio regional de protección. Este es un proceso complejo y en su construcción es preeminente que tenga en cuenta los elementos que garanticen que el MERCOSUR pueda fortalecerse como espacio respetuoso de los principios y obligaciones del Derecho Internacional de los Refugiados. Consideramos que la implementación y seguimiento del PAB es una oportunidad para potenciar y fortalecer este proceso.

3.3. Salvaguardas de protección para la movilidad de los refugiados

La movilidad de los refugiados dentro del MERCOSUR, como se ha mencionado, cuestiona las nociones tradicionales sobre la protección internacional y las soluciones duraderas para los refugiados. A su vez, obliga a reflexionar sobre

⁵¹ MERCOSUR/RMI/CONARES/ACTA N° 3/2015, V Reunión de CONARES, Asunción, Paraguay, 3-4/11/2015, la presentación fue realizada por la autora en carácter de Consultora externa del ACNUR.

⁵² IX Reunión de CONAREs de Buenos Aires, *ob. cit.*

la validez y extensión de los derechos asociados a la condición de refugiado más allá de las fronteras nacionales de los países de asilo y las posibilidades de la población refugiada de moverse dentro este espacio con salvaguardas de protección respetuosas de las obligaciones en virtud del Derecho Internacional de los Refugiados.

A su vez, tomamos como punto de partida que las alternativas complementarias de carácter migratorio pueden ser una oportunidad para expandir las posibilidades de la población refugiada de acceder a mejores condiciones de vida en otro país del MERCOSUR.

La Reunión de las CONAREs, se constituye en un espacio necesario y pertinente para la discusión de las acciones requeridas para la implementación de un esquema de movilidad para refugiados en coordinación con otras instancias competentes del MERCOSUR. Esta discusión requiere la elaboración de salvaguardas que tengan un enfoque regional, como así también la promoción de adecuaciones que sean necesarias a nivel nacional.

El Informe MERCOSUR analiza exhaustivamente las salvaguardas necesarias para que la movilidad regional pueda resultar un mecanismo estratégico complementario a las soluciones duraderas para los refugiados así como un elemento de una estrategia integral de protección para “personas en situación similar a los refugiados”. Aquí en particular nos referiremos al primer aspecto, y teniendo en cuenta el enfoque diferencial que requieren los movimientos migratorios internacionales de carácter transitorio de otros de carácter temporario, o el cambio de país de residencia, considerando que ambas situaciones tienen eventualmente distintos impactos en términos de obligaciones de los Estados.

En primer lugar, la movilidad de los refugiados en el espacio regional plantea la necesidad de establecer la validez extraterritorial del reconocimiento de la condición de refugiado en un Estado distinto del primer país de asilo, con múltiples alcances y efectos prácticos en situaciones donde surja la necesidad de apelar a ello para ejercer sus derechos en otro país miembro del MERCOSUR. Es respecto de la obligación de no devolución de un refugiado a las fronteras de un territorio donde pueda correr riesgo de persecución u otros daños graves a su vida, seguridad o libertad, donde la aplicación extraterritorial del reconocimiento de la condición de refugiado se hace más evidente.

El principio de no devolución es un derecho sustancial y central de la protección internacional, está contemplado en el art. 33 (1) de la Convención de 1951 y se complementa con obligaciones del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, y en virtud de éstos protege contra la devolución de una persona a cualquier país donde exista un riesgo real de tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes⁵³.

⁵³ Ver por ejemplo *Alegato presentado a la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el marco de la solicitud de la opinión consultiva sobre niños migrantes planteada por MERCOSUR*, ACNUR, 7/3/2011, en: <http://bit.ly/2uZDCPA>.

En base a los antecedentes expuestos, el contexto a nivel regional se presenta como favorable al reconocimiento amplio de la extraterritorialidad de la condición de refugiado con respecto al principio de no devolución, con un claro consenso alcanzado por los Estados y reflejado en numerosos documentos como hemos indicado previamente.

También es importante señalar que garantía de no devolución tiene un alcance amplio y es aplicable de manera extraterritorial independientemente de la condición migratoria, o de si la persona reside o se encuentra legalmente en el territorio de cualquier Estado contratante⁵⁴. A esos efectos, es irrelevante la categoría migratoria de la cual el refugiado sea titular, como también el tipo o la forma de ingreso al territorio⁵⁵.

