



**Refugio: análisis, dimensiones y protección en el marco de la  
Ley 26.165/2006. Estudio de caso en la ciudad de Rosario.**

Alumna: Aleida Susán

Tutor: Dr. Marcelo Trucco

Licenciatura en Relaciones Internacionales

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

Agosto de 2014

## **RESUMEN**

En este trabajo se analiza la situación de los solicitantes de asilo y refugiados en la República Argentina, con especial referencia a la situación de los mismos en la ciudad de Rosario. Se examina la concepción de Argentina como Nación de puertas abiertas, tal cual establece la Constitución Nacional sancionada en 1853, hasta la aprobación de la Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado N° 26.165 del año 2006.

Para ello, se parte de la definición de refugiado, diferenciándolo de otras figuras del Derecho Internacional Humanitario (DIH), se plantean los antecedentes jurídicos respecto a la protección internacional de los mismos, las Convenciones tanto universales como regionales y los Estándares Internacionales. Luego se estudian las condiciones de refugio y su protección a nivel nacional, para lograr un balance sobre los alcances de la misma sobre los refugiados, teniendo en cuenta los organismos nacionales y Organizaciones No Gubernamentales (ONG) competentes. A continuación, se realiza un análisis exhaustivo sobre la aplicación e impacto de la ley, en la ciudad de Rosario, donde se considera la situación actual de los mismos y los programas de protección vigentes. Finalmente, a la luz de lo revelado, se presenta un plan de propuestas para la reinserción de los refugiados en la ciudad antes mencionada, llegando así a las conclusiones obtenidas.

**Palabras claves: Refugiados, Marco Legal, Protección, Rosario.**

“...Gente, más gente, más gente.

No me olvidé cuando estaba en el barco vietnamita.

Dentro del buque, de la hélice,

cuatro personas escondidas: Abdulay, Camará Laminé y yo Black-doh.

Estuvimos muy cerrados como si fuéramos prisioneros, un viaje para salvarnos.

Me decían mis amigos: eh Black-Doh! ¿Cuántos días nos faltan?

no sé nada, en realidad creo que nos falta poco tiempo.

Imaginemos que en la mano de Dios estamos...”

**“Cruzando el mar”- Black Doh**

**Refugiado guinenano**

## ÍNDICE

<b>TABLA DE ACRÓNIMOS.....</b>	<b>5</b>
<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>8</b>
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>REFUGIADO: CONCEPTO, CARACTERÍSTICAS Y DIMENSIONES .....</b>	<b>14</b>
1. REFUGIADO. DIFERENCIAS CON LA FIGURA DEL MIGRANTE, DEL ASILADO, DEL DESPLAZADO INTERNO Y DEL APÁTRIDA. ....	14
2. EL REFUGIO COMO DERECHO HUMANO. SU DIMENSIÓN HUMANITARIA.....	18
3. ANTECEDENTES EN LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS. CONVENCIONES UNIVERSALES Y REGIONALES. ....	21
4. ESTÁNDARES INTERNACIONALES EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE REFUGIADOS.....	40
<b>CAPÍTULO II</b>	
<b>EL REFUGIO Y SU PROTECCIÓN A NIVEL NACIONAL.....</b>	<b>48</b>
1. LEYES MIGRATORIAS ARGENTINAS. LEY 22.439 (DECRETO- LEY VIDELA). LEY 25.871 (LEY NACIONAL DE MIGRACIONES). ....	48
2. REFUGIADOS EN ARGENTINA. LEY 26.165 “LEY GENERAL DE RECONOCIMIENTO Y PROTECCIÓN AL REFUGIADO” .....	54
3. COMISIÓN NACIONAL PARA LOS REFUGIADOS. FUNCIONES. ....	63
4. PROTECCIÓN DE LOS REFUGIADOS EN ARGENTINA. BALANCE.....	68
<b>CAPÍTULO III</b>	
<b>LA SITUACIÓN DEL REFUGIO A NIVEL LOCAL (ESTUDIO EN LA CIUDAD DE ROSARIO- SANTA FE) .....</b>	<b>79</b>
1. LA SITUACIÓN DE LOS REFUGIADOS EN ROSARIO. ....	79
2. APLICACIÓN EXTENSIVA DE LA LEY 26. 165. PROTECCIÓN DE LOS REFUGIADOS EN ROSARIO. ....	84
3. PROPUESTAS PARA LA REINSERCIÓN DE REFUGIADOS.....	90
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>96</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>100</b>

## TABLA DE ACRÓNIMOS

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CAREF	Comisión Argentina para Refugiados
CEJIL	Center for Justice and International Law
CELS	Centro de Estudios Sociales y Legales
CEPARE	Comité de Elegibilidad Para los Refugiados
CICR	Comisión Internacional de la Cruz Roja
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CIJ	Corte Interamericana de Justicia
CIREFCA	Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos
CONARE	Comisión Nacional para los Refugiados
CORTE IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
DDHH	Derechos Humanos
DGN	Defensoría General de la Nación
DIH	Derecho Internacional Humanitario
DNM	Dirección Nacional de Migraciones
DNP	Dirección Nacional de Población
DUDH	Declaración Universal de los Derechos Humanos
ECOSOC	Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas

FCCAM	Fundación Comisión Católica Argentina para Migraciones
FIDH	Federación Internacional de Derechos Humanos
HIAS	Hebrew Immigrant Aid Society
IDMC	Internal Displacement Monitoring Center
IGCR	Intergovernmental Committee for Refugees
IIDD	Instituto Interamericano de Derechos Humanos
INADI	Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo
IOM	International Organization for Migration
MDS	Ministerio de Desarrollo Social
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MPD	Ministerio Público de la Defensa
MTESS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
MyRAr	Migrantes y Refugiados Argentina
NRC	Norwegian Refugee Council
OEA	Organización de Estados Americanos
OIR	Organización Internacional para los Refugiados
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
ONU	Organización de las Naciones Unidas

OUA	Organización de la Unidad Africana
PNA	Prefectura Naval Argentina
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SN	Sociedad de Naciones
UNRRA	United Nations Relief and Rehabilitation Administration

## INTRODUCCIÓN

En un contexto global de crecientes transformaciones económicas, políticas y jurídicas donde se observa una circulación intensa de los factores de producción, una transnacionalización de fuentes y recursos que la sostienen, una globalización cultural gracias al acercamiento producido por los intercambios cibernéticos y mediáticos; se inserta un fenómeno mundial como lo es el de la movilidad internacional voluntaria de individuos. Este fenómeno es entendido como un doble y contradictorio proceso entre fronteras que se derriban para un tipo de flujos y otras que se alzan aún más fuertes para otros como lo es para las personas que deben traspasar sus fronteras nacionales en busca de refugio y protección a causa de conflictos políticos, bélicos o situaciones de pobreza extrema. La problemática particular de los refugiados se inserta dentro de este contexto global.

Según la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de Refugiados del 28 de julio de 1951 y el posterior Protocolo sobre el Estatuto del Refugiado de Nueva York (1967), un refugiado

(...) es aquella persona que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda, o a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él (ACNUR, 1950).

La protección internacional de refugiados surgió para dar respuesta a los desplazamientos “no voluntarios” de personas que tuvieron lugar durante la Primera y la Segunda Guerra Mundial. En consecuencia, en el año 1950, con la creación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR) y con la adopción de

la Convención, que definió al refugiado como sujeto jurídico portador de derechos se reconoció la subjetividad internacional por fuera de la nacionalidad; dándose una solución definitiva a un fenómeno que antes se creía temporal y geográficamente localizado en el continente europeo.

Tanto la Convención como el Protocolo se enmarcan dentro de un creciente desarrollo del Derecho Internacional en materia de Derechos Humanos (DDHH) y refugio. Este desarrollo se dio fundamentalmente por la consideración de la persona como sujeto del Derecho Internacional y el reconocimiento de los DDHH básicos que los Estados debían reafirmar. El proceso de “humanización” del Derecho Internacional implicó un cambio de paradigma trascendente en el mundo jurídico a mediados del siglo XX. A pesar de ello, a partir de los años ochenta y noventa este desarrollo se vio restringido. Por un lado, se vio limitado frente a los nuevos problemas de las llamadas migraciones forzadas y las políticas restrictivas europeas, y por otro debido a la tendencia creciente de criminalización de los refugiados y migrantes.

En los últimos años el número de refugiados aumentó en forma significativa a nivel mundial debido a varias causas, entre ellas el crecimiento de conflictos internos entre diferentes etnias o grupos sociales en los nuevos Estados, a problemas sociales y económicos producidos por la caída del modelo del Estado de bienestar en los países desarrollados; y como nueva causa, al desplazamiento producido por el cambio climático reconocido recientemente por el Marco de Adaptación de Cancún de 2012 (ACNUR, 2013).

Según un informe revelado este año por ACNUR en conmemoración al Día Mundial del Refugiado, el número de refugiados y desplazados en el mundo alcanzó el año pasado a 51,2 millones de personas, por primera vez desde la Segunda Guerra Mundial se superaron los 50 millones de refugiados de aquel entonces. También la cifra total de

1,1 millones de solicitudes de asilo fue la más alta en diez años, con un aumento alarmante en la cantidad de niños separados de sus familias esperando a ser reconocidos como refugiados. La mayor población de refugiados en el mundo es la de afganos (2,5 millones) seguidos de sirios (2,4 millones), somalíes (1,1 millones), sudaneses (650 mil), congolese (500 mil), birmanos (480 mil), iraquíes (401 mil), colombianos (396), vietnamitas (314 mil) y eritreos (308 mil). Por otro lado, los países que más poblaciones refugiadas acogieron en 2013 fueron Pakistán (1,6 millones), Irán (857 mil) y el Líbano (737 mil) siendo Alemania el mayor foco de recepción de peticiones asilo junto con Estados Unidos, Sudáfrica, Francia y Suecia (Diario Página 12, 2014).

Por su parte, América Latina no se encuentra exenta de los problemas actuales de los desplazamientos masivos de poblaciones. Según la última estadística del ACNUR para las Américas realizada en 2012, los países de la región que más producen refugiados son Colombia, Ecuador y Cuba. Es para subrayar el caso particular de los colombianos que al día de hoy alcanzan una cifra de 400.000 refugiados, y casi el 10% del total de la población de ese país (a pesar del proceso de pacificación) se encuentran en situación de desplazamiento forzado (Associated Press, 2014). Por el contrario, mientras que los países de la región producen refugiados, la República Argentina es un país receptivo de aproximadamente cuatro mil de ellos, debido a la adopción de una política migratoria de puertas abiertas.

En 2006 nuestro país sancionó la Ley 26.165 “Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado”. Esta nueva Ley, que deroga al Decreto 464/85 -Comité de Elegibilidad para Refugiados- (CEPARE), tiene como objetivo regular la situación de los refugiados y solicitantes de asilo. En ella se respeta la definición de refugiado incluida en la Convención de 1951 y se agrega la definición ampliada adoptada por la Declaración de Cartagena de 1984.

Esta ley recoge todos los principios universalmente reconocidos en instrumentos internacionales de DDHH, vinculantes para la República Argentina: los principios de no devolución, de no expulsión, de no sanción por ingreso ilegal, de no discriminación y de unidad de la familia. A su vez, establece un procedimiento justo, eficiente y transparente para que quienes arriban al país víctimas de la persecución puedan acceder al Estatuto y a la protección de refugiados. Por otro lado, la norma establece un Comité de Elegibilidad que si bien continúa bajo la órbita del Ministerio del Interior mantiene en su composición a los representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y del ACNUR.

En la vorágine de información que uno puede recibir a diario, resulta atípico escuchar alguna noticia referente a refugiados. La ausencia de la misma, en un país que ha sancionado una ley específica en la materia, amerita el estudio de la situación en la que se encuentran los solicitantes de asilo y refugiados tanto a nivel nacional como específicamente en Rosario, ciudad que a través de sus puertos es epicentro de flujos migratorios.

Como objetivo general el presente trabajo analizó la situación del demandante de asilo<sup>1</sup> y refugiado, en el marco del Derecho Internacional y la práctica jurídico – política en Argentina, considerando en particular el caso de los mismos en la ciudad de Rosario. Como objetivos específicos, en primer lugar se definió la figura de refugiado diferenciándolo de otras categorías migratorias. En segundo lugar, se enumeraron los Estándares Internacionales y regionales, y la legislación nacional en materia de protección de refugiados. En tercer lugar, se analizó la aplicación de Ley Nacional de Protección de Refugiados, explorando los organismos competentes tanto públicos como

---

<sup>1</sup> Un demandante de asilo es una persona que ha solicitado protección internacional y cuya solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado no ha sido aún evaluada. Como parte de las obligaciones reconocidas a nivel internacional de proteger a los refugiados que están en sus territorios, los países tienen la responsabilidad de determinar si un solicitante de asilo es un refugiado o no. Esta responsabilidad se deriva de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y de otros instrumentos regionales relevantes, y por lo general se integra en la legislación nacional.

privados y los planes de protección vigentes. En cuarto lugar, y a fines de distinguir en la práctica dicha protección, se realizó un estudio de caso en la ciudad de Rosario. La concreción de los objetivos, permitió conocer la situación de los demandantes de asilo y refugiados a nivel nacional. Al mismo tiempo, en cuanto al estudio de caso en Rosario, se lograron plantear posibles alternativas para la reinserción de los mismos en la ciudad.

Metodológicamente el presente trabajo se desarrolló bajo los métodos descriptivo/explicativo, para lo cual se recurrió a diversas publicaciones (datos censales-estadísticas-dossiers) en materia de Derecho Internacional Humanitario (DIH) de Organizaciones Internacionales de carácter universal como por ejemplo ACNUR, Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y de ONGs que prestan ayuda a refugiados como la Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH), Norwegian Refugee Council (NRC), Amnistía Internacional, Center for Justice and International Law (CEJIL), Internal Displacement Monitoring Center (IDMC) y International Organization for Migration (IOM). A nivel nacional se utilizó documentación extraída principalmente del Dirección Nacional de Migraciones (DNM), el Ministerio del Interior, la Comisión Nacional de Refugiados (CONARE), ACNUR Argentina, Defensoría General de la Nación (DGN), Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS), Ministerio de Desarrollo Social (MDS), Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI), (Migrantes y Refugiados Argentina (MyRAR), Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Comisión Argentina para Refugiados (CAREF), Fundación Comisión Católica Argentina para Migraciones (FCCAM) y el Hebrew Immigrant Aid Society (HIAS), entre otros. A su vez, para el estudio de caso en Rosario, se ha realizado un trabajo de campo utilizando como material fundamental la fuente oral, así como también material brindado por organismos nacionales como la DNM, Ministerio Público de la Defensa (MPD), Dirección Nacional de Población (DNP); por fundaciones locales como Fundación

Migrantes y Refugiados sin Fronteras y HIAS Rosario. Al comienzo del trabajo se realizaron entrevistas a informantes claves como refugiados, tutores, personal y autoridades nacionales y municipales competentes en el tema.

El trabajo consta de tres capítulos. En el primero, se alcanzó una definición de refugiado, diferenciándolo de otras figuras del DIH como son los apátridas, los asilados y los desplazados internos. Se describieron sus características y las diferentes clasificaciones, siempre a la luz de documentos e investigaciones en DIH. Así mismo, se plantearon los antecedentes jurídicos respecto a la protección internacional de refugiados, las convenciones tanto universales como regionales y los Estándares Internacionales.

En el segundo capítulo, se analizó la condición de refugio y su protección a nivel nacional tomando como referencia la Ley 26.165 de protección a los refugiados con las respectivas leyes migratorias Ley 22.439 (Decreto-Ley Videla) y la Ley 25.871 (Ley Nacional de Migraciones). Así mismo, se realizó un balance sobre los alcances de la protección nacional de los refugiados teniendo en cuenta los organismos nacionales y ONGs competentes.

En el capítulo final, se elaboró un análisis exhaustivo sobre la aplicación e impacto de la Ley de Protección a los Refugiados, mediante un estudio de caso en la ciudad de Rosario, Provincia de Santa Fe, considerando la situación actual de los mismos y los programas de protección vigentes. A su vez, se presentó un plan de propuestas para la reinserción de los refugiados en la ciudad antes mencionada.

Para finalizar, se presentaron las conclusiones obtenidas en el transcurso de esta investigación.

## Capítulo I

# REFUGIADO: CONCEPTO, CARACTERÍSTICAS Y DIMENSIONES

### **1. Refugiado. Diferencias con la figura del migrante, del asilado, del desplazado interno y del apátrida.**

A lo largo de la historia, muchos individuos han sido forzados a abandonar su país de nacimiento o de residencia en busca de protección, seguridad y mejores condiciones de vida debido a guerras y hambrunas. Por otro lado, la persecución permanente por parte del propio Estado ha expulsado de sus fronteras a todos aquellos que por poseer otra cultura, otra religión u otras ideas políticas no son considerados ciudadanos.

En la práctica, la pregunta de quién es exactamente un refugiado es un punto de discordia. Incluso las más pequeñas distinciones y clasificaciones en su definición son importantes ya que significan la diferencia entre tener acceso al asilo, recibir ayuda y protección internacional, o a quedarse sin ningún estatus de reconocimiento oficial o de ayuda en absoluto. Debido a la relación cercana entre los conflictos económicos, políticos y sociales es difícil a veces distinguir entre refugiados y migrantes. Técnicamente los refugiados escapan para salvar sus vidas y los migrantes para mejorar su perspectivas económicas, pero la distinción entre ellos se torna extremadamente difícil cuando las personas escapan de países donde la pobreza y la violencia son consecuencias directas de la situación política y social (Loescher, 1993).

En términos generales, el concepto de refugiado remite a una “persona que, a consecuencia de guerras, revoluciones o persecuciones políticas, se ve obligada a buscar refugio fuera de su país” (RAE, s.f.).

Sin embargo, para el Derecho Internacional y la conceptualización jurídico-política, los Estados han delimitado el concepto de refugiado estableciendo las causas por las que cualquier ser humano debe ser considerado refugiado. En este caso, el concepto queda definido por la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de las Naciones Unidas de 1951 en el cual se establece que

(...) el término "refugiado" se aplicará a toda persona que, (...) debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él (ACNUR, 1950).

Las particulares características de los flujos migratorios actuales de naturaleza mixta hacen cada vez más difícil poder distinguir entre refugiados y otros términos relacionados como asilo, desplazamiento interno y apatridia. Aquí nos detendremos en cada uno de ellos.

En cuanto al concepto de asilo, contemplado ya en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (ONU, 1948) Diez de Velasco señala que por asilo “se entiende la protección que un Estado ofrece a personas que no son nacionales suyos y cuya vida o libertad están en peligro por actos, amenazas y persecuciones de las autoridades de otro Estado o incluso por personas o multitudes que hayan escapado al control de dichas autoridades” (Diez de Velasco, 1994). Por otro lado, Del Valle Gálvez señala que

(...) el asilo sería un conjunto de garantías provisionales de entrada y estancia, que se concede a un extranjero por el Estado de acogida, discrecionalmente y con carácter previo al reconocimiento jurídico administrativo del estatuto de refugiado de la Convención de Ginebra. (...) el asilo sería también la posterior protección territorial del Estado, consecuencia de la determinación de la condición de

refugiado, que se concede según las normas internas estatales articuladas sobre la base de la Convención de Ginebra (Del Valle Galvez, 2000).

En este sentido el asilo se configura como una potestad del Estado basado en el principio de soberanía nacional. No existe un derecho de asilo a nivel internacional por parte de los individuos, sino que el asilo se configura como una facultad del Estado, quien soberanamente tendrá la facultad de conceder asilo o no a un individuo.

Actualmente, se distinguen dos manifestaciones principales del derecho de asilo, por un lado el diplomático y por otro el territorial. El asilo territorial es la protección que proporciona un Estado (Estado de acogida) a una persona nacional de un Estado distinto que sufre persecución política o ideológica, acogiéndole en su propio territorio. El elemento clave, por tanto, es que el asilo territorial se lleva a cabo en el territorio del Estado protector.

Por otro lado, el asilo diplomático consiste en la protección que otorga un Estado a una persona perseguida política o ideológicamente, quien, para huir de dicha persecución se refugia en una misión diplomática acreditada de otro Estado. El Estado donde se encuentra dicha misión diplomática debe abstenerse de entrar en los locales de la misma, y además, debe garantizar la salida del asilado al extranjero. Este tipo de asilo pertenece al Derecho Iberoamericano y no al Derecho Internacional general ya que se reconoce como típico de los países latinoamericanos donde tuvo un desarrollo tanto en la práctica como en el Derecho Convencional. Para la Corte Internacional de Justicia (CIJ) tampoco tiene reconocimiento general y considera que, cuando es concedido, es simplemente una acción humanitaria en casos de inminente y persistente peligro (CIJ, 1950).

Etimológicamente el término asilo comprende al término refugio. Del latín *asylum*, asilo significa lugar seguro o protegido, lugar de refugio. El griego mediante el término

ásylo, refiere al asilo como lugar de refugio y aún más el adjetivo ásylo representa un sitio inviolable o libre de expoliación (Trucco, 2013) Los conceptos de asilo territorial y refugio en el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), no son absolutamente coincidentes o sinónimos, aunque si similares, en cuanto a las causales que pueden excluir su concesión no concuerdan totalmente con lo dispuesto en el Derecho Internacional americano. Referido a las causas, en el sistema de la ONU, los refugiados son considerados como tal cuando existe el temor de persecución política. Esta causal no se reconoce en el asilo territorial dentro del sistema americano. La idea básica en que se funda es la misma (de el han de poder gozar los perseguidos políticos y los que han cometido delitos políticos, pero no delincuentes perseguidos por delitos comunes). Pero en Naciones Unidas se excluyen otro tipo de delitos (contra la paz, de guerra o contra la humanidad) y también la comisión de actos contrarios contra los fines y principios de la ONU, lo que no ocurre en el sistema americano (Gros Espiell, 1982).

Para hacer una diferenciación entre refugiados y desplazados internos debemos saber que tanto unos como otros con frecuencia abandonan sus hogares por las mismas razones. Los civiles son reconocidos internacionalmente como refugiados cuando cruzan la frontera nacional en busca de asilo en otro país. Los desplazados internos, mejor conocidos como "IDP", por el acrónimo inglés de "Internally Displaced Person" (IDMC, s.f.), permanecen, por cualesquiera sean sus razones, en sus propios países.

