

ORGANIZADO POR



CON EL APOYO DE



Una red de personas
construyendo paz

FORO CÚCUTA

F O R O D E L A S O C I E D A D C I V I L
L A T I N O A M E R I C A N A Y C A R I B E Ñ A
P A R A L A P R E V E N C I Ó N D E
A T R O C I D A D E S M A S I V A S

SEGUNDO PLAN DE APOYO A MIEMBROS

EL ROL DE LAS CIUDADES EN LA ACOGIDA HUMANITARIA SEGÚN EL RÉGIMEN DE CARTAGENA PARA PERSONAS REFUGIADAS EN AMÉRICA LATINA

Gilberto M. A. Rodrigues¹

RESUMEN EJECUTIVO

En la mayoría de los países del mundo – y en su totalidad en América Latina -- el tema migratorio es de competencia y jurisdicción de los gobiernos nacionales. Son ellos los que ejecutan la política exterior respecto al tema, legislan sobre migración y controlan el flujo migratorio en las fronteras. Por ende, cabe a los gobiernos nacionales la responsabilidad primaria por la protección de personas refugiadas y migrantes. Sin embargo, una vez recepcionados en el territorio de acogida, los migrantes deberán ser incluidos e integrados en las ciudades, donde podrán acceder a las políticas públicas de educación, salud, empleo, etc. En los últimos años, la comunidad internacional ha reconocido el rol creciente de las ciudades en la acogida humanitaria para, por medio de ella, promover la ampliación de la protección internacional de personas refugiadas y migrantes. En este sentido, el Régimen de Cartagena ha evolucionado desde 1984 para reconocer la importancia del poder local en la acogida humanitaria y establecer compromisos y mecanismos para involucrar las ciudades en la política humanitaria regional de

América Latina. Bajo la iniciativa “Ciudades Solidarias”, el ACNUR firma acuerdos con ciudades latinoamericanas para crear compromisos de protección e integración local hacia personas refugiadas y migrantes. La crisis humanitaria de Venezuela ha profundizado la implementación de ese rol humanitario de los poderes locales. La iniciativa Ciudades Incluyentes, Comunidades Solidarias bajo una alianza estratégica inter-agencia entre el ACNUR, la OIM y la ONU-Hábitat, con apoyo de la Unión Europea, ha creado un novedoso proyecto piloto de conexión de ciudades latinoamericanas a la política regional de enfrentamiento a la crisis humanitaria de Venezuela.

MIGRACIÓN FORZADA: CONTROL NACIONAL, IMPACTO LOCAL

En la mayoría de los países del mundo el tema migratorio es de competencia legislativa y ejecutiva de los gobiernos centrales, los cuales ejercen jurisdicción en ese tema dentro del territorio nacional. Por ende, las autoridades nacionales ejecutan la política exterior respecto al tema, legislan sobre migración y controlan el flujo migratorio en las fronteras terrestres, marítimas y aéreas del país. Como consecuencia del ejercicio de la soberanía territorial del Estado nacional, cabe a los gobiernos centrales la responsabilidad primaria en promover y garantizar la protección de migrantes forzados y personas refugiadas. Eso implica que corresponde a las autoridades nacionales la decisión de mantener fronteras abiertas, abrirlas o cerrarlas, por medio de sus órganos ejecutivos – Ministerios del Interior o de Justicia y agencias y servicios de migración y/o fuerzas de seguridad.

Sin embargo, una vez que los individuos son recepcionados en el territorio de acogida, si no están reunidos en campos de personas refugiadas (como en muchas situaciones en el continente africano y en el Medio Oriente) y si no están bajo regímenes legales muy restringidos de movilidad y de derechos (como es el conocido caso de Australia), los migrantes forzados deberán ser incluidos e integrados en el ámbito local, en las ciudades, donde

podrán acceder a las políticas públicas de educación, salud, empleo, etc. Este es el caso de América Latina.