Los efectos prácticos del reconocimiento extraterritorial de la condición de refugiado tendrán implicancias en los distintos escenarios de circulación, permanencia transitoria y establecimiento o residencia de las personas refugiadas en los países del MERCOSUR. Esto abarca las facilidades documentales de los ciudadanos del MERCOSUR para el tránsito e ingreso, que no incluyen a los documentos con que cuentan los refugiados y por lo tanto podrían adoptarse medidas de facilitación de la movilidad para refugiados en relación con el uso y reconocimiento del Documento de Viaje de la Convención de 1951, cuyo desarrollo excede la extensión del presente trabajo⁵⁶.

Otro aspecto está vinculado a las responsabilidades de los países de asilo y de recepción cuando un refugiado se establezca en el territorio de otro Estado, fundamentalmente en términos de su documentación y una posible transferencia de responsabilidad en la emisión o prórroga del Documento de Viaje y otras obligaciones derivadas, así como la posibilidad de readmisión en el país de asilo. En relación con las obligaciones del país de asilo, se planteó la necesidad de mantener la vigencia de la condición de refugiado y la necesidad de que consideren el hecho de ausentarse del país de asilo con el propósito de establecer residencia en otro país del MERCOSUR como una razón válida y justificada para permitir o autorizar la salida, sin que se afecte la condición de refugiado.

Un último punto necesario es el de los estándares de tratamiento y acceso a derechos, teniendo en cuenta aquí tanto los estándares del Acuerdo de Residencia en materia de derechos, como otros específicos que surgen del Derecho Internacional de los Refugiados (el principio de ayuda administrativa, de confidencialidad y de unidad de la familia).

⁵⁴ Cf. UNHCR, *Note on the Extraterritorial Effect*, *ob. cit.*, párr. 17.

⁵⁵ Corte IDH, Caso "Familia Pacheco Tineo v. Estado Plurinacional de Bolivia", sentencia de 25 de noviembre de 2013, Series C N° 272, "esas personas están protegidas contra la devolución como una modalidad específica de asilo bajo el art. 22.8 de la Convención, sin importar su estatuto legal o condición migratoria y como un componente integral de la protección internacional de los refugiados" párr. 135.

⁵⁶ Nos remitimos al Informe MERCOSUR para un análisis completo de la normativa y las medidas recomendadas.

4. CONCLUSIONES

El MERCOSUR ha dado muestras de una vocación de incorporar la protección internacional de los refugiados entre las dimensiones tendientes a fortalecer el proceso de integración. Este trabajo ha desarrollado las distintas iniciativas basadas en los principios de la protección internacional, la cooperación y la solidaridad internacional que permiten configurar al MERCOSUR como una instancia con oportunidades para promover la consolidación de un Espacio Regional de Protección Internacional, que lo constituya en un modelo de región respetuosa de los principios y obligaciones del Derecho Internacional de los Refugiados y los Derechos Humanos.

Como se ha reconocido reiteradamente la región tiene una larga tradición de asilo y un desarrollo de altos estándares en materia de protección internacional, a la vez que continúa registrando y siendo una región de origen de situaciones de desplazamiento forzado de personas que podrían requerir protección como refugiadas.

Asimismo, reconocemos la creación de un espacio institucional para el tratamiento de los temas vinculados a la protección de los refugiados con la Reunión de CONAREs y Equivalentes del MERCOSUR. Ésta y otras iniciativas novedosas del MERCOSUR se configuran no sin numerosos desafíos propios de la dinámica y lógica mercosureña como asimismo de las limitaciones y dificultades que enfrentan los sistemas de asilo a nivel nacional.

Por su parte, el avance hacia un espacio de libre circulación de personas y la construcción del estatuto de ciudadanía regional en el MERCOSUR, pueden ofrecer oportunidades para que esos procesos no sean justificación para la construcción de un sistema que restrinja al mínimo la protección de los refugiados, sino para avanzar en esquemas con una modalidad propia basados en los compromisos humanitarios y solidarios de los países de la región. Esto también debería reflejar una coherencia histórica con el pasado reciente de la región con sus refugiados y exiliados políticos de varios de sus países.

En particular, como hemos mencionado, consideramos que el PAB, y el Programa de Movilidad, son una oportunidad para potenciar y fortalecer el proceso de incorporación de la protección internacional en la profundización de la integración del MERCOSUR, reforzando el carácter humanitario, amistoso y apolítico del asilo entre los Estados. Esto puede facilitar un diálogo constructivo entre los Estados, que considere abordajes integrales a los problemas humanitarios de la región, consolidando el espíritu de solidaridad regional y cooperación, sur-sur, e incorporando respuestas también comprensivas de las causas.