A menudo, los desplazados internos, flagelo que afecta a 28.8 millones de individuos (NRC/IDMC, 2013), enfrentan un futuro mucho más incierto y podrían quedar atrapados en un conflicto interno, sin tener un lugar seguro donde permanecer. Los gobiernos nacionales que podrían considerar a las personas desarraigadas como "enemigos del Estado", retienen el control definitivo de su destino. No existen instrumentos internacionales específicos para proteger a los desplazados internos, y los

acuerdos generales como las Convenciones de Ginebra tienen dificultades internas para su aplicación (ACNUR, s.f.).

Por último, la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) de 1948 en su Artículo 15 Inc. I subraya que: “Toda persona tiene derecho a una nacionalidad” (ONU, 1948). El Protocolo sobre apatridia que se adjuntó al borrador de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, se separó para constituir la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954. La apatridia es un problema masivo que afecta a un promedio de 12 millones de personas en todo el mundo. Según el Artículo I inciso 1 de la Convención sobre el Estatuto de Apátridas de 1954, “el término “apatrida” designará a una persona que no es considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación” (ECOSOC, 1954). En efecto, millones de personas en el mundo están atrapadas en este limbo legal, disfrutando solamente de un acceso mínimo a la protección legal o internacional.

## **2. El refugio como derecho humano. Su dimensión humanitaria.**

Para Gros Espiell, existen tres grandes vertientes de protección internacional de la persona humana: DDHH, Derecho de los Refugiados y Derecho Humanitario. Estas tres vertientes interactúan normativamente acompañadas de diferencias en los medios de implementación, supervisión o control, pero esto no deja de señalar su complementariedad.

El Derecho Internacional de los DD HH considera al ser humano como sujeto de derechos internacionalmente reconocidos y protegidos, aunque su capacidad procesal sea totalmente diversa, de acuerdo a las situaciones previstas por el Derecho Internacional de los DD HH, el Derecho Humanitario o el Derecho de los Refugiados. Estos sistemas se basan en principios fundamentales comunes, que forman los

diferentes sistemas destinados a proteger y garantizar los derechos de las personas (Ruiz de Santiago, s.f.).

Se trata de un verdadero tratado cuyo cuerpo central, los DDHH, está integrado por normas que reconocen y buscan proteger los derechos básicos de toda persona, independientemente de su situación o del tiempo en el cual se encuentre. Este cuerpo central sirve de apoyo a un sistema diverso y autónomo, Derecho de Refugiados, que solo se aplica a personas que se encuentran en aquella situación comprendida por el concepto de refugiado. El cuerpo central del tratado apoya igualmente otro sistema jurídico diverso y autónomo, el Derecho Humanitario, legislado por los Convenios de Ginebra de 1949 (CICR, 2012) y sus Protocolos adicionales I y II de 1977 (CICR, 2009), que se aplica también solo en casos específicos como son los conflictos armados internacionales o internos, al igual que en otras situaciones subjetivas específicamente previstas, tales como los enfermos, los heridos, los prisioneros de guerra y las poblaciones civiles, entre otros. Existe, sin embargo, una zona común entre los tres diversos sistemas, al igual que un campo de aplicación material o personal, que no coincide plenamente, lo que vuelve necesaria la existencia de mecanismos de aplicación y de control diferentes para las situaciones diversas. Es por ello que la diversidad de regímenes normativos, la existencia de diferentes órganos de aplicación y control y el reconocimiento del carácter particular que individualiza cada una de las tres ramas del Derecho Internacional no deben hacernos olvidar su unidad esencial. Ésta es consecuencia de principios generales comunes y del hecho que es la defensa, la garantía y la protección de los DDHH, de manera general o frente a situaciones que requieren un tratamiento especial, lo que fundamenta la existencia de todas esas ramas. El Derecho Internacional actual, a través del Derecho Internacional de los DDHH, del DIH o del Derecho Internacional de los Refugiados busca, en todo momento y en cualquier situación, la vigencia efectiva de los DDHH.

Con la creación del ACNUR, el Comité Ejecutivo ha desarrollado un programa para el examen entre la vigencia de los DDHH y el Derecho de los Refugiados. Este programa denominado “Conclusiones sobre la Protección Internacional de los Refugiados” (ACNUR, 1990), señaló la relación directa existente entre la observancia de las normas de DDHH, los movimientos de refugiados y los problemas de su protección. Entre las conclusiones más importantes se encuentran la necesidad de proteger los refugiados contra toda forma de detención arbitraria y de violencia, la necesidad de fomentar los derechos económicos y sociales básicos para alcanzar la seguridad y la autosuficiencia de los refugiados, la necesidad de proteger los derechos básicos de los apátridas y eliminar la causa de la apatridia.

El ACNUR ha pasado de tener una visión tradicional, que concentraba la atención en la etapa “intermedia” de protección (refugio), a una ampliación en el enfoque para comprender la etapa “previa” de prevención y la etapa “posterior” de solución duradera. Los DDHH adquieren mayor importancia en la etapa “previa” precisamente para que se obtenga el refugio. La dimensión preventiva tiene por objeto en particular la protección de víctimas potenciales.

En el plano universal, la práctica del Comité de Derechos Humanos, bajo el Pacto de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (ONU, 1966) y el Primer Protocolo Facultativo (1966) (ONU, 1966) ha revelado un punto de contacto con el Derecho de los Refugiados.

La práctica actual admite la aplicación simultánea de normas de protección, sea del Derecho Internacional de los DDHH, del Derecho de los Refugiados o del DIH. En lo que concierne al Derecho de los Refugiados, los principios básicos de protección, prevención y solución ubican la materia en el universo de los DDHH. Como ha señalado el propio ACNUR en la Segunda Conferencia Mundial de DDHH (ONU,

1993) los problemas de los refugiados solo pueden considerarse dentro del marco de los DDHH. Esta evolución se da en beneficio del ser humano, receptor de las distintas normas internacionales de protección.

La nueva magnitud del derecho de protección del ser humano, reconocidamente provisto de particularidad propia, se viene estableciendo en el ámbito jurisprudencial sobre las obligaciones de “respetar” y “hacer respetar”, en todas las circunstancias, los tratados del DIH y del Derecho Internacional de los DDHH (Cançado Trindade, 1996).

### **3. Antecedentes en la protección internacional de los refugiados. Convenciones universales y regionales.**

En la mitología encontramos las primeras aproximaciones al asilo, cuando Sófocles en su obra “Edipo Rey” nos muestra cómo en tiempos antiguos era practicada la protección del extranjero perseguido. Sin embargo, se cree que la figura de asilo surgió con las costumbres nómadas ya que el hecho de tener que estar trasladándose continuamente creó en los pueblos la figura de “la acogida de los hombres de tienda” donde se muestra como los nómadas se ayudaban entre si.

En los pueblos antiguos ya se tomaba en cuenta la figura del asilado, tanto griegos como aztecas tenían designadas zonas sagradas, las cuales eran un territorio inviolable y una vez que los perseguidos llegaran a esta zona no podrían ser detenidos, encarcelados o expulsados.

Así como los griegos y los nómadas otros pueblos han escrito y hablado sobre el asilo, tal es el caso de los hebreos, que en el Antiguo Testamento mencionan: “No maltrates ni oprimas al extranjero porque, también Vosotros fuisteis extranjeros en Egipto”. El autor Waldo Villalpando comenta que este tipo de leyes fueron creadas por

Moisés durante la época del éxodo, y remarca que el éxodo judío sirve de contexto para la elaboración del principio de asilo.

Tanto la era hebrea como musulmana dieron inicio con un éxodo, resultando el caso de la musulmana la verdadera propagación del Islam. Dicha época está llena de conceptos como la solidaridad, la generosidad y por supuesto la hospitalidad; llegando a su máxima expresión en el Corán donde se menciona que aquellos que han creído, han emigrado y han combatido por la Fe, y aquellos que les han dado asilo y asistencia, esto son los verdaderos creyentes.

Los cristianos fueron los que profesaron una idea más profunda del asilo, ya que su principal argumento era que la Familia Sacra fue asilada y posteriormente refugiada en Belén donde nace Cristo, por lo que en el Nuevo Testamento se explica que los cristianos son peregrinos en la tierra y así como Cristo fue perseguido los cristianos también lo serán (Villalpando, s.f.).

Ahora bien, el asilo fue reconocido por primera vez bajo la ley romana en el siglo IV y su cobertura geográfica fue extendiéndose gradualmente, es decir, desde tiempos remotos, el asilo ha tenido dimensiones tanto políticas como humanitarias. Con la difusión del cristianismo, el asilo se expandió en Europa poniendo el acento en la misericordia cristiana por sobre las pasiones políticas. En contraste, los reyes, las repúblicas, y las ciudades libres ofrecían asilo para demostrar su soberanía. Con el crecimiento del poder de la monarquía, el derecho de otorgar asilo pasó a manos del gobierno, declinando el poder de asilo que ofrecía la santidad en los lugares sagrados. Se comenzó a superar el marco religioso para ser concebido como una institución jurídica humanitaria que acarreaba un derecho para quien lo solicitaba y un deber para

el requerido. Con ese carácter fue regulado en el Código de las Siete Partidas<sup>2</sup> de Alfonso X.

Durante esta época el refugio estuvo bajo la órbita religiosa y varios emperadores cristianos y diversos concilios trataron de formalizar por primera vez un código para atender cada caso aunque siempre las personas eran resguardadas por igual en conventos, monasterios, universidades, residencias episcopales, y en cualquier sitio donde estuviera clavada una cruz. No obstante esa voluntad por regularizar la situación, los Estados siguieron limitándose a redactar normas para casos concretos; por ejemplo, el Edicto de Potsdam de 1685<sup>3</sup>, fundado sobre la aceptación de los hugonotes franceses por el cual el Marqués de Brandemburgo autoriza a 250.000 hugonotes expulsados de Francia a asentarse en su territorio (Oddone & Granato, 2005). Con la Revolución Francesa empiezan a adquirir preeminencia los refugiados que huían de persecuciones políticas por sobre quienes lo hacían por motivos religiosos (Barrios, 2002). Si bien la expresión “el Derecho de asilo” aparece registrada por primera vez en 1725<sup>4</sup>, hasta principios del siglo XX el asilo siguió considerándose más una prerrogativa del soberano que de un derecho de las personas a recibir protección (ACNUR, 1993).

Podemos considerar que la problemática de los refugiados y desplazados internos del siglo XX comenzó en 1912 con las guerras balcánicas, profundizándose con la

---

<sup>2</sup> Partida Primera. Referida a los dogmas y sacramentos, la organización de la Iglesia, prerrogativas y obligaciones de los clérigos y al derecho de asilo en las iglesias.

<sup>3</sup> Decreto del 29 de octubre de 1685 en Potsdam por el príncipe elector de Brandenburgo y rey de Prusia Federico Guillermo I. En respuesta al edicto de Fontainebleau publicado por Luis XIV de Francia pocos días antes, en el cual se establecía la prohibición de profesar cualquier religión que no fuera la católica y se ordenaba el cierre de las escuelas e iglesias protestantes, Federico Guillermo se comprometía a acoger a los franceses exiliados por motivos religiosos, dándoles facilidades para establecerse en sus dominios: los inmigrantes estarían exentos del pago de impuestos de aduana sobre sus bienes, tendrían ayudas económicas para construir sus viviendas, se les cederían terrenos para cultivar y tras su establecimiento serían admitidos como ciudadanos del electorado.

<sup>4</sup> La regla general impuesta por el derecho canónico insistía en que “todo delincuente que se refugiara en lugar sagrado, no podría ser extraído violentamente por grande y atroz que fuera el crimen cometido”. Aunque no todos los canonistas antiguos sostuvieron la misma opinión, llegando a ser excluidas ciertas figuras delictivas, en función de los delitos cometidos. Los delitos más graves configuraron los casos denegados. Las constituciones pontificias de Gregorio XIV, la de Benedicto XIII en 1725 y la de Benedicto XIV en 1750 determinaron alguna de estas excepciones legales en un largo listado que determinaba quien y porque debía ser privado de este derecho.

Primera Guerra Mundial. En esa época la asistencia de estas personas estaba a cargo de organismos humanitarios como la Liga de las Sociedades de la Cruz Roja, fundada en 1919 en París y cuyo objetivo era mejorar el estado de salud de los ciudadanos de aquellos países que tanto habían sufrido durante los cuatro años de guerra (FISCR, s.f.).

El final de la Primera Guerra Mundial trajo aparejado el desmembramiento de cuatro imperios (el alemán, el austrohúngaro, el ruso y el otomano) lo cual tuvo como consecuencia el éxodo masivo de aquellos grupos que permanecían en minoría con respecto al grupo étnico o nacional dominante dentro de los recientes Estados constituidos. A su vez, los tratados de paz firmados post-guerra tuvieron como resultado una mayor regulación relativa a pasaportes y visas, estableciendo un sistema de restricción de la inmigración causando así un nuevo fenómeno mundial de movimiento de refugiados en masa.

Por su parte la Sociedad de Naciones (SN), creada en 1919, no instituyó ningún mecanismo para enfrentar el problema, fue recién a partir de 1921 con Fridtjof Nansen<sup>5</sup> y con la creación de un Alto Comisionado para los refugiados (ACNUR, s.f.) que se fijó la pauta de la intervención internacional a favor de los refugiados, pauta que llevó a la adopción de varios acuerdos internacionales en beneficio de estos. En 1931, la SN, intentando dar una base más estable a las actividades del Alto Comisionado decidió crear una nueva oficina autónoma, con un órgano directivo propio, la Oficina Internacional Nansen para los Refugiados. La organización con una labor internacional en pro del refugiado, se dedicó a proveer sustento material y político hasta 1938, año en que fue disuelta.

---

<sup>5</sup> (1861-1930) Científico y diplomático. Premio Nobel de la Paz en 1922. Fue nombrado Alto Comisionado para los Refugiados en 1921, un puesto creado específicamente por la Sociedad de las Naciones. Para aquellos refugiados apátridas bajo su amparo, Nansen creó el “pasaporte Nansen”, que ha sido ratificado por 52 países.

Durante estos años, comenzaron a redactarse los primeros Convenios sobre Refugiados, así es como la Convención de 1933 reconoce por primera vez la obligación de non-refulement (no devolución del demandante de asilo a su Estado de origen, donde su vida o libertad corre peligro) (Perez Barahona, 2003). Pero con la llegada del nacional-socialismo a Alemania, un nuevo problema surge entre los judíos no-arios y los opositores a este nuevo régimen. A pesar de que Alemania era miembro de la SN, no quería que la Oficina Nansen interviniera en estos problemas, ya que pensaban que esto sería una interferencia en los asuntos internos del país, por lo cual en el mismo año se creó el Alto Comisionado para los Refugiados de Alemania bajo el mandato de James G. McDonald<sup>6</sup>, para reasentar a los perseguidos en Europa o ultramar. La Convención de Ginebra de 1933 otorgaba a las personas bajo su competencia una condición similar a la de extranjeros privilegiados.

En 1935 McDonald renunció y quedó a cargo Sir Neil Malcolm<sup>7</sup> como responsable de dicha organización. Para 1938, el número de refugiados seguía creciendo y el problema seguía sin solución, por lo cual SN decidió que la oficina Nansen y el Alto Comisionado para los Refugiados de Alemania terminarían sus actividades para fin de año, transfiriendo todas sus actividades a un nuevo Alto Comisionado de la Sociedad de Naciones con sede en Londres.

Al mismo tiempo, varios gobiernos se encontraron para crear un organismo que asegurara la emigración de cuantos quisieran abandonar los territorios ocupados por Alemania. Nace así el Comité Intergubernamental para los Refugiados (Intergovernmental Committee for Refugees - IGCR). Durante la Segunda Guerra Mundial y debido a la imposibilidad de operar en territorio alemán, el Alto

---

<sup>6</sup> McDonald fue jefe de la Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados de Alemania dentro de la Liga de las Naciones. Sin embargo, desde el principio de su mandato se enfrentó a serios obstáculos, a raíz de su falta de legitimidad como comisionado estadounidense para una organización (la Liga de las Naciones) a la que su país no le pertenecía.

<sup>7</sup> Sir Malcolm fue jefe de la oficina del Alto Comisionado para los Refugiados de Alemania en el período 1936-1938.

Comisionado redujo notablemente su actividad, en tanto se acrecentó la del Comité Intergubernamental que se extendió a todo aquel que se encontrara obligado a abandonar su propio país porque su vida o su libertad estuvieran en peligro. El 31 diciembre 1940, junto con la SN, se dio por concluido el mandato del Alto Comisionado.

En 1941 los gobiernos de los países aliados se preocuparon por asistir a las víctimas de guerra de los territorios ocupados, por lo cual en noviembre de 1943, cuarenta y cuatro países firmaron en Washington un acuerdo para constituir un organismo específicamente responsable de tales operaciones, denominado Administración de las Naciones Unidas de Socorro y Reconstrucción (United Nations Relief and Rehabilitation Administration – UNRRA) la cual buscaba la repatriación de más de 6 millones de personas que podían y deseaban regresar a su país de origen.

El 24 de octubre de 1945 entra en vigencia la Carta de las Naciones Unidas, y en la Conferencia de San Francisco se planteó la posibilidad de crear un organismo que se encargara de los refugiados que había dejado la Segunda Guerra Mundial.

En 1946 el Consejo Económico y Social (ECOSOC) y la Asamblea General decidieron sustituir el UNRRA y el IGCR, por una agencia especializada, no permanente dependiente de las Naciones Unidas, que se encargara de todas las actividades relacionadas con los refugiados, por lo que en diciembre de 1946 se crea la Organización Internacional para los Refugiados (OIR), con la finalidad de llegar a una rápida, positiva y justa solución de los problemas de los refugiados y los desplazados (Gesulfo, 2002).

La OIR fue el último antecesor del ACNUR, instituida a mediados de 1947 para ocuparse del problema de los refugiados tras la Segunda Guerra Mundial y debía concluir su trabajo a mediados de 1950. Sin embargo, rápidamente se hizo evidente que

la tarea que se le asignó, tratar todo aspecto relativo al problema de los refugiados, desde la recopilación de datos personales y la determinación de su estatus hasta la repatriación, el reasentamiento, y la “protección jurídica y política”, impedía su conclusión. Por lo cual en diciembre de 1949, la Asamblea General decidió reemplazar la OIR por el ACNUR, que fue instituido por un período inicial de tres años<sup>8</sup>, como organismo subsidiario de la Asamblea General, según el artículo 22 de la Carta de las Naciones Unidas. Adoptándose finalmente el Estatuto del ACNUR, el 14 de Diciembre de 1950 de acuerdo a la Resolución 428 (V) de la Asamblea General:

(...) el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, actuando bajo la autoridad de la Asamblea General, asumirá la función de proporcionar protección internacional, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, a los refugiados que reúnan las condiciones previstas en el presente Estatuto, y de buscar soluciones permanentes al problema de los refugiados ayudando a los gobiernos y, con sujeción a la aprobación de los gobiernos interesados, a las organizaciones privadas, a facilitar la repatriación voluntaria de tales refugiados a su asimilación en nuevas comunidades nacionales (...) 2. La labor del Alto Comisionado tendrá carácter enteramente apolítico, será humanitaria y social (...) (ACNUR, 1950)

Las tareas de esta organización eran prestar protección internacional a los refugiados y hallar soluciones permanentes a sus problemas, asistiendo a los gobiernos para facilitar su repatriación voluntaria o su integración en nuevas comunidades nacionales.

Cuando comenzó a funcionar el ACNUR en 1951, el problema principal eran los millones de personas que habían huido del nazismo y, más tarde, del comunismo en Europa. La labor del ACNUR era principalmente de índole jurídica, a fin de garantizar el ingreso y facilitar la integración de los refugiados, de conformidad con la Convención realizada en 1951. Esta Convención era el único instrumento vinculante,

---

<sup>8</sup> Resolución de la Asamblea General 319 (IV), 3 de diciembre de 1949.

con carácter universal, de protección de los refugiados. Si bien, era un instrumento de alcance limitado, ya que trataba la cuestión del estatuto de los refugiados en particular y no las causas o las soluciones, hizo una contribución fundamental: dar una definición global de refugiado.

Durante los años sesenta, la preocupación del ACNUR fue alejándose cada vez más de Europa. Desde el término de la Segunda Guerra Mundial, la independencia de los países del mundo colonizado había aumentado de forma exponencial. En la década 1960, era evidente el fin del dominio colonial europeo sobre el continente africano. En muchos casos, se produjeron traspasos de poder relativamente pacíficos; en otros, la negativa a ceder de las potencias coloniales se tradujo en guerras que provocaron crisis de refugiados. En 1969, alrededor de dos terceras partes de los fondos del programa mundial del ACNUR fueron destinados a países africanos, lo que ilustraba el gran cambio que se había producido en el enfoque de la labor de la organización en el plazo de un decenio.

Tanto por su tamaño como por su carácter y sus necesidades, estos grupos de refugiados eran muy diferentes de los europeos y exigían un nuevo enfoque hacia la cuestión de cómo determinar la condición de refugiado. El ámbito de la Convención de la ONU sobre los Refugiados de 1951<sup>9</sup> quedaba limitado a las personas que se habían convertido en refugiados como consecuencia de hechos sucedidos antes del 1 de enero de 1951, y los Estados firmantes tenían además la opción de limitar su aplicación geográfica a Europa. En África, las limitaciones de la Convención, y sobre todo su fecha límite, fueron un obstáculo cada vez mayor. A mediados de los años sesenta, la

---

<sup>9</sup>Capítulo I, Artículo 1. Definición del término "refugiado" A los fines de la presente Convención, las palabras "acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951", que figuran el artículo 1 de la sección A, podrán entenderse como: a) "Acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951, en Europa", o como b) "Acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951, en Europa o en otro lugar"; y cada Estado Contratante formulará en el momento de la firma, de la ratificación o de la adhesión, una declaración en que precise el alcance que desea dar a esa expresión, con respecto a las obligaciones asumidas por él en virtud de la presente Convención.