En las últimas décadas, y sobre todo en años más recientes, la comunidad internacional ha reconocido el creciente rol de las ciudades en la acogida humanitaria y en la protección de personas refugiadas y migrantes. El caso de las ciudades santuarios en algunos estados de los EE.UU., durante la década de los ochenta, con apoyo de comunidades religiosas cristianas, ha sido un ejemplo sobre cómo los poderes locales podrían contribuir con la protección y la acogida de migrantes forzados (la mayoría de ellos huidos de los conflictos armados en Centroamérica). Sin embargo, las ciudades santuarios han sido un fenómeno de resistencia en contra a las políticas del gobierno central (Administración de Ronald Reagan). En cambio, la participación de ciudades en la acogida humanitaria de personas refugiadas y migrantes ha seguido una trayectoria de cooperación multinivel, con gobiernos nacionales y agencias internacionales. Ese ha sido el camino seguido por algunas ciudades latinoamericanas en la política regional de personas refugiadas y migrantes.

Por otra parte, cabe mencionar que las ciudades igualmente se han afirmado como actores políticos internacionales y han desarrollado nuevas formas de relaciones internacionales desde lo local por medio de la cooperación descentralizada y la paradiplomacia. Una de las dimensiones de la paradiplomacia de las ciudades es en el campo migratorio, con iniciativas y acciones hacia la recepción, protección e integración de personas refugiadas y migrantes, en muchos casos en contacto directo con el ACNUR, la OIM y las demás agencias de Naciones Unidas².

EL RÉGIMEN DE CARTAGENA PARA PERSONAS REFUGIADAS Y EL ROL DEL PODER LOCAL

El régimen de Cartagena en América Latina

Desde la Declaración de Cartagena de 1984, América Latina viene desarrollando un régimen regional de protección internacional de personas refugiadas basado en la Convención de Ginebra de 1951, pero ampliado, con enfoque en los derechos humanos. El régimen de Cartagena se caracteriza por ser integrado por gobiernos, el ACNUR y organizaciones de la sociedad civil del campo humanitario y de los derechos humanos.

Basándose en conferencias, declaraciones y planes de acción, que se renuevan a cada diez años desde 1984, el régimen de Cartagena se basa en documentos no vinculantes, con perfil de soft law, cuya efectividad se ha anclado en la incorporación legislativa de sus marcos referentes, a la definición ampliada de la persona refugiada y al respeto a sus derechos y a su libertad³.

El régimen de Cartagena y el nuevo rol del poder local

El régimen de Cartagena ha evolucionado desde 1984 para reconocer la importancia del poder local en la acogida humanitaria y como parte esencial de las soluciones duraderas para personas refugiadas, por medio de compromisos, acuerdos, mecanismos y proyectos para involucrar las ciudades en la política humanitaria regional.

En esa trayectoria de reconocimiento del poder local como un actor clave para la implementación de la política regional de protección e integración de personas refugiadas, la Declaración y el Plan de Acción de México de 2004 instituye el Programa de Autosuficiencia e Integración "Ciudades Solidarias"⁴.

Diez años después, en su cumbre decenal, la Conferencia Cartagena + 30, realizada en Brasilia, en el 2014, va a producir y aprobar la Declaración y Plan de Acción de Brasil de 2014, cuyo documento actualiza el Programa "Ciudades Solidarias" por medio de un nuevo Programa titulado "Integración local" que incluye siete ejes de acción⁵.

La relación directa entre el ACNUR y las ciudades de América Latina se ha intensificado con la iniciativa "Ciudades Solidarias". El ACNUR trata de reconocer las ciudades que se han sumado a la protección de las personas refugiadas y migrantes bajo la firma de un "Acuerdo de Ciudades Solidarias". Según Juan Carlos Murillo, Representante de la Oficina Regional de ACNUR para el Sur de América Latina⁶, estos acuerdos,

buscan igualmente fomentar que esas ciudades tengan espacios de protección, oficinas específicas para la atención de personas refugiadas y migrantes y programas que permitan igualmente incluir a las personas refugiadas y migrantes en esas ciudades.