Asimismo, es una oportunidad para reiterar el deber de mantener abierto este espacio de protección, lo que implica el reconocimiento del derecho de asilo para todas las personas que así lo requieran e independientemente de su nacionalidad, y especialmente sin descuidar, en el proceso de construcción de una ciudadanía regional, el derecho de asilo de los nacionales de la propia re-

gión que adquiere. Esto adquiere una dimensión especial en el contexto regional actual del desplazamiento forzado a la par de la potencialidad de la región de constituirse en un Espacio Regional de Protección autónomo, con una modalidad propia respetuosa de su tradición y sus características.

BIBLIOGRAFÍA

- ACNUR, Agenda para la Protección y la Convención Plus, A/AC.96/973, Ginebra, 2002.
- *Alegato presentado a la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el marco de la solicitud de la opinión consultiva sobre niños migrantes planteada por MERCOSUR*, 7/3/2011, en: <http://bit.ly/2Uzdcpa>.
 - Conclusión N° 12 (XXIX) *Consecuencias Extraterritoriales de la Determinación de la Condición de Refugiado*, 1978, Comité Ejecutivo.
 - Consultas Globales sobre Protección Internacional, EC/GC/1/12, *Procedimientos De Asilo Justos y Eficientes*, 31/5/2001.
 - Documento de Discusión *Protección de refugiados y soluciones duraderas en el contexto de las migraciones internacionales*; ACNUR/DPC/2007/Doc. 02.
 - *El aumento de las solicitudes de asilo de venezolanos lleva a ACNUR a reforzar su respuesta*, 14/7/2014, Ginebra. En: <http://bit.ly/2uRxEPy>.
 - “A pesar del proceso de paz, en Colombia hay 7.000 “nuevos desplazados”: Acnur”, *El País*, 20/6/2017, en: <http://bit.ly/2uWzZtP>.
 - *Estados de América y el Caribe que han Ratificado la Convención de 1951 y/o el Protocolo de 1967*, en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3283.pdf?view=1>.
 - *La protección de refugiados y la migración mixta: El Plan de Acción de los 10 Puntos*; febrero 2011, p. 15. En: http://www.acnur.es/PDF/7526_20120511131557.pdf.
 - *Memoria del Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados*, 2005.
 - *Note on the Extraterritorial Effect of the Determination of Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*, 24/agosto/1978.
 - *Perfil de las operaciones regionales 2016 – Europa*, en: <http://bit.ly/2wcul6D>.
 - *Política del ACNUR sobre la protección de los refugiados y las soluciones en zonas urbanas*, Septiembre, 2009.
 - *Protección de Refugiados en América Latina: Buenas Prácticas Legislativas*, Unidad Legal Regional del Bureau de las Américas. En: <http://www.acnur.org/t3/?id=1400>.
 - *Tendencias Globales. Desplazamiento forzado en 2016*, junio 2017. En: <http://bit.ly/2rMcVfE>.

- ACNUR-CIDH, *Declaración conjunta de la CIDH y el ACNUR en ocasión del Día Mundial del Refugiado: 10 medidas para que los Estados de las Américas respondan a las crisis de refugiados*, Washington/Ginebra, 20/junio/2017, en: <http://bit.ly/2sMVN8N>.
- ALFONSO, Adriana, *Integración y migraciones. El tratamiento de la variable migratoria en el MERCOSUR y su incidencia en la política migratoria argentina*, Cuadernos Migratorios N 3, OIM, Buenos Aires, Julio 2012.
- ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS, Declaración de Nueva York, Resolución A/RES/71/1, 19/septiembre/2016.
- COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS, *Observación General No 27, Artículo 12 - La libertad de circulación*, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7, 2 de noviembre de 1999.
- CORTE IDH, Caso “Familia Pacheco Tineo v. Estado Plurinacional de Bolivia”, sentencia de 25 de noviembre de 2013, Series C N° 272.
- Declaración de Brasilia sobre la Protección de Personas Refugiadas y Apátridas en el Continente Americano*, 2010.
- BELLO, Juliana, *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*; ACNUR, 2015; disponible en: <http://bit.ly/2oZvCtW>.
- *La regionalización de la protección de los refugiados en el MERCOSUR: una cuestión pendiente*, Tesis de Maestría, inédita, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires (UBA), 2012.
- KNEEBONE, Susan (ed.), *New Regionalism and Asylum Seekers: Challenges Ahead*, Berghahn Books, Oxford, 2007.
- LONG, Katy, Nuevos Temas en la Investigación sobre Refugiados, Informe de investigación N° 176, *¿Una extensión de la protección? Migración laboral y soluciones duraderas para los refugiados*, octubre, 2009.
- LONG, Katy - CRISP, Jeff, “Migration, mobility and solutions: an evolving perspective”, *Forced Migration Review* N° 35, 2010.
- PÉREZ VICHICH, Nora, *El MERCOSUR y la migración internacional*; Population Division, Department of Economic and Social Affairs, United Nations Secretariat, Mexico; UN/POP/EGM-MIG/2005/05, 2005.
- VV.AA., *Derechos Humanos: Reflexiones desde el Sur*, Buenos Aires, Infojus, 2012.
- VV.AA., *Derechos sociales: justicia, política y economía en América Latina*, Ed. Siglo del Hombre, Colombia, 2010.