Convención sobre los Refugiados no se aplicaba a la mayoría de los refugiados a los que el ACNUR prestaba asistencia.

Como consecuencia de la creciente conciencia de la comunidad internacional acerca de la naturaleza global de los problemas que afectaban a los refugiados, en 1967 se redactó un nuevo Protocolo<sup>10</sup> que amplió el ámbito de la Convención de la ONU sobre los Refugiados de 1951. Otro paso significativo se dio en 1969, cuando la Organización de la Unidad Africana (OUA), previa consulta con el ACNUR, elaboró su propia convención regional sobre refugiados.

El interés del Alto Comisionado para que se adoptase rápidamente el Protocolo se vio estimulado en parte por los esfuerzos de los Estados miembros de la OUA para elaborar su propia convención regional sobre los refugiados. Ya en 1963, la OUA había decidido que hacía falta un tratado regional que tuviera en cuenta las características especiales de la situación de los refugiados en África. Aunque los Estados miembros de la OUA aceptaron rápidamente el Protocolo de 1967, siguieron pensando que era necesaria una convención regional. La decisión de la OUA de redactar otro instrumento planteó inicialmente un problema para el ACNUR, pues la aparición de un instrumento que compitiera en cualquier sentido con la Convención de 1951 afectaría al carácter universal de la Convención por la que luchaba el ACNUR desde su creación. Por otra parte, si la convención de la OUA sobre los refugiados no contenía los elevados estándares de la Convención de 1951, los refugiados de África no recibirían los mismos niveles de protección. (ACNUR, 2010)

La Convención de la OUA sobre los Refugiados entró en vigor en junio de 1974, proporcionando desde entonces junto con la Convención de la ONU de 1951 y su

---

<sup>10</sup> Artículo I. Inc.2. A los efectos del presente Protocolo y salvo en lo que respecta a la aplicación del párrafo 3 de este artículo, el término "refugiado" denotará toda persona comprendida en la definición del artículo 1 de la Convención, en la que se darán por omitidas las palabras "como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951 y ..." y las palabras "... a consecuencia de tales acontecimientos", que figuran en el párrafo 2 de la sección A del artículo 1.

Protocolo de 1967, un importante marco jurídico para todas las actividades del ACNUR en el continente africano. Aunque se inspiró en los acontecimientos ocurridos en África, las normas y los principios contenidos en la Convención de la OUA establecen criterios importantes para la protección de los refugiados en general y se han aplicado en otras partes del mundo.

Así como la Convención de la OUA, América Latina cuenta con un amplio marco normativo para la protección de refugiados y otras personas necesitadas de protección internacional.

En 1965, en el seno de la Organización de Estados Americanos (OEA), la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria en Río de Janeiro recomendó al Comité Jurídico Interamericano la preparación de un proyecto de convención sobre refugiados, precisamente para dar respuesta a las nuevas situaciones de desplazamiento forzado en toda América. En efecto, durante la década del cincuenta y sesenta se produjeron afluencias masivas de refugiados en el Caribe, para quienes los instrumentos en materia de asilo latinoamericano resultaban insuficientes. Los nuevos perfiles de los refugiados contrastaban con los marcos normativos y experiencias humanitarias de los países de la región. Este desfase resultó evidente con el éxodo de refugiados del Cono Sur en la década de los setenta, así como respecto de los refugiados centroamericanos durante las décadas de los setenta y ochenta (ACNUR, 2004).

A principios de los años ochenta era incuestionable que para hacer frente a la situación de refugiados provenientes de Sudamérica y, en particular de Centroamérica, se necesitaba abordar el problema de otra manera. La masificación de los desplazamientos y el incremento numérico de personas en busca de asilo, exigía superar determinadas carencias, tanto del sistema Universal como del sistema Interamericano, así como del orden jurídico de los Estados. Por estos motivos en junio de 1981 se

celebró en Tlatelolco, México, el Coloquio sobre el Asilo y la Protección Internacional de Refugiados en América Latina (ACNUR, 1981).

Este coloquio contiene conclusiones y recomendaciones para afrontar los problemas de refugiados en América Latina. Entre las principales conclusiones podemos destacar que se reafirma que tanto el sistema Universal el como el Regional de protección de asilados y refugiados reconocen como principio básico el Derecho Internacional de no devolución incluyendo la prohibición del rechazo en las fronteras, también se enfatiza el carácter humanitario y apolítico del otorgamiento del asilo, y la necesidad de realizar un esfuerzo que permita conjugar los aspectos más favorables de la tradición del sistema Interamericano, con los elementos que aporta el sistema Universal.

En 1981 era evidente la necesidad de contar con una definición que tomara en cuenta a las personas que huían por la violencia generalizada y la violación a los DDHH, y no sólo a aquellas que huían por motivos o delitos políticos como dictaba el sistema Interamericano, o por temor fundado de persecución por razones de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opinión política como determinaba el sistema Universal. Así, el Coloquio consideró que era necesario extender en América Latina la protección que los instrumentos Universales e Interamericanos otorgaban a refugiados y asilados, a todas aquellas personas que huyen de su país a causa de agresión, ocupación o dominación extranjeras, violación masiva de los DDHH, o acontecimientos que alteren seriamente el orden público, en todo o parte del territorio del país de origen.

Dentro de las recomendaciones que hace el Coloquio podemos mencionar, por un lado, la necesidad de que los Estados ratifiquen instrumentos fundamentales como la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, la Convención de Caracas de 1954 sobre Asilo Territorial, la Convención Americana de los Derechos Humanos de 1969, y la

Convención de Caracas sobre Extradición de 1981. Por otra parte, también se recomienda que se intensifique la colaboración entre la OEA y el ACNUR, y que realicen un estudio comparado de normas internas de los Estados de América Latina sobre asilados y refugiados, así como también se insta a las ONGs a que prosigan su acción en favor de estos.

Finalmente una recomendación que es importante, ya que se repite en las conclusiones y recomendaciones de otros coloquios y seminarios que han caracterizado este proceso, es la de hacer un llamamiento a utilizar con mayor intensidad los órganos competentes del sistema Interamericano y sus mecanismos, en especial la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en el ámbito de su función consultiva, con el propósito de complementar la protección internacional de refugiados y asilados. (Galindo Vélez, 2002).

Siguiendo con el proceso de buscar respuesta a los problemas que se planteaban en Centroamérica, en noviembre de 1984, se celebró en Cartagena de Indias, Colombia, el Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados de América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios. Uno de los resultados de este Coloquio fue la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, la cual reconoce la importancia de lograr la paz en los países en conflicto para llegar a una solución permanente al problema de los refugiados y desplazados.

Es importante destacar que este Coloquio se llevó tras la elaboración de un Documento de Objetivos del Grupo de Contadora<sup>11</sup> aprobado en septiembre de 1983 y que permitió la adopción del Acta de Contadora para la Paz y Cooperación en

---

<sup>11</sup> El Grupo Contadora fue una instancia multilateral establecida por los gobiernos de Colombia, México, Panamá y Venezuela, en 1983, para promover conjuntamente la paz en Centroamérica. Posteriormente se estableció el Grupo de Apoyo a Contadora integrado por Brasil, Perú, Uruguay y Argentina.

Centroamérica. La importancia del Acta radica en que se decide adoptar la terminología establecida en la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, producir legislación interna necesaria para aplicar tales instrumentos, apoyar la labor que realiza el ACNUR en Centroamérica, velar por el carácter voluntario de las repatriaciones de los refugiados, establecer comisiones tripartitas para facilitar esas repatriaciones, establecer y fortalecer los programas de integración, protección y asistencia a los refugiados, capacitar a los funcionarios nacionales que traten con los refugiados, solicitar la ayuda de la comunidad internacional, permitir la visita de las autoridades del país de origen a los campos de refugiados a fin de facilitar las repatriaciones voluntarias, facilitar los trámites de salida de los refugiados con motivo de las repatriaciones voluntarias, evitar, en todos los países receptores, acciones de los refugiados en contra de su país de origen, entre otras (Ruiz de Santiago, 2005).

La Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984 se refiere a la importancia de la adhesión a los instrumentos internacionales en materia de refugiados sin reservas y la adopción de mecanismos internos para su efectiva implementación, el carácter civil, apolítico y estrictamente humanitario de la concesión del asilo y el reconocimiento del estatuto de refugiado, el respeto irrestricto del principio de non refoulement (no devolución), la importancia de utilizar correctamente el término refugiado y su diferenciación de otras categorías de migrantes y los estándares básicos de protección y asistencia a los refugiados, particularmente en las áreas de salud, educación, trabajo y seguridad.

Cabe destacar aquí la definición ampliada de refugiados adoptada por la Declaración de Cartagena, la cual ha sido adoptada hasta la fecha en la legislación

nacional de 14 países<sup>12</sup> y la cual constituye otro ejemplo del criterio amplio que dominó en la conformación de la doctrina sobre el Derecho de Refugiados. Dicha definición, contenida en la tercera parte de la Declaración, dice:

Reiterar que, en vista de la experiencia recogida con motivo de la afluencia masiva de refugiados en el área centroamericana, se hace necesario encarar la extensión del concepto de refugiado, teniendo en cuenta, en lo pertinente, y dentro de las características de la situación existente en la región, el precedente de la Convención de la OUA (artículo 1, párrafo 2) y la doctrina utilizada en los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. De este modo, la definición o concepto de refugiado recomendable para su utilización en la región es aquella que además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considere también como refugiados a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público. (ACNUR, 1984).

Pese a que se iban hallando soluciones, particularmente la repatriación voluntaria, y a que el trabajo con los refugiados en los países de asilo contaba con un marco para su protección y asistencia, se planteó la necesidad de abordar la cuestión desde el punto de vista jurídico y desde de la asistencia. Desde el punto de vista jurídico se trató de favorecer e impulsar la convergencia entre el Derecho de los Refugiados, los DD HH y el DIH, sosteniendo siempre un enfoque integrado de las tres grandes vertientes de protección de la persona humana. En cuanto a la asistencia se buscó lograr la autosuficiencia de los beneficiarios.

De esta manera, en mayo de 1989, bajo supervisión del ACNUR y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se celebró en Guatemala la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA). Esta

---

<sup>12</sup> Los siguientes países han incluido la definición de refugiado de Cartagena en sus normativas internas: Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay.

conferencia originó dos documentos muy importantes: Principios y Criterios para la Protección y Asistencia a los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina, conocido como Documento Jurídico de CIREFCA, y la Declaración y Plan de Acción Concertado en favor de los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos, conocido como Plan de Acción.

El Documento Jurídico considera que los principios y normas de DD HH básicos benefician también a los refugiados y repatriados, así como a las personas desplazadas, dado que estas normas se aplican a todas las personas que se encuentran en el territorio de los Estados. De ahí la gran importancia del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos (1976) y del Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1976).

En el marco de CIREFCA se elaboraron nuevas formas de brindar asistencia a refugiados, repatriados y desplazados. Se trató de planificar de manera que incluyeran proyectos económicos para permitir a los repatriados valerse por sí mismos, contribuir a la economía de sus países y evitar nuevos desarraigos por razones de falta de perspectivas económicas presentes y futuras.

Transcurridos diez años de la Declaración de Cartagena, en 1994 se celebró en San José de Costa Rica un Coloquio Internacional que dio como resultado la Declaración de San José. Este Coloquio recoge la experiencia de la aplicación de las conclusiones y recomendaciones del seminario de Tlatelolco, la Declaración de Cartagena y CIREFCA.

La Declaración reconoce la trascendencia de lo adoptado en lo referido al tratamiento de las situaciones de los refugiados por los conflictos en Centroamérica, y destaca la conveniencia de recurrir a la Declaración para encontrar respuesta a los problemas pendientes y a los nuevos retos surgidos en América Latina y el Caribe en

materia de desarraigo. Así mismo, hace un llamado a los gobiernos para que incrementen la cooperación a nivel continental en la admisión de grupos de refugiados, incluyendo aquellos que huyen de situaciones previstas en la Declaración de Cartagena, así como animar esfuerzos concertados para encontrar soluciones a los problemas que generan estos desplazamientos forzosos.

La Declaración afirma que tanto los refugiados como las personas que migran por otras razones, incluyendo causas económicas, son titulares de derechos humanos que deben ser respetados en todo momento, circunstancia y lugar. Estos derechos inalienables deben respetarse antes, durante y después de su éxodo o del retorno a sus hogares, debiéndose proveerles además lo necesario para garantizar su bienestar y dignidad humana.

En 1999, se lleva a cabo el Seminario de Tlatelolco sobre Acciones Prácticas en el Derecho de los Refugiados en América Latina. La Declaración afirma la importancia de lo aprendido durante la crisis del desarraigo Centroamericano, reitera los grandes principios de protección de refugiados y recomienda medidas prácticas para la aplicación del Derecho de los Refugiados en América Latina y el Caribe. Así mismo, se constata un avance del marco jurídico de protección a los refugiados en la región.

La Declaración de Tlatelolco dice constatar que las declaraciones no vinculantes y los planes operativos cuyos resultados se debieran a la cooperación y voluntad de los Estados y la participación activa de expertos contribuyeron al avance jurídico a que se ha hecho referencia, que se caracteriza, entre otros elementos, por la adopción de la definición ampliada de refugiado contenida en la Declaración de Cartagena, por el establecimiento de un marco normativo de protección y tratamiento de refugiado, y por la aplicación de medidas concertadas para enfrentar la crisis de refugiados (San Juan, 2004).

A comienzos del siglo XXI, más precisamente el 10 de Noviembre de 2000, se firmó en Río de Janeiro la Declaración sobre la celebración de refugio en la cual los Estados miembros del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y los gobiernos de Chile y Bolivia, en carácter de países asociados, acordaron poseer una norma jurídica específica sobre refugio, con disposiciones tendientes a establecer procedimientos armónicos sobre la materia. Dicha normativa debería contemplar los principios generales sobre la recepción, protección y asistencia a los refugiados, consagrados en los instrumentos internacionales.

Los Estados Parte y Asociados coincidieron en que no se aplicarían, a quienes hayan sido reconocidos como refugiados por otro Estado Parte o Asociado, medidas de retorno forzado al país, donde su vida, libertad o integridad física estén amenazadas por motivo de raza, nacionalidad, grupo social, opinión política o violación grave y generalizada de los DDHH. Al mismo tiempo regularon que, dentro de lo posible, los Estados Parte y Asociados deberían contar con una instancia nacional, con participación de la sociedad civil, para implementar sus políticas sobre refugiados.

Con motivo del vigésimo aniversario de la Declaración de Cartagena de 1984, el ACNUR conjuntamente con los órganos de DD HH, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDD) y el NRC inició un proceso de consulta con los gobiernos, los organismos internacionales y las organizaciones de la sociedad civil de América Latina a fin de analizar los nuevos retos de la protección internacional en la región. Como resultado de este proceso de consultas se adoptó la Declaración y Plan de Acción de México para fortalecer la protección internacional en la región. Éste fue el primer Plan de Acción adoptado por consenso por 20 países latinoamericanos y centraba su atención en dos componentes fundamentales: la protección internacional y las soluciones duraderas.

Respecto a la parte de protección, el plan favorece la investigación y el desarrollo doctrinal a fin de profundizar el conocimiento del Derecho Internacional de los Refugiados en Latinoamérica, así como la formación y el fortalecimiento institucional. Para ello, se propone la realización de los siguientes proyectos: “Programa Latinoamericano de Formación en Protección Internacional de los Refugiados” (dirigido a funcionarios de Estado y a la sociedad civil organizada en redes de protección), y “Programa de Fortalecimiento de las Comisiones Nacionales de Refugiados”. Estos proyectos serían complementados por un “Programa de Fortalecimiento de las Redes Nacionales y Regionales de Protección” que debería atender las necesidades de las ONGs, iglesias e instituciones nacionales de promoción y protección de DDHH.

El componente de soluciones duraderas destaca la importancia de difundir las buenas prácticas en la región, propiciando la cooperación sur-sur<sup>13</sup>, así como la necesidad de atender la situación de un número creciente de refugiados asentados en los grandes núcleos urbanos de América Latina y la situación de un gran número de ciudadanos colombianos, indocumentados y vulnerables, en las zonas fronterizas con Ecuador, Panamá y Venezuela.

Para contemplar esta situación, se propusieron tres programas específicos. En primer lugar, un programa de autosuficiencia e integración denominado “Ciudades Solidarias”, que buscaba evitar los movimientos irregulares o secundarios y pretendía una protección más efectiva que abarcara derechos y obligaciones sociales, económicas y culturales del refugiado. Se trataría de facilitar la ejecución de políticas públicas, dentro de la estrategia social integral para integrar a un número de refugiados en una serie de centros urbanos “piloto” de América Latina.

---

<sup>13</sup> Concepto utilizado por políticos y académicos para describir el intercambio de recursos, tecnología y conocimiento entre países en desarrollo.

En segundo lugar, se propuso el programa integral “Fronteras Solidarias” tendiente a promover una respuesta humanitaria a favor de quienes requerían y merecían protección internacional, y a atender las necesidades básicas de la infraestructura y de acceso a servicios comunitarios, en especial en materia de salud y educación, y facilitar la generación de fuentes de empleo y proyectos productivos, propiciando el desarrollo fronterizo, que beneficie igualmente a las comunidades receptoras.

Por último, el programa denominado de “Reasentamiento Solidario”, por iniciativa de Brasil se incluyó un programa de reasentamiento solidario para refugiados latinoamericanos, enmarcado en los principios de solidaridad internacional y de responsabilidad compartida. Los países de América Latina podían asociarse en el momento que lo consideraran oportuno, ofreciendo recibir refugiados que se encuentran en otros países de América Latina. (Murillo González, s.f.).

Durante el año 2010 se celebró en Brasilia (Brasil), el Encuentro Internacional sobre protección de refugiados, apátridas y movimientos migratorios mixtos en las Américas que dio como fruto la Declaración de Brasilia sobre la Protección de Refugiados y Apátridas en las Américas, adoptada por 18 países. Dicha Declaración recomendó la implementación del Plan de Acción de México como un marco regional para responder a nuevos retos en la región, como la apatridia y la protección en el contexto de flujos migratorios mixtos. Uno de los aspectos más resaltantes que incluye la Declaración de Brasilia, es el respeto irrestricto de los países al principio del no devolución, incluyendo el no rechazo en las fronteras y la no penalización de entradas ilegales. También apoya la constante incorporación de los factores de género, edad y diversidad, en las leyes nacionales sobre refugiados y desplazados internos (Fontanini & Godinho, 2010).

Como hemos visto, se ha ido conmemorando cada diez años la Declaración de Cartagena de 1984, el primer decenio en San José de Costa Rica, el segundo decenio en la ciudad de México con la adopción de el Plan de Acción y finalmente este año, 2014, se celebraran los 30 años de la Declaración con un programa llamado “Cartagena + 30”.

El proceso conmemorativo de “Cartagena+30” permitirá que los gobiernos de América Latina y el Caribe adopten un nuevo marco estratégico, sobre la base de resultados medibles, para impulsar y fortalecer la protección y las soluciones duraderas para los refugiados, apátridas, desplazados internos y otros grupos vulnerables que buscan seguridad en la región.

Cartagena+30 se propone como un proceso estratégico en el cual los países de América Latina y el Caribe, promuevan una reflexión sobre los desafíos todavía pendientes en materia protección de refugiados y desplazados internos. El objetivo final es que se proponga un plan de acción bajo el espíritu de Cartagena, que considere las necesidades actuales de protección internacional y ofrezca un marco práctico para la identificación de soluciones en el continente (ACNUR, 20014).

#### **4. Estándares internacionales en materia de protección de refugiados.**

Nos proponemos aquí enumerar los Estándares Internacionales a los cuales debe acogerse la comunidad internacional para la protección de refugiados. Al final, haremos un breve repaso de cómo los mismos son aplicados en el ámbito regional.

Según la legislación y los estándares Internacionales básicos del ACNUR (ACNUR, 2005) son:

1. *Derecho de asilo*: entendemos por término ‘asilo’ a la protección que encuentra una persona, objeto de persecuciones por parte de las autoridades de un Estado, en aquellas hipótesis en que dichas persecuciones se enfrentan ante la prohibición de su

persecución dentro de ciertos espacios competentes de la autoridad del Estado, sin que éste tenga la obligación de facilitar su continuación entregando al refugiado a las autoridades del Estado que pretende ejercer tal persecución. [Éste estándar fue introducido jurídicamente por primera vez en el Artículo 14 de Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1946]

2. *Derecho a la Educación:* se entiende como el derecho a una educación primaria gratuita obligatoria para todos los niños, una obligación a desarrollar una educación secundaria accesible para todos los jóvenes (sin distinción racial), como también un acceso equitativo a la educación superior, y una responsabilidad de proveer educación básica a los individuos que no han completado la educación primaria. [Éste estándar fue introducido jurídicamente por primera vez en el Artículo 22 de Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1946]

3. *Derecho de entrar en su propio país:* se entiende como el derecho de permanecer en el propio país. No faculta solamente a regresar después de haber salido del país, sino que también puede permitir a la persona entrar por primera vez en el país si ha nacido fuera de él. [Éste estándar fue introducido jurídicamente por primera vez en el Artículo 1 de la Convención sobre el Estatuto de Refugiados de las Naciones Unidas de 1951]

4. *Derecho a un recurso judicial efectivo:* se entiende como el derecho de que todo refugiado recibirá el mismo trato que un nacional en cuanto al acceso a los tribunales, incluso las asistencia judicial y la exención de la *cautio judicatum solvi*.<sup>14</sup>[Éste estándar fue introducido jurídicamente por primera vez en el Artículo 8 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948]

---

<sup>14</sup> Institución del derecho internacional privado que consiste en el ofrecimiento de bienes que debe efectuar el actor extranjero con el objeto de garantizar al demandado nacional el cumplimiento de las obligaciones inherentes al proceso.