A parte de esos movimientos de incentivo y fomento del ACNUR hacia más involucramiento de las ciudades en la política para personas refugiadas y migrantes, se observa un intenso debate entre académicos, sociedad civil y colectivos de personas refugiadas y migrantes sobre la ampliación de derechos a migrantes en el nivel local. Los casos de Buenos Aires y São Paulo son muy relevantes en este sentido, en cuanto a la institucionalización de la participación política de las personas refugiadas y migrantes en consejos específicos de estas municipalidades, con poder de voz y voto.

LA CRISIS DE VENEZUELA Y LAS RESPUESTAS REGIONALES A NÍVEL LOCAL

La iniciativa Ciudades Incluyentes, Comunidades Solidarias

Una iniciativa novedosa, por parte de tres agencias de Naciones Unidas – el ACNUR, la OIM y la ONU-Hábitat - con apoyo de la Unión Europea, ha sido creada en 2018 para apoyar ciudades en la recepción de migrantes y personas refugiadas en la región, sobre todo relacionadas a la crisis humanitaria de Venezuela. La iniciativa Ciudades Incluyentes, Comunidades Solidarias es una alianza estratégica inter-agencia, con apoyo financiero de la Unión Europea para el desarrollo de un proyecto que, "trasciende el contexto de la atención humanitaria y a su vez genera un nexo con los factores de integración de la población de refugiados y migrantes con vocación de permanencia en las comunidades de acogida"⁷.

Los cinco objetivos del proyecto son:

- 1) Generación de herramientas para la toma de decisiones;
- 2) Construcción de estrategias inclusivas socioeconómicas, urbanas y de integración;
- 3) Acciones conjuntas contra la xenofobia que promuevan la cohesión social;
- 4) Fortalecimiento de capacidades de gobiernos nacionales, locales, sociedad civil y otros actores;
- 5) generación de comunidad de aprendizaje, práctica, intercambio y solidaridad.

El proyecto se implementa en nueve ciudades de América Latina: Barranquilla, Bucaramanga y Cúcuta-Villa del Rosario (Colombia); Quito y Manta (Ecuador); Lima (Peru); Ciudad de Panamá (Panamá); Santo Domingo (República Dominicana); y Chaguanas (Trinidad y Tobago).

El documento "Perfil de Movilidad Humana en las ciudades: San José de Cúcuta y Villa del Rosario, Colombia"⁸ es un interesante ejemplo de la actuación conjunta del poder local con las agencias de Naciones Unidas en aras de establecer un mapeo y un análisis de la situación migratoria y de las capacidades locales de acogida e integración de las personas refugiadas y migrantes de Venezuela en un sitio clave del flujo de mayor densidad migratoria del continente. Para la caracterización de las ciudades de Cúcuta y Villa Relá, el documento aplica metodologías del ACNUR (PMT-Herramienta del Monitoreo de la Protección), de la OIM (MGI-Índice de Gobernanza Migratoria) y de la ONU-Hábitat (CPI-Índice de la Prosperidad Urbana).

EL PACTO MUNDIAL SOBRE REFUGIADOS Y EL ROL DE LAS CIUDADES

En el Pacto Mundial sobre Refugiados, aprobado en diciembre de 2018, que es el principal documento orientador de una política global para la protección de las personas refugiadas, el tema de la integración local está previsto en el tópico B-3 – Soluciones, 3.4 – Integración local. El Pacto, el cual refleja un conjunto muy complejo de países con variados regímenes po-

líticos, no menciona específicamente las ciudades en cuanto actores o agentes políticos de la integración local, tampoco indica la autonomía de estas para iniciativas de integración local, sino sugiere de manera algo jerarquizada que "Se fomentará la capacidad de las instituciones estatales competentes, las comunidades locales y la sociedad civil para apoyar el proceso de

integración local (...). Si por un lado, el Pacto valida el rol de los poderes locales en los procesos de integración, por el otro da margen a los regímenes y acuerdos regionales de protección a las personas refugiadas para distintas dinámicas de actuación de las ciudades en este proceso.