Documentos del MERCOSUR

Los documentos citados en este trabajo se pueden consultar en: <http://www.mercosur.int>.

- Tratado de Asunción entre la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay (26/3/1991).
- Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del MERCOSUR, Ouro Preto (1994).
- MERCOSUR/XIVRMI/ACTA 02/2003, Montevideo, 21/11/2003.
- MERCOSUR/RMI/ACTA N° 1/2007 XXI, Documento Informativo *Tratamiento de la Temática Declaración de Santiago sobre Principios Migratorios*, Santiago de Chile, 2004.
- Proyecto de Declaración de los Estados Parte del MERCOSUR y Estados Asociados, Cumbre de San Miguel de Tucumán, 2008.
- MERCOSUL/RMI/FEM/CONARE/ATA N° 1/2012 “I Encontro dos CONAREs ou Equivalentes dos Estados Parte e Associados do MERCOSUL”. RMI/ACTA N° 2/12.
- Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR*
- Declaración de Principios del MERCOSUR sobre la Protección Internacional de los Refugiados*, Fortaleza (2012).
- Decisión sobre el Cese de la Suspensión del Paraguay en el MERCOSUR en Aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático*”, Montevideo, 12/7/2013.
- DEC. CMC N° 32/14 de *Complementación y articulación MERCOSUR-UNASUR*
- MERCOSUR/RMI/CONARES/ACTA N° 2/2015, Florianópolis, junio/2015
- MERCOSUR/RMI/CONARES/ACTA N° 3/2015, Asunción, Paraguay, 3-4/noviembre/2015.
- MERCOSUR/RMI/CONARES/ACTA N° 2/2016, Montevideo, junio/2016.
- Comunicación del 17/diciembre/2016 en aplicación de la decisión de los Cancilleres de los Estados Partes signatarios del Tratado de Asunción en la “*Declaración Conjunta Relativa al Funcionamiento del MERCOSUR y al Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela*” del 13/ septiembre/2016.
- MERCOSUR/RMI/CONARES/ACTA N° 1/17, Buenos Aires, 6/abril/2017.
- MERCOSUR/RMI/CONARES/ACTA N° 2/17, Buenos Aires, 8/junio/2017.
- Resolución del Grupo Mercado Común MERCOSUR/GMC/RES. N° 11/17.
- Resolución de Presidentes de los Estados Parte, 5/agosto/2017, San Pablo.

Documentos del “Proceso Cartagena+30”

Los documentos citados pueden consultarse en: <http://www.acnur.org/cartagena30>.

Declaración de Brasil “Un Marco de Cooperación y Solidaridad Regional para Fortalecer la Protección Internacional de las Personas Refugiadas, Desplazadas y Apátridas en América Latina y el Caribe”.

Plan de Acción de Brasil “Una Hoja de Ruta Común para Fortalecer la Protección y Promover Soluciones Sostenibles para las Personas Refugiadas, Desplazadas y Apátridas en América Latina y el Caribe dentro de un Marco de Cooperación y Solidaridad”, 3/diciembre/2014.

Consulta Sub-regional de Buenos Aires (18-19/marzo/2014).

Posicionamiento de la sociedad civil del MERCOSUR Ampliado, Buenos Aires, 14/marzo/2014, y II Conferencia Regional Humanitaria Sobre Migraciones Forzadas, Declaración de Bogotá, 14-15/7/2014.

Plan de Acción de México (2004).

Coloquio sobre la Protección internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá, Colombia, 1984, En: <http://bit.ly/2f5ACWv>.

Declaración de Cartagena sobre Refugiados, 1984.

Recepción: 20/8/2017

Aceptación: 15/11/2017