5. *Derecho de salir de cualquier país, incluso el propio*: se entiende como el derecho de poder salir de cualquier país, incluso el propio, y a regresar a su país. [Éste estándar fue introducido jurídicamente por primera vez en el Artículo 13 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948]

6. *Derecho al trabajo remunerado*: se entiende como el derecho que tiene un refugiado contratado por un Estado al trato más favorable concedido en las mismas circunstancias que a los nacionales de países extranjeros. [Éste estándar fue introducido jurídicamente por primera vez en el Artículo 14 de la Declaración de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948]

7. *Detención (condiciones)*: se refiere a que toda persona privada de su libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano. [Éste estándar fue introducido jurídicamente por primera vez en el Artículo 25 de la Declaración de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948]

8. *Detención ilegal y arbitraria (garantías procesales)*: Nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado. [Éste estándar fue introducido jurídicamente por primera vez en el Artículo 9 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948]

9. *Documentación/ Documentos de identidad*: se entiende como el derecho a que el ser humano, en todas partes tiene derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica. [Éste estándar fue introducido jurídicamente por primera vez en el Artículo 6 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948]

10. *Exclusión de la condición de refugiado*: se refiere a que la Convención de 1951 no será aplicable a las personas que reciban protección o asistencia de un órgano u organismo de la ONU o del ACNUR. Cuando esta protección o asistencia haya cesado

por cualquier motivo, sin que la suerte de estas personas se haya solucionado definitivamente con arreglo a las resoluciones aprobadas sobre el particular por las Asamblea General de las Naciones Unidas, esas personas tendrán *ipso facto*<sup>15</sup> derecho a los beneficios del régimen de la Convención. [Éste estándar fue introducido jurídicamente por primera vez en el Artículo 1 de la Convención sobre el Estatuto de Refugiados de las Naciones Unidas de 1951]

11. *Expulsión (incluyendo deportación)*: se refiere a que los Estados no expulsarán a refugiado alguno que se halle legalmente en el territorio de tales Estados, a no ser por razones de seguridad nacional o de orden público. Los procedimientos de expulsión deben ser justos y equitativos y se deberá conceder al refugiado un plazo razonable para poder gestionar su admisión legal en otro país. [Éste estándar fue introducido jurídicamente por primera vez en el Artículo 32 de la Convención sobre el Estatuto de Refugiados de las Naciones Unidas de 1951]

12. *Garantías procesales*: se refiere a que toda persona tiene derecho, en condiciones de igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal. [Éste estándar fue introducido jurídicamente por primera vez en el Artículo 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948]

13. *Libertad de movimiento*: se refiere a que toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en territorio de un Estado, incluso los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio. [Éste estándar fue introducido jurídicamente por primera vez en el Artículo 13 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948]

---

<sup>15</sup> Lat. por este hecho.

14. *Persecución por motivos de género como base para el reconocimiento de la condición de refugiado*: se refiere a la persecución de la que son objeto deliberado las personas pertenecientes a uno u otro sexo, o que les afecta desproporcionadamente. [Éste estándar fue introducido jurídicamente por primera vez en el Artículo 4 de la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer de 1994]

15. *Principio de no devolución (non-refoulement)*: es un principio fundamental del derecho de los refugiados, en virtud del cual ningún Estado podrá, por devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de territorios donde su vida o su libertad corra peligro. El principio de no devolución forma parte del derecho internacional consuetudinario y es, por ende, vinculante para todos los Estados, sean o no partes en la Convención de 1951. [Éste estándar fue introducido jurídicamente por primera vez en el Artículo 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948]

16. *Principio de no discriminación*: se refiere a que toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en las distintas convenciones o declaraciones de las que son parte sin discriminación por motivos de raza, religión, idioma, sexo, color, opinión política o de país de origen, entre otros. [Éste estándar fue introducido jurídicamente por primera vez en el Artículo 2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948]

17. *Principio de no sanción por ingreso ilegal*: se refiere a que los estados parte de la Convención de 1951 no impondrán sanciones penales por causa de entrada o presencia ilegal a los refugiados que lleguen directamente del territorio donde su vida o su libertad estuviera amenazada. [Éste estándar fue introducido jurídicamente por

primera vez en el Artículo 31 de la Convención sobre el Estatuto de Refugiados de las Naciones Unidas de 1951]

18. *Principio de unidad familiar/reunificación familiar*: este principio da efecto a la protección de la familia como núcleo natural y fundamental de la sociedad. En virtud de este principio, se puede otorgar la condición de refugiado al cónyuge o a las personas a cargo de una persona que responde a los criterios de la definición de refugiado. En cuanto a la reunificación, se aplica especialmente en el contexto de las soluciones duraderas en general, y el reasentamiento en particular. [Éste estándar fue introducido jurídicamente por primera vez en el Artículo 12 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948]

19. *Reclutamiento forzoso*: se refiere a la vinculación permanente o transitoria de personas menores de 18 años a grupos organizados al margen de la ley y/o grupos delictivos organizados que se llevan a cabo por la fuerza, por engaño o debido a condiciones personales o del contexto que la favorecen. [Éste estándar fue introducido jurídicamente por primera vez en el Artículo 38 de la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989]

20. *Adopción y Adecuación de Legislación sobre la Determinación de la Condición de Refugiado*: se refiere a que los Estados partes en las convenciones (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Convención Americana sobre Derechos Humanos, Convención de la OUA por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África) se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. [Éste estándar

fue introducido jurídicamente por primera vez en el Artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966]

21. *Cooperación de los Estados*: se refiere a la cooperación de las autoridades nacionales con las Naciones Unidas. [Éste estándar fue introducido jurídicamente por primera vez en el Párrafo 8 del Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados de 1950]

22. *Deberes de los Refugiados*: se refiere a que todo refugiado tiene, respecto del país donde se encuentra, deberes que, en especial, incluyen la obligación de acatar sus leyes y reglamentos, así como las medidas adoptadas para el mantenimiento del orden público. [Éste estándar fue introducido jurídicamente por primera vez en el Artículo 2 de la Convención sobre el Estatuto de Refugiados de las Naciones Unidas de 1951]

23. *La definición de refugiado en el derecho internacional*: se refiere a las competencias necesarias para ser considerado refugiado. [Éste estándar fue introducido jurídicamente por primera vez en el Artículo 6 del Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados de 1950]

Los principios enumerados anteriormente se aplican extensivamente en el ámbito latinoamericano, el derecho a buscar y recibir asilo como derecho humano individual fue confirmado por la Convención Americana de 1969, la cual reprodujo prácticamente en el art. 22.7 el art. 27 de la Declaración Americana y comprende el derecho que tiene toda persona a salir libremente de cualquier país, inclusive del propio (art. 22.2) para solicitar asilo. El propósito de proteger los derechos y garantías fundamentales de la persona en peligro, se puso de relieve en la especial atención con que la Convención acentuó el principio de no devolución (*non refoulement*), como derecho a ser invocado y cuya titularidad descansa en el individuo víctima de la persecución. Así mismo, la Declaración de Cartagena sobre refugiados de 1984 concluyó que el principio de no

devolución (incluyendo la prohibición del rechazo en las fronteras), debe ser considerado como piedra angular de la protección internacional de los refugiados (Trucco, 2013).

## Capítulo II

### EL REFUGIO Y SU PROTECCIÓN A NIVEL NACIONAL

#### 1. Leyes Migratorias Argentinas. Ley 22.439 (Decreto- Ley Videla). Ley 25.871 (Ley Nacional de Migraciones).

Nuestro país ha sido históricamente un lugar de recepción de inmigrantes de origen principalmente europeo hasta 1930 y Latinoamericano desde fines del Siglo XIX. Desde épocas coloniales hasta el presente, tanto las políticas migratorias como su respectiva legislación abarcaron etapas restrictivas y otras más liberales de acuerdo a las distintas realidades socioeconómicas, políticas e ideológicas de nuestra historia.

En 1812, el Primer Triunvirato decretó que el gobierno Argentino ofrecía inmediata protección a los individuos de todas las naciones y a sus familias que desearan fijar su domicilio en el territorio. Así mismo, en 1820, y hasta 1824, año en que fue suprimida, se creó la Comisión de Inmigración con el objeto de promover en Europa la inmigración de agricultores y artesanos y proporcionar empleo a los trabajadores que llegaran al país. Por otra parte, la Ley Enfitosis sancionada en 1826 permitió al extranjero utilizar las propiedades públicas a cambio de un canon anual (Giustiniani, 2004).

Juan Bautista Alberdi en su libro “La Bases”, sustento para la Constitución Nacional, dice que un país compuesto de doscientas mil leguas de territorio y de una población de 800 mil habitantes es un desierto y merece la Constitución de un desierto.

(...) ¿Cuál es la Constitución que mejor conviene al desierto? La que sirve para hacerlo desaparecer; la que sirve para hacer que el desierto deje de serlo en el menor tiempo posible, y se convierta en país poblado. Luego éste debe ser el fin político y no puede ser otro, de la Constitución Argentina y en general de todas las Constituciones de Sudamérica. Las Constituciones de países despoblados no pueden tener otro fin serio y racional, por ahora y por muchos años, que dar al solitario y

abandonado territorio la población que necesita, como instrumento fundamental de su desarrollo y progreso (Alberdi, 1974).

Así es como la Constitución Nacional sancionada en 1853 refleja nuestra tradición como Nación de puertas abiertas cuando en el Preámbulo expresa “para todos los hombres del mundo que quieran habitar suelo Argentino”.

Durante las presidencias fundadoras, a partir de 1860, se desarrollaron políticas de desplazamiento de la población aborigen y mestiza hacia el desierto y la apertura de nuestras fronteras a la inmigración europea masiva, llegando en 1869 a la sanción de la Ley 346 de Ciudadanía y Naturalización, aún vigente, cuyo objetivo era facilitar dicha integración.

En 1876, se sancionó la Ley 817 conocida como Ley Avellaneda que reguló el proceso de oleada masiva de inmigrantes al país, eligiendo la inmigración de los países del norte de Europa que contribuyeran al fomento de la riqueza pública y aumentarían la producción del país, entre otras. Así mismo se le otorgaba el estatus de residente y los mismos derechos civiles que a los nacionales.

Se creó el Departamento General de Inmigraciones bajo la órbita del Ministerio del Interior que mediante el nombramiento de agentes en el exterior promovía la inmigración hacia nuestro país, preferentemente de agricultores, en carácter de colonos en tierras aportadas por el Estado.

Se define por primera vez que un migrante es todo extranjero jornalero, artesano, industrial, agricultor o profesor que siendo menor de sesenta años y acreditando moralidad y aptitudes llegase a nuestro país para establecerse. Para ello se crea un Fondo General de Inmigración con el objetivo de solventar los gastos que el Estado asumía para fomentar la inmigración (Novick, 2008).

La Ley 4144 de Residencia de Extranjeros de 1902 junto con la Ley 7209 de Defensa Social y el Decreto de 1923, que reglamenta la Ley Avellaneda, constituyen un cambio importante en la política pro inmigrante que venía sosteniendo el Estado. Esto se evidencia especialmente en la Ley de Residencia donde el fenómeno migratorio pasa a ser un problema policial y las políticas migratorias se vuelven represivas otorgándole al poder ejecutivo facultades de detención y expulsión de extranjeros no sujetas a revisión judicial. Esta Ley fue derogada en 1958.

A lo largo del tiempo, los gobiernos no sancionaron nuevas leyes o normas jurídicas que sustentaran la política migratoria sino que fueron acumulando reglamentaciones a través de Decretos del Poder Ejecutivo.

Para Devoto las políticas restrictivas no se basaban en motivos estrictamente económicos sino que se trataba de disminuir el flujo de migrantes, así como también, modificar el origen étnico, nacional o religioso. Según él, las necesidades de la política y no las de la economía eran las que dominaban la forma, la oportunidad y la sustancia de las decisiones restrictivas (Devoto, 2003).

Alrededor de los años cincuenta se hace masiva la afluencia de inmigración de países limítrofes, se trataba de migración “golondrina”<sup>16</sup> para trabajos de temporada, como la zafra y el algodón.

Durante los dos gobiernos justicialistas, se retomó la idea del inmigrante como figura motor de la economía y el progreso aunque se siguieron dictando medidas de excepción (decretos de indultos) que no terminaban de orientar la política migratoria.

---

<sup>16</sup> Emigración temporal y repetitiva de carácter anual sin establecer arraigo ni integración en la nueva comunidad, generalmente por motivos laborales no tradicionales.

A partir de 1966 con la dictadura de Onganía se autoriza al Poder Ejecutivo a expulsar a cualquier extranjero que atente contra la paz social, la seguridad nacional o el orden público.

Con la llegada de la democracia en 1973, Perón crea el Plan Trienal que tenía como objetivos aumentar y orientar la inmigración, reducir la emigración, crear condiciones que contengan las migraciones internas que afectan a las Provincias del Noroeste, Nordeste, Centro y Cuyo, promover migraciones internas y externas hacia dichas provincias y las del sur de la República y poblar las zonas de frontera. Debido a la muerte de Perón, estas medidas no pudieron ser concretadas.

En 1976, se produce un golpe de Estado instaurando un gobierno de facto a cargo de las Fuerzas Armadas. Para 1981, estando los destinos del país bajo el General Jorge Videla, se sancionó el Decreto-Ley N° 22.439 conocido como “Ley Videla”. Ésta norma careció de debate parlamentario, dado que una de las primeras medidas adoptadas por la dictadura fue la clausura del Congreso Nacional y la disolución de los partidos políticos.

La denominada Ley General de Migraciones y Fomento de la Inmigración, tenía por objetivo el fomento de la inmigración de aquellos extranjeros cuyas características culturales permitieran su adecuada integración en la sociedad argentina. A través del Fondo Nacional de Poblamiento, los extranjeros eran admitidos en las siguientes categorías de ingreso: residentes permanentes, temporarios y transitorios; y recoge la definición de ilegalidad por ingreso o por permanencia. Comprende una sección de disposiciones que recortan los derechos civiles de los migrantes con permanencia ilegal; además de extender la obligatoriedad de la denuncia a hospitales, centros asistenciales, escribanos, impide el ingreso a la escuela de todo estudiante que no acredite su calidad de residente permanente o temporario habilitado (Novick, 2008).

Con la Ley Videla se agrava nuevamente el carácter discriminatorio, policial y represivo de la política migratoria, siendo cuestionada por su arbitrariedad y contrariedad a la Constitución Nacional y Convenciones Internacionales sobre Derechos Humanos ratificadas por nuestro país.

Si bien los gobiernos militares han formulado normas migratorias de fondo, siempre ha sido con espíritu claramente represivo. Restaurada la democracia en 1983, distintos gobiernos reglamentaron la norma decretada por el gobierno de facto, endureciendo las leyes pero otorgando a la vez normas de excepción que posibilitaran a los inmigrantes regularizar su situación. Es desde el gobierno militar y hasta el gobierno de Carlos Menem, que se consideraba la migración latinoamericana como un problema poblacional que debía resolverse mediante control policial y prohibiendo el acceso al trabajo remunerado (Novick, 2004).

Desde la instauración de la democracia se habían presentado seis proyectos que intentaban modificar la Ley militar y otros cuatro que proponían derogarla. Es durante el gobierno de Néstor Kirchner que el Diputado Nacional Rubén Giustiniani, en ese entonces Presidente de la Comisión de Población y Recursos Humanos, junto con miembros de la sociedad civil, organizaciones gremiales, ámbito académico, ONGs de DD HH y organismos religiosos, impulsa la elaboración de una nueva Ley Migratoria (presentada como La Ley de la Democracia).

La Ley de Migraciones N° 25.871 sancionada en 2003, y reglamentada bajo el Decreto 616/2010, tiene por objetivo integrar a los extranjeros al cuerpo social en un plano de igualdad con los nacionales y la eliminación de toda forma de discriminación racismo y xenofobia. Esta Ley deroga las anteriores leyes y decretos existentes.

El Estado Argentino cumplió con los compromisos internacionales asumidos, con los estándares contenidos en las convenciones de la Organización Internacional del

Trabajo (OIT) y en especial lo referente a los tratados sobre DDHH incorporados en la reforma de 1994. (Mármora, 2004).

A diferencia de la Ley Videla, podemos encontrar los artículos que garantizan el acceso a la educación y salud independientemente de cual sea la situación migratoria del extranjero; la eliminación de la obligatoriedad de denuncia por parte de las autoridades educativas o sanitarias, como así también se garantiza el derecho a la reunificación familiar.

En esta nueva norma, a diferencia de la anterior, se contempla al migrante como sujeto de derecho y pretende invertir la relación preexistente entre los migrantes y el Estado, trasladando la titularidad del derecho del Estado a la persona, y sienta precedente porque se trata de la primera norma a nivel mundial que efectúa este reconocimiento (Chausovsky, 2004).

La ley regula la admisión, ingreso, permanencia y egreso de personas en la Argentina y establece que la autoridad competente es la DNM junto a la Policía Migratoria Auxiliar (Gendarmería Nacional, Prefectura Naval Argentina y Policía de Seguridad Aeroportuaria). Se establecen los derechos a extranjeros: Derecho a la migración; Derecho a la igualdad de trato; Derecho al acceso, no discriminatorio, del inmigrante y su familia, a servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social; y el Derecho a la información.

Así mismo, cabe señalar que la nueva normativa alude a la integración de la población migrante en su Artículo n° 14 donde el Estado en todas sus jurisdicciones ya sea nacional, provincial y municipal favorecerá las iniciativas tendientes a la integración de los extranjeros en su comunidad de residencia, en referencia a la realización de cursos de idioma castellano, difusión de información para la adecuada inserción de los extranjeros en la sociedad, el conocimiento y la valoración de las

expresiones culturales recreativas, sociales, económicas y religiosas de los inmigrantes y la organización de cursos de formación (Ceriani Cernadas, 2004).

En simultáneo con la modificación legislativa durante 2004, comenzaron a evidenciarse cambios por parte del gobierno en materia de políticas públicas migratorias. La emergencia administrativa de la DNM fue declarada mediante el Decreto n° 836; y mediante el Decreto n° 1169 se fijaron las pautas para regularizar la situación de los ciudadanos nativos de países no pertenecientes al MERCOSUR que al 30 de Junio de 2004 estuvieran residiendo en el territorio nacional.

En el año 2005 el gobierno puso en marcha el Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria “Patria Grande” cuyo objetivo era la regularización de los inmigrantes indocumentados procedentes de países del MERCOSUR y asociados que hubieran ingresado al país antes del 17 de Abril de 2006, al mismo tiempo que establece las condiciones que regirán los ingresos posteriores a esa fecha. Éste Programa tiene vocación de continuidad como parte de los avances en movilidad de personas en el proceso de integración regional del MERCOSUR (Nejamkis & Álvarez Nievas, 2012).

## **2. Refugiados en Argentina. Ley 26.165 “Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado”**

Desde la conformación del Estado Nacional Argentino, comenzaron a arribar distintos grupos. Es durante el siglo XX que una gran oleada de grupos llegó al país, entre ellos, uruguayos escapando de la guerra civil reinante en su país, como así también quienes huían de la primera y segunda Guerra Mundial, la Revolución Bolchevique y la Guerra Civil Española. Más adentrados en el siglo, el gobierno militar firmó en 1979 un convenio con ACNUR, para el ingreso de indochinos y laosianos. Exiliados de las distintas dictaduras Latinoamericanas ingresaron al país, para fines del siglo, como así también quienes escapaban de la ex Yugoslavia. Para principios del

siglo XXI arribaban al país africanos occidentales, europeos del este y latinoamericanos. Así mismo, los colaboracionistas de la Republica de Vichy y nazis provenientes principalmente de Italia solicitando “refugio” constituyen casos excepcionales dado que el capítulo I inciso F de la Convención considera que:

(...)Las disposiciones de esta Convención no serán aplicables a persona alguna respecto de la cual existan motivos fundados para considerar: a) Que ha cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, de los definidos en los instrumentos internacionales elaborados para adoptar disposiciones respecto de tales delitos; b) Que ha cometido un grave delito común, fuera del país de refugio, antes de ser admitida en él como refugiada; c) Que se ha hecho culpable de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas(...) (ACNUR, 1950).

En materia de refugiados la República Argentina mediante las Leyes Número 15.869, 17.463 y 23.160, formula su adhesión a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de las Naciones Unidas de 1951 y al Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados respectivamente. Pero es recién en 1985 que Argentina asumió sus compromisos, al levantar la reserva geográfica (Ley 23.160), creando dentro del ámbito de Ministerio del Interior, mediante el Decreto N° 464/85, el Comité de Elegibilidad para Refugiados (CEPARE). Es aquí donde podemos determinar la existencia de refugiados en el país.

El Comité de Elegibilidad debía ser el encargado de estudiar la problemática de los refugiados, recomendar las políticas a seguir en la materia en el orden nacional y, principalmente, determinar sobre la calificación de refugiado cuando un extranjero lo solicitare. La Resolución 1672/85 de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) fue por ese entonces la norma que orientaba el proceso para la obtención de la categoría de refugiado.

Luego de la creación del CEPARE, distintos instrumentos legales dieron marco regulatorio a la situación de los refugiados.

En 1986, la Resolución 528/86 del Ministerio del Interior dispuso que la Subsecretaria de Derechos Humanos tomase intervención en la tramitación de los recursos que se plantearan contra las resoluciones denegatorias adoptadas por el CEPARE.

En el año 1990 el Poder Ejecutivo mediante el Decreto 251/90 reguló el procedimiento a seguir por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, antes de dar curso judicial a un pedido de extradición de un extranjero, debiendo comprobar si la persona requerida poseía la condición de refugiado.

La DNM aprobó en 1995 dos Disposiciones. La N° 182 que autorizaba a la Secretaria Administrativa Permanente del CEPARE a expedir el documento “Certificado de Residencia Precaria” que habilitaba a los solicitantes de refugio para trabajar, alojarse y transitar por el Territorio Nacional y obtener el Código Único de Identificación Laboral (CUIL) previsto por el Ministerio de Trabajo. Y, la Disposición N° 267 donde el interventor dispone que las delegaciones de la DNM podrán otorgar residencia temporaria (36 meses) en la República a los extranjeros que hubieran sido elegibles por el CEPARE, regulando también la obtención de la residencia permanente a los refugiados de residencia temporaria, cuando hayan reunido los presupuestos necesarios.

El Decreto 942/95 de 1995, eximió el pago de la tasa retributiva de servicios a todos los trámites que todos los refugiados debían efectuar ante la DNM.