CONSIDERACIONES FINALES

No obstante la globalidad del fenómeno de las ciudades como actores internacionales, y su actuación en el campo humanitario y como receptoras activas de personas refugiadas y migrantes, las ciudades en América Latina se han destacado en nuevas iniciativas de cooperación descentralizada con el ACNUR y otras agencias de las Naciones Unidas, en el marco del régimen regional de Cartagena de protección e integración de personas refugiadas.

La crisis humanitaria de Venezuela y su impacto en los desplazamientos forzados en la región ha intensificado la necesidad de mayor participación de las ciudades

en proyectos y compromisos de acogida y diseño de políticas públicas para atender personas migrantes y refugiadas en el marco de la iniciativa de las Ciudades Solidarias, del ACNUR, y del proyecto Ciudades Incluyentes, Comunidades Solidarias, bajo una novedosa alianza inter-agencia de Naciones Unidas, con apoyo de la Unión Europea, cuyo proyecto piloto puede establecer nueva forma de involucrar a los poderes locales en la política regional de protección e integración de personas refugiadas y migrantes.

RECOMENDACIONES

- Los gobiernos centrales en América Latina deben facilitar y apoyar las iniciativas locales de recepción e integración de las personas refugiadas y migrantes.
- Las ciudades/municipalidades latinoamericanas, por medio de sus alcaldías, deben evaluar la posibilidad de sumarse a la política regional de protección e integración de personas refugiadas y migrantes, sobre todo en el marco de enfrentamiento de la crisis de Venezuela.
- Las ciudades en América Latina deben tener su autonomía y capacidad reconocidas para negociar y firmar acuerdos directamente con el ACNUR y otras agencias de las Naciones Unidas para sumarse al régimen regional de Cartagena de protección e integración de personas refugiadas y migrantes.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACNUR (2021) "Argentina: la ciudad de Mendoza se suma a la iniciativa "Ciudades Solidarias"". Noticias e Historias. Disponible en: <https://www.acnur.org/noticias/videos/2021/12/61aad73a4/argentina-la-ciudad-de-mendoza-se-suma-a-la-iniciativa-ciudades-solidarias.html>

ACNUR/OIM/ONU-Habitat/UE (2021). *Ciudades Incluyentes, Comunidades Solidarias*. Disponible en: <https://ciudadesincluyentes.org/alianza-estrategica/>.

ACNUR (2004). "Declaración y Plan de Acción de México Para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina", 16 de noviembre del 2004.

ACNUR (2014). *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"*, 3 de diciembre de 2014.

ACNUR (2018). *Pacto Mundial sobre Refugiados*, Naciones Unidas. Disponible en: https://www.acnur.org/5c782d124#_ga=2.95739932.1606632172.1640732321-2118424759.1582405268

Center for Immigration Studies (2018). *Sanctuary Cities*. Disponible en: <https://cis.org/Fact-Sheet/Sanctuary-Cities>

ONU-Habitat, ACNUR, OIM (2021). *Perfil de movilidad humana en las ciudades: San José de Cúcuta/Villa del Rosario, Colombia*. HS Number: HS/017/21S. Disponible en: <https://ciudadesincluyentes.org/wp-content/uploads/2021/11/perfil-de-movilidad-Cucuta-web.pdf>

Rodrigues, G. M. A. (2021). *South America and The Cartagena Regime: A Comprehensive Approach to Forced Migration Responses*. In: Carrera, Sergio; Geddes, Andrew, Ed., *The EU Pact on Migration and Asylum in light of the United Nations Global Compact on Refugees. International Experiences on Containment and Mobility and their Impacts on Trust and Rights*. S.Domenico di Fiesoli: European University Institute, p.157-69.