La Resolución 1192/ 98 de la Dirección Nacional del Registro de las Personas consiguió a los refugiados quedar exentos de presentar la documentación del estado civil exigido por la Ley 17671 (Ley de identificación, registro y clasificación del potencial humano Nacional) previa constatación de la imposibilidad de obtener dicha documental.

En el mismo año, el Ministerio de Cultura y Ecuación, mediante la Resolución N° 2575 para los estudiantes extranjeros que hubieran obtenido el estatuto de Refugiado, un tratamiento preferencial en los trámites administrativos de ingreso y egreso en los establecimientos educativos del país.

El Acta Resolutiva N° 465 del año 1998 resolvió recomendar a los organismos del Estado Argentino, que resulten competentes, la adopción de las medidas que fueren necesarias con el objeto de integrar a la definición contenida en la Convención relativa al Estatuto de los Refugiados, al Protocolo de la Convención, los términos de la Declaración del 22 de Noviembre de 1984 en Cartagena de Indias; así mismo mediante el Acta Resolutiva N° 475/98 decidió dar el carácter de “reservado” a la totalidad de las actuaciones referidas a refugiados.

En sus comienzos el CEPARE administró de manera inadecuada la documentación de aquellos solicitantes de refugio y refugiados provocando un vacío de información estadística formal. Durante la década de los años 90 la situación económica del país atrajo un flujo masivo de solicitantes, haciendo que el Comité colapsara por la gran cantidad de solicitudes. A raíz de un acuerdo celebrado entre el ACNUR y el Ministerio del Interior se implementó un Proyecto de Cooperación con miras a fortalecer la Secretaria técnica del Comité, consiguiendo así dotarla de mayores recursos y funcionarios capacitados en materia de determinación de la condición de refugiados. Este Proyecto logró importantes avances cualitativos en materia de procedimiento y recopilación de información, mejorando así el funcionamiento de la misma.

Podríamos afirmar que, referido a la cuestión de la determinación de la condición de refugiado, aún en ausencia de una ley que lo regule, las autoridades argentinas ya aplicaban de manera regular las principales directrices y recomendaciones del ACNUR en la materia. Pero, a pesar de los avances desarrollados en la práctica, Argentina no

contaba con una ley formal que regulara las cuestiones vinculadas a la condición jurídica del refugiado, los principios, la normativa y el procedimiento aplicable para la determinación de dicha condición. Es por ello que a fines de 2006, se sanciona la Ley N° 26165 General de Reconocimiento y Protección al Refugiado, derogando el Decreto N° 464/85, y se crea la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE). La flamante ley es una norma integral que incorpora los altos estándares y las buenas prácticas del Derecho Internacional de los refugiados y es considerada una ley modelo para algunos países de la región (Nejamkis & Álvarez Nievas, 2012).

La norma sienta los principios básicos en materia de protección y pone fin a la gran dispersión de normas que regulaban la materia, a la vez que señala un procedimiento claro para el otorgamiento de la condición de refugiado a las personas que así lo soliciten.

La Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado fue aprobada en la sesión del 8 de noviembre de 2006 de la Cámara de Diputados y es considerada un aporte fundamental para el desarrollo de la temática en la región. Ésta se originó a causa de un proyecto conjunto entre autoridades gubernamentales, la sociedad civil y la Oficina Regional del ACNUR, y su debate fue iniciado ante la Cámara de Senadores en junio de 2004, quedando aprobado por unanimidad en agosto de 2005.

Cabe destacar las palabras del Diputado Remo Carlotto, miembro informante en su carácter de Presidente de la Comisión de Derechos Humanos y Garantías de la Cámara de Diputados, que durante el debate señaló que a pesar de que Argentina ratificó la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 hacía más de cuarenta años que no se contaba con una ley que regulara de manera integral el procedimiento para la determinación de la condición de refugiado y los derechos y garantías de estos (Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 2006).

De acuerdo a las Disposiciones Generales, fundadas en el principio del debido proceso legal, la ley reconoce la vigencia de instrumentos de DDHH y específicos de protección cuando señala que la República Argentina se regirá por las disposiciones del Derecho Internacional de los DDHH aplicable en la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967 (Art. I). Dicha protección se realizará con arreglo a los principios de no devolución, incluyendo la prohibición de rechazo en la frontera, la no discriminación y interpelación mas favorable de la persona humana. De acuerdo al carácter declarativo que tiene el reconocimiento de la condición de refugiado, tales principios se aplicarán tanto al refugiado reconocido como al solicitante de refugio (Art. II). Estas disposiciones se aplicarán desde que el solicitante de la condición de refugiado o el refugiado se encuentre bajo jurisdicción de las autoridades argentinas y se extenderán hasta que alcance una solución (Art.III).

Respecto a la determinación de la condición de refugiado, la ley introduce la definición clásica del concepto de refugiado establecido por la Convención de 1951, incluyendo la definición ampliada de la Declaración de Cartagena de 1984(Art. 4). Se establecen dos criterios para la denegación de la condición de refugiado, por un lado, no le será reconocida dicha condición a quienes hayan cometido un delito contra la paz, un delito de guerra, un delito contra la humanidad, actos que atenten contra los principios de las Naciones Unidas o un delito común fuera del país de refugio antes de ser admitida en él como refugiado (Art. 9), por el otro, tampoco serán reconocidos quienes reciben protección de un órgano u organismo que no sea el ACNUR y a quienes las autoridades del país donde hayan fijado su residencia reconozcan los derechos y obligaciones inherentes a la posesión de la nacionalidad de tal país (Art.10). La norma, en su Art.11 y regulada por la CONARE ( Art. 12), reconoce que la condición de refugiado cesará cuando la persona a) se acoja de manera voluntaria a la protección de su país de nacionalidad, b) haya recobrado voluntariamente su nacionalidad, c) disfrute

de la protección de un nueva nacionalidad adquirida, d) retorne voluntariamente al país que había abandonado, e) cuando hayan desaparecido las circunstancias en las cuales fue reconocido como refugiado, f) en caso de no poseer nacionalidad, y habiendo desaparecido las circunstancias en las cuales fue reconocido como refugiado, deberá regresar al país donde tenía su residencia habitual. Al mismo tiempo, el articulado establece que NO cesará la condición de refugiado de aquellas personas comprendidas en los incisos e) y f) que puedan invocar razones imperiosas resultadas de una grave persecución por la que originalmente hayan dejado su país de nacionalidad o residencia habitual o que, a pesar de que las circunstancias hayan cambiado, mantengan temores de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas. Por último, para la cancelación de la condición de refugiado, una vez que esta se haya resuelto por la autoridad competente, la decisión no puede ser objeto de revisión a instancia de la misma autoridad. Sin embargo, y a manera excepcional, la CONARE podrá revisar la condición de un refugiado reconocido en el país cuando tenga en su poder pruebas suficientes de que el demandante ocultó o falseó los hechos materiales sobre los que fundamentó su solicitud de tal forma que, de haberse conocido hubieran conllevado la denegación del reconocimiento de dicha condición (Art.13)

El artículo 16 determina la condición jurídica del refugiado, obligándolo a respetar la Constitución Nacional y reglamentos vigentes.

Distintos principios y derechos son consagrados por la ley. Tal es el caso del principio de unidad familiar protegido por la DUDH, que considera a la familia un elemento natural y fundamental de la sociedad (Art.5). Su alcance resulta amplio al disponer en el Art. 6 que los efectos de reconocimiento de la condición de refugiado se aplicar por extensión a su cónyuge o a la persona con la cual el refugiado se halle ligado

en razón de afectividad y de convivencia, ascendientes, descendientes y colaterales en primer grado que de él dependan económicamente.

El principio de no devolución es la base del Derecho Internacional de los Refugiados y en la presente ley se encuentra instituido en el Art.7, en el que se dictamina que ningún refugiado podrá ser expulsado, devuelto o extraditado a otro Estado cuando haya razones fundadas para creer que estaría en peligro su derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona. Así mismo, la expulsión de un refugiado podrá resolverse de manera excepcional cuando por razones graves de seguridad nacional o de orden público lo justifiquen, teniendo siempre en cuenta los procedimientos legales vigentes. En caso de que la expulsión de haga efectiva debe concedérsele al refugiado un plazo razonable para gestionar su admisión legal en un tercer país que sea respetuoso de su derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona igual que su protección contra la expulsión, devolución o extradición.

En lo que refiere, particularmente, a la extradición el Art. 14 establece que se suspenderá la extradición del solicitante de asilo hasta que el reconocimiento de la condición de refugiado haya sido resuelta. El reconocimiento de la misma, terminará cualquier proceso de extradición iniciado hacia el refugiado. En caso de ejecutarse la extradición, se llevará a cabo con absoluto respeto de las disposiciones contenidas en los Arts.7 y 8.

La ayuda administrativa, principio consagrado por la Convención de 1951 se relaciona con la seguridad del refugiado en el país que le brinda asilo ya que toma en consideración la imposibilidad o negativa del refugiado de tomar contacto con las autoridades del país de su nacionalidad para la obtención de tal ayuda. Es adoptado en el Art. 17 de la presente ley estableciendo que cuando el refugiado debiera solicitar los

servicios consulares de su país para la obtención de documentos y actos administrativos, las autoridades competentes asistirán al refugiado.

Otro principio a destacar es el de no sanción por ingreso ilegal. Este principio, contemplado también en la Convención de 1951, es receptado por nuestro país en el Art.40 afirmando que no se impondrán sanciones penales o administrativas al solicitante de la condición de refugiado por motivo de ingreso ilegal al país, a condición de que se presente sin demora a las autoridades y alegue causa justificada de su ingreso o permanencia ilegal. La autoridad competente no aplicara otras restricciones de circulación que las estrictamente necesarias y solamente hasta que se haya regularizado la situación del solicitante en el país. En caso de que se haya iniciado causa penal o expediente administrativo por ingreso ilegal, estos procedimientos serán suspendidos hasta que se determine por medio de resolución firme la condición de refugiado del solicitante. En caso de reconocimiento de la condición de refugiado los procedimientos administrativos o penales abiertos contra el refugiado por motivo de ingreso ilegal serán dejados sin efecto, si las infracciones cometidas tuvieren su justificación en las causas que determinaron su reconocimiento como refugiado.

Como último principio podemos citar el principio de confidencialidad, que se encuentra relacionado con la obligación de garantizar y respetar la seguridad del solicitante de asilo, del refugiado y de sus familias, debido a los serios riesgos que podría suponer compartir información con las autoridades del país de origen. Por tal razón se reconocen muy limitadas excepciones a este principio, como aquellas referidas a la repatriación voluntaria del refugiado. Este principio, establecido en los Arts. 32 y 48, se refiere a la parte confidencial en la información referida a solicitud de la condición de refugiado; asignándole a la CONARE la función de dar instrucciones del caso cuando haya autoridades nacionales interesadas, en particular con relación a

comunicaciones con las autoridades del país de nacional o residencia habitual del solicitante.

Dentro del Título VI referente a las Disposiciones finales de la ley, esta determina en su Art. 54 que para la determinación de la condición de refugiado no habrá costo alguno para el solicitante y deberá ser de manera expedita. Así mismo, en caso de producirse un incremento sustancial de solicitudes, se adoptará el criterio de determinación por grupo según la pertenencia a un conjunto determinado de individuos afectados (Art. 55).

Finalmente, el Art. 58, deroga el Decreto 464/1985 - Comité de Elegibilidad para los Refugiados.

### **3. Comisión Nacional para los Refugiados. Funciones.**

La DNM, organismo descentralizado actuante en el ámbito del Ministerio del Interior y Transporte, establece planes específicos con respecto a la política migratoria y las funciones y servicios que le son propios. Su objetivo es ser un organismo ágil, moderno, eficiente y transparente comprometido con la plena integración de las personas y el respeto a los derechos humanos del migrante. Tiene asignada como responsabilidad la aplicación de la Ley 25.871 de Migraciones, registra los ingresos y egresos de personas al país; ejerce el poder de policía migratorio, y decide sobre la admisión de personas al territorio nacional. En nuestro país, el territorio cuenta con 239 puntos donde se efectúa el control de ingreso y egreso de personas. De ellos, 154 son pasos fronterizos, 44 puertos sin correlativo limítrofe y 41 en aeropuertos con operaciones internacionales. En cuanto a tráfico fronterizo, existen 74 pasos con Chile, 39 con Paraguay, 22 con Brasil, 14 con Uruguay y 5 con Bolivia (DNM, 2014).

La CONARE es un órgano de composición interministerial creado por Ley 26.165 en el ámbito del Ministerio. El Título IV de la Ley de Protección para los Refugiados, n° 26.165, refiere a los órganos competentes y funciones en materia de refugiados. En su Art.18 crea, en jurisdicción del Ministerio del Interior, la Comisión Nacional para los Refugiados, integrada por cinco comisionados idóneos en la materia, representantes del Ministerio del Interior, del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, del MDS y del INADI. Se integrarán a la Comisión con derecho a voz y no voto, un representante del ACNUR y uno de una ONG sin fines de lucro (Art. 23) (CONARE, 2014).

Con respecto al funcionamiento de la CONARE, establecida en el Art. 25, podemos mencionar que ha sido ampliada, respecto a su antecesora CEPARE, ya que no solo es la encargada de resolver sobre el otorgamiento de autorización para las solicitudes de ingreso al país; llevar adelante el trabajo de determinación y cese de la condición de refugiado, sino diseñar y controlar las políticas públicas referidas a refugiados, velando por el goce efectivo de sus derechos y el de sus familiares.

El organismo encargado del funcionamiento de la CONARE, es la Secretaría Ejecutiva, constituida en el Art. 28 de la ley, y cuyo principal objetivo es asistir a la Comisión. El Art. 31 regula las funciones de la Secretaría, entre las que podemos citar: asistencia a los solicitantes, preparación de informes técnicos no vinculantes sobre cada solicitud, otorgamiento de certificados de residencia provisoria, informar sobre el reconocimiento de la condición de refugiado, sus derechos y obligaciones, procurar cuando se trate de mujeres o menores que hubieran sido víctimas de violencias la atención psicológica especializada, preparar, registrar y notificar las actas resolutivas de la Comisión, conformar el expediente administrativo para el otorgamiento de la residencia, comunicar a la autoridad migratoria los casos con denegatoria firme, llevar a cabo toda tarea relacionada con la conformación del expediente, compilar información

sobre la situación en los países de origen de los solicitantes de refugio y elaborar estadísticas a pedido de la Comisión.

La ley en su Art. 32, establece que el procedimiento para la condición de refugiado se llevara a cabo con arreglo a los principios de confidencialidad y de debido proceso legal. Se reconoce al solicitante, el derecho a ser asistido gratuitamente si no comprende el idioma nacional, así como concederle la asistencia por un defensor en todas las instancias del procedimiento.

Se deberá tener en cuenta que para la solicitud no es posible estar fuera del país (yendo al Consulado Argentino en su país de origen), la petición debe formularse en la frontera o dentro del territorio argentino, pudiendo el trámite iniciarse y continuarse en la delegación más cercana a su domicilio evitando su traslado a la sede de la Secretaría (Capital Federal) (DNM, 2012).

La Secretaria y la Comisión deberán tener presente los criterios interpretativos de las conclusiones del Comité Ejecutivo del ACNUR, y las recomendaciones del Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado del ACNUR (Art. 35).

El procedimiento en nuestro país, se inicia ante la Secretaria Ejecutiva en la CONARE, pero la solicitud de refugiado puede interponerse ante cualquier autoridad, ya sea central, regional o municipal, de policía, fronteras, migración judicial o cualquier otro funcionario habilitado que tuviera reconocimiento de la aspiración de un extranjero de acceder al procedimiento, debiendo garantizar el respeto al principio de no devolución (Art. 39). No existirán sanciones penales o administrativas para el solicitante en caso de ingreso ilegal al país a condición de que se presente sin demora ante las autoridades y alega causas justificadas.

Cuando el solicitante de refugio se presenta en las dependencias del Secretariado Ejecutivo se le informará sobre el procedimiento, sus derechos y obligaciones en su propio idioma o en alguno que pueda entender, se le facilitará un intérprete calificado para asistirle en las entrevistas y en la presentación por escrito de su solicitud. Así mismo se le informará sobre su derecho de recibir asesoría legal (Art. 41). Dentro de un plazo no mayor a veinte días hábiles, el Secretariado Ejecutivo emitirá al solicitante y miembros de su familia, la documentación para legalizar la residencia temporal en el país hasta tanto se decida de manera definitiva sobre la solicitud. Así mismo recibirán asistencia humanitaria básica en lo que refiere a alojamiento, ayuda alimentaria, salud y educación (Art. 42). La Secretaria gestionará ante el Ministerio de Empleo y Seguridad Social un permiso temporal de trabajo (Art.43)

Son obligaciones de los solicitantes, decir la verdad y ayudar a esclarecer los hechos invocados y los motivos personales en que se basa su solicitud, aportar pruebas, proporcionar información sobre su persona y dar una explicación de las razones invocadas en apoyo de su solicitud (Art. 44). En paralelo, son obligaciones de los órganos competentes para instruir y resolver la solicitud: consignar fielmente las declaraciones del solicitante, procurar que el mismo exponga los motivos de su caso con la mayor amplitud posible, evaluar los motivos y las pruebas presentadas, así como contar con información relevante para analizar el caso y asegurarse que el solicitante este en conocimiento de las exigencias que debe cumplir en cada etapa del procedimiento (Art.45).

Para considerar los hechos probados bastará que existan indicios suficientes, pero cuando no pudieran recolectarse pruebas directas las autoridades podrán basarse de manera supletoria en indicios y presunciones, en cuyo caso corresponderá el beneficio de la duda a favor del solicitante siempre que haya respetado las obligaciones del Art. 44 (Art.46).

Toda la información relacionada con la solicitud de la condición de refugiado tendrá carácter estrictamente confidencial; siendo la misma un acto declarativo, humanitario e imparcial (Arts.48-49).

El Secretariado Ejecutivo procederá a la notificación por escrito al solicitante una vez emitida la resolución sobre su condición, pudiendo interponer el solicitante un recurso jerárquico fundado dentro de los diez días subsiguientes a la notificación (Art.50).

La autoridad receptora otorgará al solicitante y al grupo familiar un documento provisorio para permanecer legalmente en el territorio nacional, desempeñar tareas remuneradas y acceder a los servicios y beneficios básicos sociales de salud y educación. Los refugiados reconocidos por la Comisión tendrán el derecho a la obtención de un documento de identidad que les permita ejercer sus derechos como cualquier otro extranjero residente en el país.

Con relación a las personas que presenten otras necesidades de protección la Ley 26.165 contiene disposiciones especiales. En materia de mujeres y niños no acompañados o separados de sus familias, víctimas de violencia, se les brindará atención psicológica especializada, y durante el procedimiento, se observará las recomendaciones del ACNUR formuladas en las Guías para la protección de mujeres refugiadas y las directrices sobre persecución por motivos de género. En caso de los menores se tendrá en cuenta las directrices sobre su protección y cuidado dando cuenta a los organismos con responsabilidad primaria en políticas dirigidas a grupos vulnerables a los fines de una solución eficaz, rápida y de contención efectiva a dichas personas.

Por Resolución n°800 de Julio de 2009 del Ministerio del Interior, se aprobó el reglamento interno del funcionamiento de la CONARE que establece lo relativo a la

integración de la misma, sus autoridades, la convocatoria y procedimiento para la selección de la organización no gubernamental, el funcionamiento de la Comisión en cuanto a sus reuniones y regímenes de mayoría. Incluye también mecanismos tales como la posibilidad de autorizar la prestación de personas físicas o jurídicas como “amigos de la comisión” cuando se trate de casos de trascendencia internacional o interés público; la posibilidad de solicitar “opiniones consultivas” al ACNUR, y la facultad de convocar reuniones públicas sobre asuntos fuera del ámbito del principio de confidencialidad para la elaboración o articulación de planes o políticas públicas de alcance general (Figuroa & Marcolgièse, 2012).

#### **4. Protección de los refugiados en Argentina. Balance.**

La sanción de la Ley General de Reconocimiento y Protección a los Refugiados en el año 2006 reguló la situación en materia normativa de acuerdo a los instrumentos firmados por el país, la Convención de 1951 sobre Estatuto del Refugiado y el Protocolo de 1967. De esta forma, Argentina reafirmó los principios consagrados en la Constitución Nacional comprometiéndose, en un sentido de “progreso social” con la comunidad internacional, como país de puertas abiertas para todas las mujeres y hombres que quieran habitar nuestro suelo.

Si bien la Ley N° 26.165 está vigente, al momento de la realización del presente trabajo, la misma no se encuentra reglamentada. En 2012, siguiendo una iniciativa de la CONARE, se creó una comisión de trabajo integrada por organizaciones civiles, CAREF, CELS, la Universidad Nacional de Lanús (UNLa) y DGN, quienes elaboraron el texto del decreto reglamentario que fue elevado a la comisión correspondiente y que aún hoy se encuentra a la espera de ser aprobado en el Poder Ejecutivo.

Según datos recientes del ACNUR, en enero de 2014 en Argentina había 3362 refugiados y 916 solicitudes de refugio (ACNUR, 2014), de las cuales según indica la

Oficina de formalización de solicitudes de la CONARE, para el período 2010-2013 (CONARE, 2014) la mayoría de las mismas se radicaron en la Sede Central de la CONARE en Capital Federal, siguiéndole las ciudades de Córdoba, Mendoza y Rosario.

Casi en su totalidad, los solicitantes de refugio son hombres menores de 18 años provenientes del Oeste de África, Colombia, y cada vez más Sirios, que llegan a la Argentina por vía marítima, principalmente a los puertos de CABA, Gran Buenos Aires, La Plata, Mar del Plata y Gran Rosario, así como también por vía terrestre por los pasos de frontera al norte de nuestro territorio. Cabe aclarar que no todos llegan y un número indeterminado muere en el camino. En el caso de los que arriban en barcos, denominados “polizones”, la gran mayoría se suben a buques cargueros sin saber dónde llegarán, en muchos casos llegan a países que lamentablemente no tienen políticas migratorias abiertas y son devueltos a su lugar de origen. Éstos viajan escondidos en los barcos en lugares bajo la línea de flotación, por lo general, en la hélice de los buques, que se encuentra ubicada entre el timón y el casco, o en la sala de máquinas, en condiciones de hacinamiento solo trayendo consigo provisiones como *gari* (harina de mandioca), agua, azúcar y leche condensada para aproximadamente los 10 a 21 días que dura el viaje. En ocasiones, cuando se estima que los polizones podrían no ser considerados como refugiados, la compañía aseguradora del buque debe hacerse cargo de la manutención del polizón hasta llegar a tierra y la reconducción a su país de origen, usualmente por vía marítima o en avión; esto violaría el principio de no devolución. A fin de no responsabilizarse por los gastos en los que debería incurrir la compañía, la vida de los polizones suma un nuevo peligro; son sabidos los casos en que los polizones son arrojados por la borda a alta mar. Por contraparte, estas compañías multinacionales alegan un “negocio” por parte de los polizones, aduciendo que muchos de ellos tienen conocimiento de estas manutenciones y que aprovechan la oportunidad de subirse al

barco para cobrar los dólares del subsidio de manutención y así volver a su país de origen con alguna ganancia.

Una vez que logran llegar a territorio Argentino, la mayoría deshidratados y en muy malas condiciones de salud, Prefectura Naval Argentina (PNA) notifica a la DNM y, en caso de ser menores o adolescentes no acompañados o separados de sus familias, interviene también la DGN. Éstos, luego de brindárseles asistencia médica pueden solicitar asilo. Hay que tener en cuenta que muchos de ellos, la mayoría, no conocen el idioma y muchas veces desconocen los derechos que poseen, por lo tanto piden ayuda e intentan explicar, con asistencia de un intérprete provisto por la CONARE o la DGN, las causas por las cuales huyeron de su país.

En los sucesivos trámites para la obtención del Estatuto de refugiado ante la CONARE, y como establece la Ley 26.165, los solicitantes tienen el derecho a ser asistidos jurídicamente de manera gratuita en todas las instancias del procedimiento. En 2007, y con la necesidad de reforzar y garantizar el acceso a la justicia y la defensa de los DDHH de los solicitantes de asilo y refugiados, se dictó en el ámbito el MPD la Resolución N° 171/07 que dispuso la Creación de la Comisión para la Asistencia Integral y Protección del Refugiado y Peticionante de Refugio.

La Comisión se encuentra conformada por un grupo interdisciplinario de acompañantes integrado por un psicólogo, una antropóloga y un trabajador social y en la actualidad desarrolla cuatro Programas: 1) el Programa de tutela representación legal y acompañamiento de los niños, niñas y adolescentes no acompañados o separados de sus familias, refugiados y solicitantes de asilo, 2) el Programa de asesoramiento y representación legal para personas refugiadas y solicitantes del reconocimiento de dicha condición; 3) el Programa de patrocinio jurídico gratuito en procesos de ciudadanía iniciados por personas refugiadas y solicitantes del reconocimiento de dicha condición;

y 4) Programa de asistencia a personas refugiadas y solicitantes del reconocimiento de dicha condición que se encuentran privadas de la libertad.

Si bien, todos los programas tienen un rendimiento altamente positivo, no solo en los hechos sino dicho por los mismos participantes (DGN, 2012), hay que destacar el Programa de tutela de menores, que ha sido desde el año 2008 el garante de procurar la asistencia integral a los niños, niñas o adolescentes, garantizando su acceso a salud, educación, vivienda, alimentación, documentación, recreación, unidad familiar, a no ser discriminados y a la protección legal, desde que llegan al país hasta que arriban a la mayoría de edad o abandonan permanentemente el territorio argentino. También se encarga de fortalecer la adquisición de herramientas que permitan acceder al trabajo una vez alcanzada la mayoría de edad (Reiter & Filardi, 2012).

Con la puesta en práctica del Programa, la Argentina se convirtió en el primer país de la región y uno de los primeros a nivel mundial en ofrecer asistencia pública, gratuita, especializada, universal, independiente, participativa y de calidad para las personas con estatuto de refugiados y solicitantes de asilo.

A fin de conocer a la población refugiada a la cual la DGN presta asistencia, se elaboró 2012 un informe estadístico que arrojó los siguientes datos. El Programa Mayores cuenta con un 84% de hombres sobre un 16% de mujeres, con mayoría de procedencia senegalesa. En cuanto al Programa Menores que se encuentran en tutela, se puede decir que a la fecha de relevamiento, el 95% de los refugiados eran masculinos, de los cuales el 63% eran menores de 18 años. Las procedencias se distribuían entre un 21 ganeses, 16 marfileños y 13 senegales, quienes en un 72% llegaron en barco y la mayoría huyendo de una persecución política. De la población en asistencia el 30% habla español e inglés, un 9% francés, seguidos de lenguas autóctonas de su lugar de origen. La mayoría, tenían terminado el secundario y al momento de huir de su país un

38% no realizaba tareas laborales, los que si lo hacían, eran en su mayoría trabajadores rurales y en menor medida comerciantes de marroquinería (MPD, 2013).

Previo a la aprobación de la Ley 26.165 las solicitudes se resolvían en un promedio de 3 a 7 años, el acceso a los derechos de segunda generación era difícil (salud, trabajo, vivienda, educación, entre otros) y los solicitantes de refugio tenían un desconocimiento casi total de sus propios derechos y obligaciones (Cicogna, 2012). La asistencia del Estado es muy precaria aún, históricamente la protección de los refugiados en Argentina fue una tarea llevada a cabo por distintas ONGs. Si bien en 1965 ya existía una Oficina Regional para América del Sur, la cual cubría también Bolivia, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay, es recién en 1984 que la República Argentina y el ACNUR, firmaron un convenio de representación en el país. El ACNUR trabaja tanto con los Gobiernos, como con ONGs, siendo en Argentina los socios en las tareas de protección e implementación de programas la FCCAM y el HIAS. También aquí podemos mencionar la tarea del MyRAR, quien si bien no está directamente ligado al ACNUR, es una organización que trabaja incansablemente por la inserción laboral de refugiados y migrantes.

La FCCAM (denominada en adelante Comisión Católica) es una ONG creada por la Iglesia Argentina en 1951 con el fin de atender las necesidades espirituales de quienes escapaban de la Segunda Guerra Mundial y se ocupó de la tarea de asistencia y protección de migrantes y refugiados. Actualmente dicha Comisión presta asistencia en todos los ámbitos de la vida del refugiado y el solicitante de asilo. Cabe destacar su labor conjunta con la anteriormente mencionada DGN y el ACNUR en la provisión de medicamentos; la enseñanza del idioma español y junto con el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en la puesta en marcha de programas de cursos formales y no formales de capacitación en oficios y la gestión de becas estímulo; la asistencia económica con fines de manutención hasta los 18 años de edad y luego de cumplida la mayoría de edad

la gestión junto con el MDN para una asistencia alimentaria de emergencia. Lo mismo sucede con el subsidio habitacional, hasta los 18 años corre por cuenta de la Comisión pero luego se tramita un lugar de residencia en hoteles familiares o pensiones a través de la Secretaría de la niñez, Adolescencia y Familia (SENAF).

El HIAS por otro lado, es desde 2005 y bajo las directrices del Plan de Acción de México, la agencia implementadora del Programa de Reasentamiento de refugiados colombianos en nuestro país. La población reasentada se compone de grupos de pequeñas familias y personas solas, hombres y mujeres, refugiados de origen urbano o rural y que carecen de protección física o posibilidades de integración en sus primeros países de asilo. El mencionado Programa (financiado por ACNUR) consiste en que las personas reasentadas puedan acceder al alquiler de viviendas, recibir capacitación y/o orientación sobre las particularidades del mercado laboral en cada país sobre las modalidades de búsqueda de empleo.

A raíz del exponencial aumento de refugiados por la guerra en Siria, ACNUR Latinoamérica, y en especial la Oficina en Argentina, ha visto reducido su presupuesto para protección y acción en nuestro territorio (ACNUR, 2014). Tanto la Comisión Católica como ACNUR Argentina y HIAS se vieron en la obligación de disminuir personal de planta así como dar de baja la implementación de planes como es el caso del Programa de Reasentamiento mencionado anteriormente. En el marco de “Ciudades Solidarias” el Programa se inició en las ciudades de Buenos Aires, Rosario, Mendoza, Córdoba y San Luis quedando al día de hoy, y como veremos más adelante, solo Rosario y Mendoza con población referente al Programa. El trabajo de estos años en la Argentina ha demostrado que el país cuenta con una buena capacidad de recepción y apoyo a refugiados como es el caso de mujeres víctimas de tortura o contextos de violencia, familias con niños en edad escolar, mujeres cabeza de familia, personas con enfermedades crónicas, víctimas de traumas con necesidad de ayuda psiquiátrica, entre

otras. Si bien el trabajo hecho es positivo, se deberían rediseñar o revisar los criterios de selección para estos Planes de Reasentamiento, ya que muchas veces siendo grupos tan heterogéneos no terminan ajustando con el “perfil”. Habría que buscar la manera de hacerlos más eficientes, flexibles y que puedan responder a los requerimientos de ayuda.

Como mencionamos anteriormente, dentro de las ONGs que prestan ayuda a los refugiados, se encuentra la Fundación MyRAR. Ésta desde hace más de una década desarrolla actividades como ferias de Economía Social y, en conjunto con la Comisión Nacional de Microcrédito (CONAMI) del MDS, un Programa de Microcréditos por el cual un conjunto de personas refugiadas y migrantes logran sobrevivir en la actual situación económico social que atraviesa el país. Como parte de la política pública que se desarrolla en el marco de Argentina Trabaja, el programa facilita el acceso al microcrédito a todos los trabajadores y trabajadoras que necesiten capital para fortalecer sus emprendimientos; contribuye con el fortalecimiento de las organizaciones sociales para que el microcrédito sea una herramienta para la inclusión social y la construcción de la economía social y promoviendo la consolidación de una red de trabajo para el desarrollo de políticas integrales. Siguiendo esta línea de incentivos para el progreso económico y social, la CONARE trabaja en conjunto con el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, a fin de insertarlos en el mercado laboral a través de Programas de Formación Continua como herramienta para lograr el empleo decente. A su vez, el Ministerio de Trabajo brinda a los refugiados, la posibilidad de contar con un Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE) que es un esquema de prestaciones por desempleo no contributivo para apoyarlos en el búsqueda activa de un empleo, a través de la actualización de sus competencias laborales y de su inserción en empleos de calidad, lo que implica una asignación monetaria mensual de 255 pesos durante los primeros 18 meses y de 200 pesos durante los últimos 6 meses. Esta

asignación es acompañada por acciones que debe ir realizando el beneficiario, por ejemplo: finalización de los estudios primarios/secundarios, actividades de formación profesional y capacitación laboral, participación en los cursos de orientación laboral, entrenamiento para trabajos en sectores públicos, privados y ONGs, entre otras. Por todas estas acciones se agregan incentivos (económicos) por prestación realizada y finalizada, logrando alcanzar a percibir por mes alrededor de 2700 pesos, los cuales computan para la jubilación.

Si bien hablamos hasta el momento de los organismos no gubernamentales que prestan protección a refugiados, no podemos dejar de lado en nuestro análisis a las asociaciones civiles. El CAREF es una asociación civil conformada en 1973 por asociaciones religiosas evangélicas y anglicanas que trabajan en pos de los refugiados e inmigrantes, desarrollando diferentes proyectos que permiten brindar asistencia y orientación en aspectos relacionados con el acceso a los servicios sociales, salud, educación y otros, promoviendo a su vez la defensa de sus derechos.

Desde el ámbito académico podemos encontrar Cátedras y Seminarios orientadas al estudio y análisis de la temática de migrantes y refugiados, organizados por Universidades Nacionales como la de Buenos Aires, la del Litoral y la de Lanús. Existe a su vez, una Clínica Socio Jurídica sobre migrantes y refugiados en la que se articulan tres instituciones: CAREF, el CELS y la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. La Clínica recibe consultas y brinda asesoramiento jurídico gratuito para trámites migratorios y/o solicitudes de asilo y en casos de vulneración o privación de derechos en razón de la condición de inmigrante o refugiado, así como también realiza actividades de capacitación a otras organizaciones o en barrios de mucha población extranjera.

La ley ha sido un gran avance dado que la existencia de un marco legal hizo posible la formulación de políticas públicas específicas para esta población. Los peticionantes de refugio en la Argentina a partir de 2006 cuentan con la protección del Estado y con un acceso a derechos similar al que disfruta un ciudadano.

Los denominados derechos de segunda generación, entre los que se incluyen la salud, la educación y la vivienda, se encuentran a priori garantizados por el Estado Nacional. En cuanto a la salud y la educación, nuestro país brinda acceso libre y gratuito a los mismos, siendo refugiados y solicitantes de asilo beneficiarios de estos derechos, como hemos visto anteriormente el Estado, juntos con ONGs ofrece programas educativos, de aprendizaje del idioma español. Cabe destacar, que una vez obtenido el Estatuto, los refugiados pueden acceder a los subsidios que otorga el Estado en esta materia. A pesar de ellos, existen oportunidades en las cuales se dificulta el acceso a estos derechos debido a la falta de documentación, no solo para la atención médica sino para acceder a consultas, estudios y tratamientos prolongados. Así mismo, a nivel educativo la carencia de Documento Nacional de Identidad (DNI) impide la obtención de títulos estudios y el acceso a programas de ayuda.

En igual sentido, los refugiados se encuentran en situación de vulnerabilidad en cuando al acceso a la vivienda. Si bien, en un principio, la vivienda se encuentra provista por ACNUR, las dificultades económicas obligan a la mayoría de los refugiados a vivir en hoteles familiares o asentamientos precarios. Como mencionamos anteriormente, existe el Plan de Reasentamiento que provee el alquiler de una vivienda por un año y dos para el caso del Programa de Mujeres en Riesgo. Existió un Programa Habitacional llevado adelante por el ACNUR, la FCCAM y la organización civil Madre Tierra que tenía el objetivo de incorporar a familias refugiadas en Argentina, en proyectos comunitarios de autoconstrucción de viviendas. Madre Tierra facilitaba el acceso a tierras urbanizadas (un lote de terreno con servicios básicos) y acompañaba a

las familias en la construcción de las viviendas, de acuerdo con su propia reglamentación. Las zonas en las que Madre Tierra poseía terrenos eran Moreno, Merlo y Francisco Álvarez, todas ellas alejadas de la Capital Federal, siendo esta la causante de que los refugiados abandonaran el proyecto.

El acceso al trabajo formal resulta casi imposible debido a la ya mencionada falta de documentación y la desconfianza por parte de los empleadores obligando a los refugiados a desempeñar, en su mayoría, la venta ambulante y comercio independiente. En contraposición a esto, el Estado intenta a través de Programas de capacitación en oficios y de incentivos económicos propiciar la incorporación al mercado laboral.

En materia de derechos políticos, a aquellos que se les otorga el estatuto de refugio pueden ejercer el derecho al voto, pero solo para elección de cargos provinciales y/o municipales en algunos distritos tales como las provincias de Buenos Aires, Catamarca, Misiones, Neuquén, Santa Fe y Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Sin embargo la integración plena de los mismos, no será tal hasta tanto no se garantice el sufragio en todos los niveles del Estado, y ello solo será posible modificándose las leyes electorales vigentes.

Por último, y no por ello menos importante, hay que recalcar que los refugiados son considerados grupos en situación de vulnerabilidad porque el sólo hecho de tener que huir de sus países y adentrarse en otro, muchas veces de forma irregular, los hace poco visibles y susceptibles de abusos. Es conveniente señalar que nadie elige convertirse en refugiado, ya que en muchos casos significa vivir en el exilio y depender de otros para cubrir necesidades básicas. Si bien Argentina se caracteriza, como ya dijimos en reiteradas ocasiones, por ser un país de puertas abiertas y leyes migratorias flexibles, existe por parte de la población, en general, un rechazo hacia el extranjero. Según el INADI éste aparece como objeto de categorizaciones estigmatizantes tanto en el ámbito

laboral como en el ámbito escolar y principalmente son ellos los que mayor experiencia de discriminación vivieron en todos los ámbitos en comparación con la población general. En este sentido, la imagen del refugiado se articula no solo sobre la percepción grupal del Otro como diferente sino sobre la adscripción de atributos, actitudes y rasgos ligados a imágenes negativas y desvalorizantes (INADI, 2013).

Es importante que como sociedad reflexionemos y aportemos desde el lugar que nos corresponde, para que nuestro país sea plenamente inclusivo, no solo para los nuestros, sino para todos aquellos que quieran vivir en nuestra patria.

## Capítulo III

### LA SITUACIÓN DEL REFUGIO A NIVEL LOCAL (Estudio en la ciudad de Rosario- Santa Fe)

#### 1. La situación de los refugiados en Rosario.

En el siguiente capítulo se realizó un estudio en la ciudad de Rosario, mediante un relevamiento y análisis del estado en que se encuentran los solicitantes de asilo y refugiados. Esta decisión no es azarosa sino que necesaria, ante la ausencia casi total de información acerca de los mismos.

Para ello en primer lugar, debemos decir que si bien los capítulos anteriores son el núcleo central de la investigación, se considera de suma importancia realizar un trabajo de campo, ya que a nuestro juicio es la mejor manera de visualizar y acercarnos concretamente a esta problemática.

En segundo lugar, debido a la escasa información documental se realizó una exploración de campo yendo a las fuentes directas a través de entrevistas a actores de injerencia en la temática.

Al mismo tiempo, esta modalidad de trabajo fue casi obligatoria dado que luego de haber hecho un estudio del estado del arte, no existe hasta el momento, otra investigación u otras fuentes escritas de consulta sobre la protección de los refugiados en Rosario. Es para destacar que al momento de la investigación, los mismos actores consultados se encontraron asombrados por la información que se les consultaba o proveía, mostrando en la mayoría de los casos falta de conocimiento sobre la materia. Para enriquecer la investigación, se entrevistó a la totalidad del abanico de actores ligados al tema, entre ellos: Vicepresidente del Concejo Municipal de Rosario, Senador

Nacional por la provincia de Santa Fe, práctico de buques, ex Capitán de barco, personal de una agencia marítima, al director de la Fundación Migrantes y Refugiados de la ciudad de Rosario, al director de la DNM de la ciudad de Rosario y demás empleados de la misma, a la Secretaria Ejecutiva de la CONARE, a encargados de las tutorías para menores no acompañados de la DGN a nivel nacional y local, al personal de la DNP, a psicólogos de HIAS encargados del programa de reasentamiento solidario en Rosario y a refugiados y solicitantes de asilo en general.

En tercer lugar, podemos mencionar que si bien la concreción de entrevistas fue accesible, dada la sensibilidad del tema y las políticas de confidencialidad que rigen por la propia Ley 26.165 fue imposible mencionar de manera explícita a todos los actores que intervinieron brindando datos o experiencias vividas, por lo tanto muchos de ellos se encuentran mencionados de manera tácita.

La ciudad de Rosario es el centro de la región productiva agrícola ganadera más importante del país y una de las principales del mundo ya que cuenta con 15 kilómetros de ribera frente al río Paraná. Su posición geográfica es privilegiada dado que se encuentra en el centro del corredor bioceánico y de la Hidrovía Paraguay-Paraná, ofreciendo una elevada potencialidad para absorber los tráficos de comercio exterior del área de influencia del país, así como los tráficos de cargas emergentes del MERCOSUR y del área adyacente al Océano Pacífico. Por su parte, el Gran Rosario cuenta con una docena de complejos portuarios desde las orillas de Villa Constitución hasta Timbúes, que reciben a diario barcos del extranjero, constituyendo una habitual vía de entrada marítima, no solo de mercadería sino, como mencionábamos con anterioridad, de flujo migratorios, razón por la cual se ha convertido naturalmente en receptor de personas que buscan refugio.

Rosario y sus puertos han sido escenario desde el cambio de siglo de un flujo masivo de polizones buscando asilo, fenómeno que se observó, hasta el año 2008 aproximadamente en el que la afluencia de refugiados disminuyó notablemente por diversas causas, las cuales trataremos en detalle más adelante. De acuerdo a los datos aportados por un tutor de refugiados de DGN sede Buenos Aires, los polizones que arriban a las orillas son originarios de países como Liberia, Nigeria, Costa de Marfil, Nueva Guinea, Sierra Leona, Ghana, Senegal y Camerún, entre otros; y en un mayor porcentaje que el resto llegan menores no acompañados que escapan de sus países por diversas causas y que llegan en situación de extrema precariedad y vulnerabilidad. Los motivos de huida de sus propios países varían entre persecuciones relacionadas con la raza, religión, nacionalidad, opiniones políticas, por conflictos armados y violaciones masivas de DDHH.

Conforme a lecturas realizadas en los periódicos locales de la época, el primer caso del que se tiene registro en la ciudad (2001) es el de Mohamed Baldé, un niño liberiano de 13 años que realizó su travesía durante dos semanas inmóvil, sin comer, escondido en el hueco de la hélice de un buque filipino desde el puerto de Conakry en Guinea, hasta las costas del Puerto San Martín en San Lorenzo en donde se tiró al agua antes de llegar a tierra. Si bien este caso se resolvió de manera favorable, ya que Baldé obtuvo el estatuto de refugiado y fue adoptado por una familia sanlorencina, existen y persisten aun casos en los que la realidad dista de ser un camino fácil hacia la obtención de protección.

Aunque se tiene conocimiento de que existen refugiados o solicitantes de asilo en la es difícil precisar con exactitud la cantidad, esto se debe a la falta de registro y seguimiento de los mismos por parte de la DNM en la ciudad. Se ha intentado por diversos medios acercarnos a una cantidad aproximada y por lo que se puede inferir luego de consultas en archivos periodísticos, es que en el 2007 la DNM informaba que

en la ciudad habían unos 40 inmigrantes africanos indocumentados (no determina si refugiados o no), pero que la cifra al año 2008 ascendía a 70 personas (Arach, 2008). Luego de 5 años y a sabiendas de que ha disminuido el flujo de personas que arriban en busca de refugio, resulta extremadamente difícil establecer un análisis cuantitativo que refleje la realidad, pero esta situación para nada indicaría que no habitan en Rosario.