Rodrigues, Gilberto M. A. (2021). *Paradiplomacia. Estados e cidades na cena global*. Desatino.

NOTAS

- 1 Profesor Asociado y coordinador del Programa de Posgrado en Relaciones Internacionales de la Universidade Federal do ABC (UFABC), Brasil, miembro de la Catedra Sergio Vieira de Mello/ACNUR y del Observatorio de Política Externa e Inserção Internacional do Brasil (OPEB). Investigador Productividad del CNPq e Investigador Asociado de CRIES.
- 2 Gilberto M. A. Rodrigues. *Paradiplomacia*, 2021.
- 3 Gilberto M. A. Rodrigues. *South America and The Cartagena Regime: A Comprehensive Approach to Forced Migration Responses*, 2021.
- 4 Declaración y Plan de Acción de México de 2004 - 1. Programa de Autosuficiencia e Integración Local "Ciudades Solidarias": (...) El Programa de Autosuficiencia e Integración "Ciudades Solidarias" pretende evitar, en la medida de lo posible, los llamados "movimientos irregulares o secundarios", pero sobre todo busca una protección más efectiva que abarque los derechos y obligaciones sociales, económicos y culturales del refugiado. Se trataría de facilitar la ejecución de políticas públicas, dentro de una estrategia social integral, con la cooperación técnica de las Naciones Unidas y de las organizaciones de la sociedad civil y el apoyo financiero de la comunidad internacional, para integrar a un número de refugiados a ser determinado en una serie de centros urbanos "piloto" de América Latina.
- 5 Programa "Integración Local" - (...) Con base en las recomendaciones de las consultas subregionales se propone el fortalecimiento y la actualización del programa "Ciudades Solidarias" a través de un nuevo programa "Integración Local", cuyos ejes de acción serían: a) Impulsar procesos incluyentes para la formulación de políticas públicas, y la adecuación correspondiente de la normativa interna, para la integración de los refugiados. b) Fortalecer la coordinación de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales relevantes para facilitar, dentro de los marcos jurídicos vigentes, el efectivo acceso de las personas refugiadas a "servicios públicos solidarios", como la salud, educación, vivienda y empleo, y aprender de las buenas prácticas sobre acceso a derechos que tienen algunos países en la región. c) Construir políticas y un marco normativo regional que den respuesta a los retos que implica la situación de las familias binacionales con respecto a la integración local y a la repatriación voluntaria. d) Diseñar políticas y programas a nivel local para promover la integración intercultural de las personas refugiadas y las comunidades de acogida, que se hagan eco de la contribución de los refugiados al desarrollo comunitario. e) Resaltar la importancia de los documentos de identificación personal, su emisión y renovación, si es posible expedita y gratuita, sin la mención o referencia a la condición de refugiado, y promover su reconocimiento por parte del sistema bancario nacional. f) Facilitar el cambio del estatus migratorio de los refugiados de residentes temporales a residentes permanentes, y los procesos de naturalización, cuando así sea solicitado, por medio de procedimientos ágiles, accesibles y de bajo costo. g) Fomentar, en la medida de lo posible, proyectos de generación de ingresos o medios de vida, así como programas de capacitación profesional y vocacional, y la participación activa del sector público y privado en la generación de empleo para los refugiados, por ejemplo a través de programas de responsabilidad social de las empresas, el acceso a proyectos productivos, al microcrédito, a los programas sociales estatales, y al crédito bancario.
- 6 ACNUR. Argentina: La ciudad de Mendoza se suma a la iniciativa Ciudades Solidarias. <https://www.acnur.org/noticias/videos/2021/12/61aad73a4/argentina-la-ciudad-de-mendoza-se-suma-a-la-iniciativa-ciudades-solidarias.html>
- 7 Ciudades Inclusivas, Comunidades Solidarias. <https://ciudadesincluyentes.org/alianza-estrategica>
- 8 Perfil de movilidad humana en las ciudades: San José de Cúcuta/Villa del Rosario, Colombia, 2021.