Según datos brindados por dos de los tutores encargados de menores refugiados de la delegación de la DGN en Rosario, se sabe que los refugiados que habitan en la ciudad están aún a la espera del reconocimiento, por lo cual técnicamente, la inmensa mayoría son aún solicitantes de asilo y viven en situación de precariedad migratoria. Sí tenemos certeza de que en la ciudad viven, y lo mencionaremos más adelante, alrededor de 58 familias refugiadas reasentadas, quienes vinieron a Rosario, firmante del Programa de Integración Local de Refugiados “Ciudad Solidaria” en el marco del ACNUR.

Respecto a la situación en la que se encuentran los solicitantes de asilo y refugiados en la ciudad de Rosario, en cuanto a salud ellos mismos en las entrevistas comentan que si bien desde la CONARE y de la DNM indican que los efectores públicos brindan acceso a los servicios sanitarios esto en la práctica no se cumple debido a que los mismos al no tener documentación que acredite identidad para presentar, pocas veces logran ser atendidos. Esto no solo ocurre en materia de salud sino también en el ámbito educativo donde muchas veces los niños no pueden ser inscriptos en los colegios debido a la falta de documentación y los que si logran acceder no encuentran contención en ese ámbito educativo por lo cual terminan desertando y volviendo a la calle. Afortunadamente, lo que sucede en algunos casos es que los niños, generalmente los africanos, son educados en instituciones religiosas como por ejemplo en los Hogares de Protección al Menor (Ho.pro.me) fundados por el padre Tomás Santidrián en la ciudad y alrededores.

Hay que tener muy en cuenta dos de las cuestiones más urgentes en cuanto a la situación actual de los refugiados en la ciudad. Por un lado, el tema vivienda y por otro el asunto laboral. Como bien sabemos estos dos derechos deberían estar garantizados para cualquier ciudadano que viva bajo el amparo de la Constitución Nacional; si bien vivimos tiempos difíciles e incluso para un argentino es complejo conseguir vivienda propia y hallar empleo, desde que se firmó la Ley 26.165 el Estado tiene la obligación de brindarles a quienes está protegiendo por voluntad propia los derechos que allí enuncia.

En la ciudad de Rosario los solicitantes de asilo y refugio se encuentran en una situación de precariedad laboral innegable, en general los que aquí viven trabajan vendiendo bijouterie en el centro de la ciudad, otros son trabajadores independientes casi siempre en el rubro marroquinería y la mayor cantidad está de sempleado. Como no existe un sistema de identificación de los sujetos, es casi imposible proveerles ayuda para su inserción laboral. De acuerdo una entrevista realizada a la Secretaria Ejecutiva de la CONARE en Capital Federal, la misma comentó que se está intentando establecer un convenio, como existe ya en Buenos Aires con Manpower y que aparentemente ha dado resultado, con la empresa de Randstad en Rosario para que los refugiados puedan dejar allí su curriculum y que la misma se encargue de conseguirles empleo formal de acuerdo a sus aptitudes. Cabe destacar aquí, y con fines aclaratorios, que las personas de raza negra que trabajan en un conocido shopping de la ciudad o los que podemos ver atendiendo en heladerías del centro no son refugiados ni solicitantes de asilo, son personas que han entrado al país desde naciones como por ejemplo Haití y quienes han ingresado en calidad de migrantes que nada tiene que ver con la situación de los que demandan asilo por razones humanitarias o refugio.

En cuanto a la vivienda en la ciudad de Rosario, los mismos viven en su mayoría en grupos de su misma nacionalidad en hoteles familiares y/o casas o departamentos que

ellos alquilan, o bien en casas de familia con una mujer argentina que oficia de ‘casero’ y a quienes les pagan un alquiler por una habitación en su casa. La precariedad habitacional a la que se enfrenta este grupo se debe a que en muchos casos las inmobiliarias o los propietarios de inmuebles exigen garantías que para ellos son imposibles de obtener, sin descontar lamentablemente el prejuicio y el racismo al cual se someten a la hora de ser evaluados como posibles inquilinos.

## **2. Aplicación extensiva de la Ley 26. 165. Protección de los refugiados en Rosario.**

En el marco de la Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado (26.165/08) analizaremos los organismos del Estado y las ONGs que otorgan protección a los solicitantes de asilo y refugiados en la ciudad. Podremos observar cómo es el procedimiento que realiza la DNM en la ciudad en contraposición con el accionar que tiene a nivel nacional ante la llegada de un polizón.

A través de esta investigación pudimos acceder a una entrevista con un agente de una agencia naviera de la ciudad de San Lorenzo, quien en la mayoría de los casos se encarga de recibir a los polizones que llegan a esas costas, él nos aportó los datos que se exponen a continuación. Refiriéndonos únicamente a su protocolo de actuación para los refugiados arribados a Rosario y alrededores, cuando un barco toma conocimiento que trae polizones a bordo y llega a recalada<sup>17</sup> en el río de La Plata, debe informar al agente marítimo quien en primera instancia da aviso a la PNA y luego a la DNM. En caso de ser menores, la PNA informa también a la DGN.

Cuando el buque llega a zona común, sube la PNA para inspeccionar y establecer custodia y un médico para revisar a los polizones; siguiendo luego al puerto de destino con la PNA a bordo quienes toman declaración y hacen las actuaciones correspondientes a fin conocer la identidad de los mismos (recordemos que la mayoría

---

<sup>17</sup> Acción de acercamiento de un buque a un punto de la costa para reconocerlo o para atracar en él.

no trae documentación y no conoce el idioma). A posteriori, notifican a las autoridades consulares del país de origen para averiguar su identidad y obtener la documentación provisoria. Teniendo en cuenta que muchas veces en nuestro país no existen delegaciones consulares, en especial africanas, se suele contactar con el consulado más cercano, el cual muchas veces se encuentra en Brasil. En caso de que la DNM considere que el polizón no tiene razones justificadas para la entrada a nuestro país, es decir no cumpla los requisitos para solicitar asilo o asistencia humanitaria como prevén nuestras leyes migratorias, lo que hace inmediatamente llegado el polizón al puerto de destino, es ‘reconducirlo’ a su lugar de origen. Esta reconducción la realiza PANDI quién es la aseguradora de los buques. Una vez llegados al puerto de destino, los polizones por ley deben ser asistidos por la misma aseguradora, deben brindarles ropa y alojamiento y luego ser escoltados hasta su país de origen por guardias de seguridad contratados por la misma compañía. Esta reconducción puede realizarse por la misma vía por donde arribaron, es decir marítima o bien por aire. En ambos casos es obligación de la aseguradora dejar al polizón en su lugar de origen y costear todos los gastos así tenga el buque que desviarse de su trayecto para lograr la reconducción.

Si bien el Director de la DNM de la ciudad de Rosario esgrime que muchas veces en el caso de los niños la reconducción se realiza bajo el amparo de la Declaración de los Derechos del Niño de 1959, hay que tener en cuenta que sea el caso que fuere como establece el Art. 2 de la Ley 26.165

(...) La protección de los refugiados en la República Argentina se realizará con arreglo a los principios de no devolución, incluyendo la prohibición de rechazo en frontera (...) Conforme al carácter declarativo que tiene el reconocimiento de la condición de refugiado, tales principios se aplicarán tanto al refugiado reconocido como al solicitante de dicho reconocimiento.

A nivel nacional cuando un polizón llega a zona común<sup>18</sup> hemos visto que, inmediatamente participan la PNA, la DNM y la DGN, y en caso de ser un posible solicitante de refugio, la CONARE. Esto no quiere decir que en la ciudad no suceda o mejor dicho no sucediera. De acuerdo a aportes de brindados por los tutores de la DGN de la ciudad, hasta el año 2008 aproximadamente, la ciudad de Rosario era luego de Buenos Aires, la segunda ciudad en importancia en cuanto a solicitudes de asilo. Los solicitantes llegaban a los puertos y a diferencia de lo que ocurre actualmente eran recibidos por la DNM en Rosario pero con intervención de la delegación de la DGN quien funcionó hasta hace unos años brindando tutores y acompañamiento. A partir de esa fecha se observó un marcado descenso en la cantidad de solicitudes.

Existen diversas posturas respecto a las causas por las cuales dejaron de llegar nuevos casos; por un lado, la DNM de la ciudad argumenta que la disminución en las solicitudes se debe a que se han intensificado los controles migratorios en los puertos de salida de los polizones, en la mayoría de los casos puertos africanos.

Por otro lado, la DGN a nivel nacional quien actúa como organismo de defensa de los solicitantes y refugiados señalan una vez que ellos toman conocimiento que llegaron nuevos polizones a zona común en buques con destino Rosario, intervienen inmediatamente para que sean bajados allí a fin de llevarlos a Buenos Aires donde se sabe que junto con el equipo de la CONARE tendrán un trato más favorable y que se impedirá por todos los medios la ‘reconducción’ salvaguardando el principio de no devolución. Es por eso que al día de hoy no existen nuevos casos en la ciudad pero persisten las solicitudes de años anteriores que aún no han sido resueltas.

Se podría también agregar aquí una tercera visión, la de las agencias marítimas, quienes constatan que sí llegan polizones a nuestros puertos (se accedió a información

---

<sup>18</sup> Zona de espera y cambio de prácticos.

de febrero de 2014) pero luego de su arribo, si éstos no son menores, son reconducidos a su país de origen de manera casi automática. Esta información es comprobable si uno logra acceder a los informes y notas de rechazo que generan en las agencias. Si bien esta información es confidencial, gracias al aporte del agente de la empresa naviera sanlorencina, mencionado anteriormente, se logró acceder a la misma a fin de aportar datos fehacientes a esta investigación.

En el año 2007, bajo la intendencia del Ing. Miguel Lifschitz, la Municipalidad de Rosario firmó con ACNUR el Decreto N°2394/07 para la ejecución del Programa de Integración local de Refugiados denominado “Ciudades Solidarias”. Este programa buscaba la protección y la integración de los refugiados asentados en los centros urbanos de América Latina a través de la ejecución de políticas públicas que reconocieran los derechos y las obligaciones sociales, económicas y culturales de los refugiados.

En su artículo segundo, el Decreto establece que la Municipalidad debe crear un Comité conformado por diversas Secretarías del Gobierno Municipal, el ACNUR y socios operativos como ser instituciones involucradas o relacionadas con la protección a la población refugiada en la ciudad. El Comité deberá evaluar las condiciones en que se encuentran refugiados y solicitantes de asilo en la ciudad y sus necesidades específicas, así como definir planes de acción para facilitarles el acceso a planes y programas de la municipalidad como subsidios familiares, planes de emergencia habitacional, planes de política alimentaria, apoyo a micro emprendimientos, integración al sistema educativo, etc. El Programa debe contemplar también apoyo para asesoramiento o asistencia psicológica, legal y orientación para la búsqueda de empleo; dispone asimismo que la ejecución del mismo estará a cargo de Agencias Operadoras con quienes el ACNUR tenga un acuerdo a este fin. En el caso de refugiados espontáneos el ACNUR estipuló

un acuerdo con la FCCAM, mientras que el Programa de reasentamiento solidario estaría a cargo del HIAS.

Del programa de refugiados espontáneos en el cual debería trabajar la FCCAM en la ciudad fue difícil encontrar datos, caso inverso al de la Comisión en Buenos Aires, la cual funciona de manera eficiente y es una de las instituciones que más colabora con la CONARE. Si bien la FCCAM tiene sede en Rosario y debería trabajar en el programa (de acuerdo al decreto mencionado) ante nuestras consultas en la sede y en la búsqueda de material escrito, no se encontró ningún dato que mencione la intervención de la misma en dicho programa.

El HIAS Rosario, gestionado desde el Servicio de Empleo AMIA, participó garantizando el reasentamiento de 58 refugiados colombianos<sup>19</sup>. Según el Memorando de Entendimiento firmado por Argentina y ACNUR en 2005, el programa debe atender necesidades de protección física y legal, proteger a los sobrevivientes de violencia y tortura sobre todo a las mujeres en situaciones de riesgo: niños y adolescentes y refugiados sin la perspectiva de la integración local en el país del primer de asilo. La misión de selección de participantes está compuesta por representantes de ACNUR, HIAS y CONARE, teniendo la responsabilidad de seleccionar los casos de acuerdo con los criterios establecidos en el Memorando de Entendimiento, desarrollando entrevistas a los casos referidos y proporcionando la información necesaria a CONARE para tomar la decisión.

La CONARE y el ACNUR plantean un protocolo para la implementación del programa de reasentamiento. Éste protocolo define que HIAS llevará a cabo actividades, como participar en la misión de selección, organizar una misión de orientación para los casos seleccionados, brindar la recepción y la orientación inicial,

---

<sup>19</sup> Ver <http://hiasla.org/programa-migratorio/>

proporcionar asistencia psicosocial e implementar programas de integración. El protocolo también define plazos para el proceso de selección, acceso a la documentación y algunas actividades de integración. La recepción y la orientación inicial deben llevarse a cabo los tres primeros días y la asistencia social es por doce meses.

De acuerdo a la entrevista realizada a la psicóloga encargada del programa en HIAS Rosario, los refugiados reasentados reciben una asistencia financiera mensual y una asistencia para vivienda por un máximo de doce meses, pero con el apoyo del gobierno noruego, existe desde 2009 un programa para mujeres en riesgo en la ciudad de Rosario en cuyos casos la asistencia está disponible hasta por dos años. Como parte del programa, los refugiados reciben también asistencia para la compra de medicamentos que no brinda el sistema de salud pública, suministros escolares, así como uniformes escolares y ropa.

En la entrevista, la psicóloga informó que el programa de reasentamiento ha debido discontinuar su trabajo en la ciudad debido en parte a la falta de participantes a causa de los aún complicados criterios de selección, y por otra parte a un recorte de presupuesto por parte de ACNUR. Esto no solo se da a nivel local sino también a nivel regional, la guerra en Siria está demandando mayor presupuesto y la forma de obtenerlo es disminuyendo fondos de sus programas en Latinoamérica. Es por ello que en mes de junio de 2014 ha dejado de funcionar en la ciudad este programa.

A su vez, reveló que a pesar de que las familias reasentadas que hoy viven aquí ya no forman parte del programa porque ya han cumplido los años que corresponden a la protección, el HIAS continuaba funcionando como ente de ayuda social y consultas, en especial referido al tema de acceso a la vivienda. Esta problemática sigue siendo la de mayor relevancia, ya que una vez terminado el programa los refugiados necesitan

comenzar a pagar el alquiler o encontrar otra alternativa de vivienda con todas las complicaciones que eso implica.

Si bien en el año 2007 la Intendencia Municipal decretó a Rosario como Ciudad Solidaria al día de la fecha dicho Decreto dista de ser lo que un momento propuso. Exceptuando el caso del Programa de Reasentamiento, los demás propósitos y objetivos están lejos de cumplirse.

En cuanto a las ONGs que prestan ayuda a refugiados en la ciudad, podemos mencionar además del HIAS, a la Fundación Migrantes y Refugiados sin Fronteras. A pesar de que esta ONG en un principio brindaba ayuda de tipo social, con el paso del tiempo a devenido en un lugar dedicado casi exclusivamente a la realización de trámites para realizar viajes al exterior o a gestiones para la obtención de distintas ciudadanías.

### **3. Propuestas para la reinserción de refugiados.**

Buena parte de las actuaciones de promoción de los derechos y la integración social de las personas refugiadas se ha realizado desde organizaciones sociales como ACNUR junto con organismos del Estado nacional, pero si bien a nivel nacional las actuaciones son eficientes, a nivel local aún queda mucho camino por recorrer.

En primer lugar, plantearemos como problema base la falta de cuantificación de la comunidad de solicitantes de asilo y refugiados en la ciudad. Existe un déficit en el relevamiento de datos acerca de cuántos son y en que condiciones se encuentran. En Diciembre del año 2013 la CONARE junto con la DNP realizaron un estudio para conocer las características sociodemográficas y culturales de aquellas personas que adquirieron el estatus de refugiado durante los años 2010 y 2011. En esta Encuesta Nacional a Refugiados (ENaRe) se relevaron datos de Buenos Aires y el área metropolitana, encuestando alrededor de 100 refugiados.

En un principio se pretendió hacer a nivel nacional, incluyendo lógicamente a la ciudad de Rosario, pero luego se fue acotando el radio de estudio ya que en el caso nuestra ciudad por ejemplo, no poseían la logística para la realización de encuestas, ni tenían datos certeros y actualizados de donde ubicar a los refugiados. Cabe aclarar que este estudio indaga dimensiones como la trayectoria laboral, la trayectoria migratoria dentro del país y antes de llegar a Argentina, la conformación del hogar en Argentina, la participación social, la preconcepción sobre discriminación, su capital educativo y la percepción de necesidad de capacitación laboral, entre otras. Como parte del mismo proyecto, en una instancia posterior se plantea describir y analizar las intervenciones institucionales tendientes a favorecer el proceso de integración social de los refugiados desde su perspectiva y desde la perspectiva de los actores institucionales responsables de dichas intervenciones o programas.

Anteriormente, evaluamos que la ciudad de Rosario necesita un relevamiento no solo cuantitativo sino calificativo. Sería imperiosa la necesidad de poder contar con la cifra exacta de solicitantes y refugiados que aquí viven para poder unificar las distintas impresiones que circulan entre organismos del Estado y ONGs. Esto se podría lograr a través de una encuesta realizada por el Instituto Provincial de Estadísticas y Censos (IPEC), así como también se podrían reunir esfuerzos para lograr crear una comisión que realice las encuestas que viene llevando adelante la DNP. Hay que poner énfasis en este tema ya que si se desconoce a lo que se enfrenta no se pueden generar las políticas necesarias para su protección y por ende reinserción.

En segundo lugar, se plantea la necesidad de crear una oficina de la CONARE o un organismo especializado. Existen delegaciones en casi todas las ciudades importantes del país menos en Rosario. Esto se debe quizás a que la DNM se ha encargado siempre de los trámites de solicitud del estatuto, pero creemos que la atención que brinda es insuficiente ya que en la mayoría de los casos se ve abarrotada con trámites de

inmigrantes que nada tiene que ver con el procedimiento para obtener la condición de refugiado. La DNM en nuestra ciudad carece de la operatividad necesaria para atender la llegada de refugiados y para el monitoreo de los mismos una vez presentada la solicitud. La mayoría de los solicitantes de asilo que viven en la ciudad no recibe ningún tipo de asesoramiento por parte de la DNM, quien solo atiende demandas puntuales una vez que se le presentan en su oficina. Recién en esa circunstancia se ponen en comunicación con Secretaría de la CONARE en Capital Federal a quienes hacen llegar la inquietud que tenga el demandante para que ellos lo resuelvan.

En tercer lugar, el acceso a la vivienda y la distribución del espacio urbano, evitando la discriminación y la segregación, es un aspecto básico en el que deberían cooperar las instituciones municipales y las organizaciones sociales. Es responsabilidad de las instituciones públicas ofrecer una vivienda digna, combatiendo la discriminación en el acceso al alquiler de viviendas y dotando de los servicios adecuados a los barrios en los que se vea concentrada la población refugiada. Hasta tanto no se resuelvan problemas básicos como el que mencionábamos, el gobierno de la ciudad debería gestionar la creación de hospedajes familiares en donde puedan vivir al menos hasta que su situación económica les permita afrontar los gastos de un alquiler.

Para que los solicitantes o refugiados puedan acceder al pago de un alquiler debemos mencionar el empleo. La falta de empleo junto con la escasez de la vivienda, son dos de los temas más requeridos cuando uno tiene la posibilidad de entrevistarse con ellos.

A nivel nacional hemos visto que el MyRAr en conjunto con el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Desarrollo, llevan adelante programas para la obtención de empleo como por ejemplo el Programa de Microcréditos para refugiados, los Programas de Formación Continua y los Seguros de Capacitación y Empleo. En la ciudad de Rosario específicamente todos los planes de capacitación que ofrece la Municipalidad

dependen de la Dirección General de Empleo junto con diversas áreas de gobierno relacionadas, apuntando a la vez a reforzar las competencias laborales de las personas en función de su experiencia, motivación e interés. Si bien estas propuestas son gratuitas, los refugiados no llegan a ellas porque desconocen su existencia.

En este caso se podría plantear la posibilidad que desde la Nación bajen estos programas hacia el municipio a fin de que los refugiados locales también se vean beneficiados. Así como también generar una campaña en los medios de comunicación para dar a conocer los mismos y que la oferta llegue a los destinatarios.

En cuarto lugar, el acceso al sistema educativo de los niños y niñas de las familias refugiadas debe producirse en condiciones de igualdad desde el pre-escolar. Asegurar tales condiciones de igualdad requiere a menudo prestar especial atención a la correcta escolarización de los menores, combatiendo cualquier forma de discriminación, y proveer de mayores medios a las escuelas que han de atender situaciones de incorporación tardía u otras situaciones específicas. Por otra parte, deben mejorarse los contenidos de la educación, promoviendo la enseñanza de los DDHH y eliminando mensajes racistas o xenófobos.

Existe a nivel nacional un programa denominado “Re-pensar la inmigración en Argentina” que contiene una ‘Valija’ con materiales y consiste en revisar cómo, desde el siglo XIX hasta el presente, hemos construido diversas imágenes de “inmigrante” y de “extranjero”. La iniciativa de esta ‘Valija’ surge en el marco del Proyecto “Niñez, Migraciones y Derechos Humanos en Argentina” que se desarrolla desde 2009, bajo la coordinación del Programa de Migraciones y Asilo del Centro de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús y el área de Protección de Derechos de la Oficina en Argentina del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Sus principales ejes de intercambio y generación de propuestas han sido los siguientes: a) acceso efectivo por parte de la población migrante al derecho de educación en todos sus

niveles, b) prevención de la discriminación y xenofobia en la escuela y c) relevancia estratégica del ámbito educativo para la promoción de políticas y prácticas de integración intercultural.

La 'Valija' en sí, incluye materiales para la formación de docentes que deseen trabajar la temática de la inmigración en Argentina, así como una serie de materiales específicos (cortometrajes con sus respectivas fichas de trabajo y secuencias didácticas) que pueden utilizarse en clase en 5º, 6º y 7º grado de la educación primaria y en el primer ciclo de la educación secundaria<sup>20</sup>.

Este programa si bien no es específico sobre refugiados, sería de utilidad y de muy fácil aplicación para cualquier escuela en la ciudad de Rosario. Desde el Ministerio de Educación de la provincia deberían instruir a los organismos de enseñanza pública para que pongan en práctica esta idea didáctica, que tendrá como resultado poner conocimiento tanto a niños como a padres sobre esta temática, fomentando el principio de tolerancia y no discriminación al extranjero.

En cuanto a la discriminación, debemos hacer mención a los medios de comunicación por su labor de transmisores, no sólo de información, sino también de opinión y de valores sociales. Desde los medios se están transmitiendo mensajes que promueven la solidaridad, pero también se transmiten mensajes que incitan a la xenofobia. En este sentido se ha de fomentar y apoyar el trabajo que numerosos profesionales y medios están realizando para desarrollar formas de trabajo que lleven a la opinión pública mensajes favorables a la integración.

Finalmente habría que rever el Decreto N° 2394/07 de la Municipalidad. Si bien en su momento el Programa de Reasentamiento funcionó de manera exitosa, los demás objetivos no se cumplieron. Sería beneficioso que desde el gobierno de la ciudad se

---

<sup>20</sup> Ver Repensar la inmigración en Argentina. Ministerio de Educación.  
<http://valijainmigracion.educ.ar/contenido/html/presentacion.html>

repensara a futuro nuevas estrategias y programas que contemplen la protección de solicitantes asilo y refugiados a fin de que logren su completa reinserción.

## CONCLUSIONES

Dentro del fenómeno mundial de movilidad internacional voluntaria de individuos se inserta la problemática particular de los refugiados. Desde la antigüedad pasando por las tradiciones católicas y hebrea, contemplado en la Ley Romana del Siglo V se han esgrimido conceptos como asilo y protección al extranjero, pero no es sino hasta la Primera Guerra Mundial en que el concepto de refugiado surge como temática en la escena internacional.

Los primeros organismos que prestaron asistencia a refugiados fueron la Liga de las Sociedades de la Cruz Roja y la Sociedad de Naciones. Esta última, fue la impulsora del por entonces llamado Alto Comisionado para los Refugiados, que en 1921 dio luz adoptando acuerdos internacionales en beneficio de estos. La finalización de la Segunda Guerra Mundial marcó un punto de inflexión al plantear el problema de los refugiados y su necesaria regulación jurídica en Europa y Asia, principalmente. Producto de esta circunstancia en 1951 nació la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados, y por parte de Naciones Unidas se creó ese mismo año el ACNUR.

Si bien a nivel internacional, la protección está contemplada en el Estatuto de Refugiados de 1951 y su posterior Protocolo de 1967, se necesitaron cincuenta y cinco años para que en nuestro país se sancionara una ley específica que regulara la materia.

Argentina, es por tradición un país de puertas abiertas para todos aquellos que quieran habitar nuestro suelo. La Ley 26.165 referente al reconocimiento y regulación de la protección de refugiados en Argentina recoge los principios universales referidos a DDHH, como el principio de no devolución, de no expulsión, de no sanción por ingreso ilegal, de no discriminación y de unidad familiar. Dicha norma, junto con la nueva Ley Nacional de Migraciones de 2003, significó un importante avance en materia de DDHH

y nos posicionó en la región como país referente en cuanto a protección de migrantes y refugiados.

En el primer capítulo, se describió la figura de refugiado, diferenciándolo de otras categorías que comúnmente se confunden, como ser asilados, desplazados internos, apátridas y hasta incluso migrantes. A nivel jurídico, se diferenciaron las tres grandes vertientes en protección internacional de la persona humana: DDHH, Derecho de los Refugiados y Derecho Humanitario. Un recorrido a través de los antecedentes a nivel internacional, desde las primeras acepciones hasta las convenciones tanto universales como regionales logradas por las ONGs, y los estándares de protección vigentes, fueron necesarios para poder comprender y dar sustento a esta investigación.

Esta primera aproximación al tema permitió establecer un marco teórico jurídico a nivel internacional y regional, contemplando los Estándares Universales de protección que luego darán cuadro al análisis de los refugiados en Argentina y por consiguiente en la ciudad de Rosario.

En el segundo capítulo, se analizaron los antecedentes jurídicos referidos a la protección de refugiados a nivel nacional. Se esbozaron brevemente las leyes migratorias argentinas desde las políticas en la época colonial, pasando por la Ley Avellaneda de 1876, luego por la denominada Ley Videla de 1981, hasta finalmente llegar a la flamante Ley 25.871 de 2003 que es la que rige actualmente. Por otra parte, este capítulo examina el núcleo jurídico que recorre a esta investigación, analizando la sanción de la ley que determina el reconocimiento y la protección de refugiados en el país. Con ese fin, se realizó también una observación completa de su articulado, entre ellos el Art. 18 que crea la CONARE. Por último, se realizó un balance acerca de la protección que reciben los refugiados en la Argentina.

Teniendo en cuenta la sanción de la Ley 26.165, podemos decir que la existencia de este nuevo marco regulatorio ha sido un gran avance a nivel no solo migratorio sino de protección a los DDHH. El funcionamiento de la Ley resulta positivo en el país, especialmente en la ciudad de Buenos Aires que es donde se encuentra el grueso de la población solicitante y refugiada. La CONARE como organismo del Estado, junto con diversas ONGs y demás Ministerios trabajan en concordancia para que las políticas dirigidas a los mismos se mantengan aceitadas y resulten eficaces. Cabe remarcar que si bien la protección a nivel nacional es buena, aún hay innumerables cuestiones básicas que deben mejorar, como por ejemplo el acceso a empleos, vivienda y educación.

El capítulo tercero es un estudio de caso y versa sobre la situación en la que se encuentran los refugiados en la ciudad de Rosario. Se da cuenta de su realidad, exponiendo desde cómo y en que situación llegan a destino, quienes los reciben, donde se alojan y cual es el acceso a los derechos básicos que obtienen, como salud, vivienda y educación. Por consiguiente, se establece un análisis sobre la aplicación extensiva de la Ley Nacional 26.165 y de la protección que ella refiere. Finalmente, se esbozan propuestas para la reinserción de los refugiados en la ciudad de Rosario.

Esta investigación pretendió analizar la situación del demandante de asilo y refugiado, en el marco del Derecho Internacional y de la Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado de Argentina, considerando en particular el caso de los mismos en la ciudad de Rosario a fin de ver plasmado en la práctica como opera dicha ley. Como bien se puede ver reflejado en el último capítulo, la figura de refugiado en la ciudad de Rosario es una imagen que se esconde detrás de las caras de nuestros conciudadanos, existen, se ven, pero la ayuda aún así es esquiva. A lo largo del proceso de investigación se pudo observar que los refugiados, o su inmensa mayoría, son aún solicitantes, no por no cuadrar con la tipificación estipulada para su reconocimiento, sino por falta de visibilidad del problema.

En cuanto al devenir de los mismos en la ciudad, podemos decir que muchos de ellos, como hemos visto, llegan a nuestras riberas en buques, huyendo de sus países en busca de una salvación, de un lugar que les permita vivir en paz. Rosario ha sido receptora de numerosos polizones que llegan con la esperanza de una vida mejor, pero aquí se encuentran, o al menos desde hace un tiempo, con una ciudad que no está preparada para recibirlos. Esto se debe a que en un principio los organismos estatales que mencionábamos anteriormente, se han desentendido de los casos de refugio, concentrándose casi exclusivamente en el tema inmigratorio.

A raíz de esta investigación, se advierte desde las autoridades, falta de certezas precisas en relación a la cifra de refugiados que residen en la ciudad. Partiendo de esa base, las actuaciones, a excepción del HIAS con el programa que brindaba de reasentamiento a familias colombianas refugiadas (ahora discontinuado), revelan una falta de accionar en la cuestión de protección de este grupo vulnerable.

Si bien desde hace un tiempo ha disminuido la afluencia de solicitantes de refugio a los puertos circundantes, ello no implica que las personas que llegaron en su momento, estén completamente reinsertadas sino que todo lo contrario. De acuerdo a esto, y como aporte de esta investigación, se generaron algunas propuestas que ayudarían a la reinserción tanto de solicitantes como refugiados.

Finalmente, consideramos que es fundamental que la temática migratoria comience a desarrollarse desde otras provincias, para descentralizar de Buenos Aires las demandas de asilo. Siendo Rosario una 'Ciudad Solidaria' y teniendo en cuenta la importancia de sus puertos y su relevancia a nivel nacional, creemos que con buena predisposición y trabajo en conjunto, se puede lograr que la calidad de vida y la situación de los refugiados en la ciudad esté a la altura de los estándares de protección que nuestro país se ha obligado a cumplir de buena fe.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACNUR. (1950). *Convención Sobre el Estatuto de Refugiados. Resolución 429 (V). Art.I.* . Recuperado el 22 de Abril de 2014, de <http://www2.ohchr.org/spanish/law/refugiados.htm>
- ACNUR. (1950). *Convención Sobre el Estatuto de Refugiados. Resolución 429 (V). Art.I. 1.* Recuperado el 9 de octubre de 2013, de <http://www2.ohchr.org/spanish/law/refugiados.htm>
- ACNUR. (1950). *Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.* Recuperado el 8 de Enero de 2014, de [www.acnur.org/biblioteca/pdf/0004.pdf?view=1](http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0004.pdf?view=1)
- ACNUR. (1981). *Recomendaciones y Conclusiones: Coloquio sobre el Asilo y la Protección Internacional de Refugiados en América Latina.* Recuperado el 25 de Febrero de 2014, de <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1430.pdf?view=1>
- ACNUR. (1984). *Declaración de Cartagena sobre los Refugiados. Art. III. Conc. III.* Recuperado el 1 de Marzo de 2014, de <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0008>
- ACNUR. (1990). *Conclusiones sobre la protección internacional de refugiados, aprobadas por el comité ejecutivo del programa del ACNUR.* Ginebra.
- ACNUR. (1993). *Los Orígenes del asilo. La situación de los refugiados en el mundo: el desafío de la protección.* (Alianza, Ed.) Recuperado el 2 de Febrero de 2014, de <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2279.pdf?view=1>
- ACNUR. (2004). *Documento de discusión: La situación de los refugiados en América Latina: protección y soluciones bajo el enfoque pragmático de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984.* Recuperado el 15 de Enero de 2014, de <http://www.oas.org/es/cidh/docs/enlaces/C>

- ACNUR. (2005). *Refugiados: Legislación y estándares Internacionales básicos*. Recuperado el 1 de Marzo de 2014, de [http://www.acnur.es/PDF/4043\\_20120402180029.pdf](http://www.acnur.es/PDF/4043_20120402180029.pdf)
- ACNUR. (2005). *Refugiados: Legislación y estándares Internacionales básicos*. .
- ACNUR. (2010). *La situación de los refugiados en el mundo. Cincuenta años de acción humanitaria*. Barcelona: Icaria.
- ACNUR. (2013). *Conferencia Internacional: “Millones de personas sin protección: Desplazamiento inducido por el cambio climático en países en desarrollo”*. Berlín.
- ACNUR. (2014). *Cartagena + 30*. Recuperado el 1 de Marzo de 2014, de <http://www.acnur.org/cartagena30/antecedentes-y-desafios/>
- ACNUR. (2014). *Perfil de 2014 las operaciones regionales del ACNUR - América Latina*. Recuperado el 26 de Julio de 2014, de <http://www.unhcr.org/pages/49e492886.html>
- ACNUR. (s.f.). *¿Quiénes somos?* Recuperado el 5 de Noviembre de 2013, de [http://www.acnur.org/index.php?id\\_pag=24](http://www.acnur.org/index.php?id_pag=24)
- ACNUR. (s.f.). *Preguntas y respuestas sobre los Desplazados Internos*. Recuperado el 10 de Noviembre de 2013, de : <http://www.acnur.org/t3/a-quien-ayuda/desplazados-internos/preguntas-y-respuestas-sobre-desplazados-internos/>
- Alberdi, J. (1974). *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*. Buenos Aires: Plus Ultra.
- Arach, E. (2002). Los expulsados de la tierra africana. *Pagina 12*.
- Associated Press. (2014). 400.000 colombianos viven refugiados en el extranjero. *El Nuevo Herald*.

- Barrios, F. (2002). *Derecho y administración pública en las Indias Hispánicas*. (Vol. I). La Mancha: Universidad de Castilla.
- Cámara de Diputados de la Nación Argentina. (2006). *Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado: debate parlamentario. Orden del día N°1351, Reunión N° 38, 27° Sesión ordinaria*. Recuperado el 30 de Noviembre de 2010, de <http://www.diputados.gov.ar/diputados/carlotto/rcarlotto/discursos/debate.jsp?p=124,38,12CARLOTTO,REMOGERARDO>
- Cançado Trinidad, A. (1996). Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Derecho Internacional de los Refugiados y Derecho Internacional Humanitario: Aproximaciones y convergencias. En *Estudios Especializados de Derechos Humanos I*. San José de Costa Rica.
- Ceriani Cernadas, P. (2004). Nueva ley: un paso hacia una concepción distinta de la migración. En R. En R. Giustiniani, *Migración, un derecho humano: Ley de migraciones 25.871*. Buenos Aires: Prometeo.
- Chausovsky, G. (2004). Apuntes sobre la nueva Ley de Migraciones. En R. Giustiniani, *Migración, un derecho humano: Ley de migraciones 25.871*. Buenos Aires: Prometeo.
- Cicogna, M. (2012). Solicitantes de refugio y refugiados en la Argentina. Ayer y hoy. *Voces en el Fénix*.
- CICR. (2009). *Protocolos adicionales I y II de los Convenios de Ginebra*. Recuperado el 17 de Noviembre de 2013, de <http://www.cicr.org/spa/resources/documents/misc/additional-protocols-1977.htm>.
- CICR. (2012). Los Convenios de Ginebra del 12 de Agosto de 1949. Ginebra.

- CIJ. (1950). *Affaire du Droite D' Asile (Colombie- Péru).VOL. II. Deixième partie.*  
Recuperado el 12 de Noviembre de 2013, de <http://www.icj-cij.org/docket/files/7/8897.pdf>
- CONARE. (2014). *Estadísticas- Oficina de fomalización de solicitudes.*
- CONARE. (2014). *Página Institucional Comisión Nacional Para los Refugiados.*  
Recuperado el 2 de Mayo de 2014, de <http://www.migraciones.gov.ar/conare/?institucional>
- Del Valle Galvez, A. (2000). Derecho Comunitario Material. En M. Lopez Escudero, & J. y. Martin. Madrid.
- Devoto, F. (2003). *Historia de la Inmigración en la Argentina.* Buenos Aires: Sudamericana.
- DGN. (2012). *Estadísticas- Programas de la Defensoría General de la Nación.*
- Diario Página 12. (20 de Junio de 2014). Los refugiados superan a los desplazados durante la Segunda Guerra Mundial.
- Diez de Velasco, M. (1994). *Instituciones de Derecho Internacional Público.* Madrid: Tecnos.
- DNM. (2012). *Comisión Nacional para los Refugiados.* Recuperado el 5 de Julio de 2013, de <http://www.migraciones.gov.ar/conare/?institucional>
- DNM. (2014). *Página Institucional Dirección Nacional de Migraciones.* Recuperado el 2 de Mayo de 2014, de <http://www.migraciones.gov.ar/accesible/?institucional>
- ECOSOC. (1954). *Convención sobre el Estatuto de los Apátridas.* Recuperado el 10 de Noviembre de 2013, de <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0006>.
- Figuroa, M., & Marcolgiese, M. (2012). Avances normativos e institucionales en la protección de los refugiados en la Republica Argentina. En M. Lettieri,

*Protección Internacional de los Refugiados en el Sur de Sudamérica.* Buenos Aires: REUN.

FISCR. (s.f.). *Historia.* Recuperado el 4 de Noviembre de 2013, de Obtenido en <http://www.ifrc.org/es/nuestra-vision-nuestra-mision/historia/>.

Fontanini, F., & Godinho, L. (2010). *Naciones latinoamericanas se comprometen a dar mayor protección a refugiados y apátridas.* Recuperado el 1 de Marzo de 2014, de ACNUR: <http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia/naciones-latinoamericanas-se-comprometen-a-dar-mayor-proteccion-a-refugiados-y-apatridas/>

Galindo Vélez, F. (2002). Protección de refugiados, repatriados, y desplazados Centroamericanos, 1981-1999. En *Colección de instrumentos jurídicos Internacionales relativos a refugiados, derechos humanos y temas conexos. Tomo III.* México: ACNUR; Comisión Nacional de los Derechos Humanos; Universidad Iberoamericana.

Gesulfo, A. (2002). *Historia del ACNUR: La Comunidad internacional se hace cargo del problema.* Recuperado el 5 de Noviembre de 2013, de <http://www.acnur.org/t3/el-acnur/historia-del-acnur/la-comunidad-internacional-se-hace-cargo-del-problema/>

Giustiniani, R. (2004). *La ley de Migraciones en Migración, un derecho humano: Ley de migraciones 25.871.* Buenos Aires: Prometeo.

Gros Espiell, H. (1982). El derecho internacional americano sobre asilo territorial y extradición en sus relaciones con la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre estatuto de los refugiados. En *Asilo y Protección de los refugiados en América Latina.* México: Universidad Autónoma de México.

IDMC. (s.f.). *Who is an IDP?* Recuperado el 12 de Noviembre de 2013, de : <http://www.internal->

displacement.org/8025708F004CE90B/(httpPages)/985E40F60D95A6DF802570BB005EE131?OpenDocument.

INADI. (2013). *Buenas Prácticas en la Comunicación Pública. Migrantes*. Recuperado el 10 de Junio de 2014, de [http://inadi.gob.ar/wp-content/uploads/2011/10/INFORME\\_MIGRANTES.pdf](http://inadi.gob.ar/wp-content/uploads/2011/10/INFORME_MIGRANTES.pdf)

Loescher, G. (1993). *Beyond Charity. International Cooperation and the Global Refugee Crisis*. . Nueva York: Oxford University Press.

Mármora, L. (2004). Migración, un derecho humano: Ley de migraciones 25.871. En R. Giustiniani, *Migración, un derecho humano: Ley de migraciones 25.871*. Buenos Aires: Prometeo.

MPD. (2013). *Presentación Comisión para la Asistencia Integral y Protección del Refugiado y Peticionante de Refugio*. Recuperado el 6 de Junio de 2014, de <http://www.mpd.gov.ar/uploads/documentos/Presentaci%C3%B3n%20de%20la%20Comisi%C3%B3n%20del%20Refugiado%202012%20-%202.pdf>

Murillo González, J. (s.f.). *El derecho de asilo y la protección de los refugiados en el Continente Americano: Contribuciones y desarrollos regionales*. Recuperado el 1 de Marzo de 2014, de <http://www.oas.org/dil/esp/19%20-%20murillo%201.DM.MR.417-438.pdf>

Nejamkis, L., & Álvarez Nievas, J. (2012). Migración y refugio en la Argentina: un análisis desde la legislación actual. En *Passagens Revista Internacional de História Política e Jurídica. VOL. IV N° 3*.

Novick, S. (2004). Una nueva ley para un nuevo modelo de desarrollo en un contexto de crisis y consenso. En R. Giustiniani, *Migración, un derecho humano: Ley de migraciones 25.871*. Buenos Aires: Prometeo.

- Novick, S. (2008). Migración y políticas en Argentina: Tres leyes para un país extenso (1876-2004). En *Las migraciones en América Latina. Políticas, culturas y estrategias*. Buenos Aires: Catálogos-Clacso.
- NRC/IDMC. (2013). *Global Overview 2012. People internally displaced by conflict and violence*. Recuperado el 12 de Noviembre de 2013, de <http://www.refworld.org/docid/5188fa214.html>
- Oddone, N., & Granato, L. (2005). *Las vinculaciones del Derecho Internacional Humanitario con los Derechos Humanos y el Derecho de los refugiados*. Recuperado el 25 de Febrero de 2014, de <http://noticias.juridicas.com/articulos/00-Generalidades/200502-585510811052380.html>
- ONU. (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos. Resolución 217 A (III). Artículo 14 Inc. I*. Recuperado el 10 de Noviembre de 2013, de <http://www.un.org/es/documents/udhr/>
- ONU. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Resolución 2200 A (XXI)*. Nueva York.
- ONU. (1993). *Conferencia Mundial de Derechos Humanos*. Recuperado el 17 de Noviembre de 2013, de <http://www.un.org/es/development/devagenda/humanrights.shtml> [
- Perez Barahona, S. (2003). *El estatuto de “refugiado” en la Convención de Ginebra 1951*”. Recuperado el 5 de Enero de 2014, de Revista Electrónica de Derecho de la Universidad de la Rioja: <http://www.unirioja.es/dptos/dd/redur/numero1/perez.pdf>
- RAE. (s.f.). Real Academia Española. *Diccionario de lengua Española*.
- Reiter, P., & Filardi, M. (2012). Hacia una redefinición del concepto de defensa pública efectiva. Prácticas institucionales destinadas a personas refugiadas y solicitantes

de asilo. (ICA, FILO, & UBA, Edits.) *Revista Temas de Antropología y Migración*(4), 80–88.

Ruiz de Santiago, J. (2005). La Declaración de Cartagena. Naturaleza Jurídica y Trascendencia Histórica. En ACNUR, *Memoria del Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiado*. San José de Costa Rica: Editorama.

Ruiz de Santiago, J. (s.f.). *Contribución de Héctor Gros Espiell al desarrollo del derecho internacional de los refugiados*.

San Juan, C. (2004). *El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina: Análisis crítico del dualismo “asilo-refugio” a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. San José de Costa Rica : Editorama.

Trucco, M. (2013). Asilos, refugios y derechos humanos. Una visión desde el derecho internacional. En *Los que se fueron y los que llegaron*. Rosario.

Villalpando, W. (s.f.). *ACNUR: El asilo en la historia*. Recuperado el 27 de Noviembre de 2013, de [www.acnur.org/t3/el-acnur/el-asilo-en-la-historia](http://www.acnur.org/t3/el-acnur/el-asilo-en-la-historia)