

1 ANÁLISIS Y PERSPECTIVA DE LA NORMATIVA ARGENTINA SOBRE REFUGIADOS

Marisa Gabriela Alzamendi

RESUMEN

La problemática actual del éxodo de personas huyendo de sus países por diversas razones, especialmente de Siria en 2015 motiva el análisis y reflexión sobre la normativa vigente en Argentina en materia de Refugiados. Se postula el análisis de la definición y principios que establece la Ley N° 26.165 denominada “Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado”. A continuación se propone una descripción y comparación con los migrantes económicos. A su vez, se destacan los procedimientos administrativos a fin de que los migrantes sean reconocidos en el carácter de “refugiados” por la importancia que tiene dicho status. Finalmente se describe el “Programa Especial de Visado Humanitario para Extranjeros afectados por el conflicto de la República Árabe de Siria” (establecido por Disposición DNM N° 3915/2014, B.O. 21/10/2014), conocido como “Programa Siria”.

PALABRAS CLAVE

Exodo · refugiados · asilados · migrantes · económicos · programa · Siria

ABSTRACT

The current problem of the exodus of people fleeing their countries for various reasons, especially Syria in 2015 encourages the analysis and reflection on the rules in Argentina on Refugees. The analysis of the definition and principles established by Act No. 26165 entitled "Act of Recognition and Refugee Protection" is postulated. A description and comparison with economic migrants is proposed. In turn, they highlight the administration to ensure that migrants are recognized in the character of "refugees" by the importance of this status procedures. Finally it described the "Special Humanitarian Program for Foreigners Visa affected by the conflict in the Arab Republic of Syria" (established by DNM provision No. 3915/2014, BO 10/21/2014), known as "Syria Program."

KEY WORDS

Exodus · refugees · asylum · seekers and economic · migrants · program · Syria

1. Introducción

En estos tiempos en los cuales asistimos a través de los medios de comunicación a un éxodo obligado de personas que se lanzan desesperados a la búsqueda de una nación que les ofrezca la seguridad y posibilidades de desarrollo personal para sí y para sus familias, principalmente desde Siria, que les es negado en sus países de origen, propongo recordar las definiciones clásicas y contemporánea de refugiados, asilados y migrantes económicos, a fin de diferenciar situaciones complejas. A continuación realizaré una breve reseña respecto al tratamiento normativo de esas cuestiones, así como los derechos que ostenta cada categoría jurídica y las connotaciones de “Programa Siria”.

2. Desarrollo

2.1. Precisiones sobre el “ius migrandi”

Las migraciones humanas son tan antiguas como complejas como fenómeno social y han sido estudiadas desde distintas disciplinas, con diversas miradas. Todas ellas parten del mismo supuesto: los seres humanos nos desplazamos desde un lugar a otro desde la Antigüedad, por diversos motivos y con distintos fines.

Muchas de estas migraciones han sido forzadas y otras fueron, son y serán de carácter voluntario. En el presente trabajo, se hará un análisis de términos que tienen en común que la movilidad de personas se realiza por motivos ajenos a su voluntad, obligados por la situación de persecución, guerra, discriminación o pobreza que padecen en sus países de origen, nacionalidad o residencia habitual.

El Derecho, como ciencia jurídica, regula estas situaciones pero en el análisis que proponemos hoy, partiremos de la conceptualización de la migración como un derecho humano, que le corresponde a toda persona. Efectivamente, Ángel Chueca Sancho denomina a este derecho “ius migrandi”. Y explica que comprende cuatro grandes derechos. Dentro de ese esquema nosotros destacamos, los que nos parecen más importantes, los cuales son “el derecho a no migrar” y “el derecho a migrar”. “El Derecho a no migrar implica que en los Estados de origen debe lograrse el desarrollo en todas sus dimensiones, alcanzando unas condiciones de vida dignas, que eviten el éxodo masivo de sus poblaciones. La migra-

ción por necesidad es una migración forzada y, por tanto, nefasta, que atenta contra la libertad de la persona. El Derecho a emigrar, corolario del anterior, que supone que cualquier persona debe poder circular de forma voluntaria y libre por todo el planeta. En síntesis se trata de una migración que se realiza por decisión propia, no por necesidad, ejerciendo el individuo su libertad¹.

El citado autor destaca algo que parece evidente pero que en realidad, su reconocimiento a nivel normativo en Argentina a partir de la sanción de la Nueva Ley de Migraciones N° 25.871, en su art. N° 4, implicó una gran novedad: las personas tienen derecho a migrar. Así como ese derecho le corresponde a toda persona por el solo hecho de serlo e implica la posibilidad irrestricta de desplazarse a través de espacios territoriales que correspondan a diversos países de los cuales no es nacional, también debe reconocerse el derecho a no migrar. Esa falacia de que las personas sólo migran porque lo desean, esconde la realidad tormentosa de los éxodos masivos de personas en condiciones infrahumanas que se ven obligados por diversas circunstancias a abandonar su país de origen o de residencia habitual. Y es allí donde detectamos el segundo derecho que comprende el *ius migrandi*, denominado “derecho a no migrar”; sería deseable no erradicar esas migraciones, sino que los Estados garanticen un nivel de vida adecuado a los nacionales y habitantes de sus respectivos países, a la vez que se fortalezcan los programas nacionales y los acuerdos internacionales para proteger la vida y propiedad de los solicitantes de refugio en los países de acogida.

2.1.1. Los migrantes económicos

Los migrantes económicos son personas que voluntariamente deciden mudarse con el fin de mejorar las perspectivas de futuro de sí mismos y sus familias. Por lo tanto, una persona que viaja al exterior para acceder a un puesto laboral más alto que el que tenía, no puede ser considerado refugiado. Diferenciar estos conceptos constituye imprescindible a fin de analizar las causas reales de la movilidad de cada persona o grupo de personas y la protección que requiere cada situación. Citando al Dr. Pablo Ceriani Cernadas

1 CHUECA SANCHO, Ángel G.: “*Ius migrandi* y el derecho humano al desarrollo” en *Eikasía. Revista de Filosofía*, II 8 (enero 2007). Recuperado de: <http://www.revistadefilosofia.org> 195

Mientras los países de destino y tránsito no modifiquen sus políticas migratorias de seguridad de carácter, utilitarista y selectivo, y no se enfrenten y erradiquen las causas estructurales por las cuales las personas tienen que abandonar sus países de origen, las escenas que tanto conmovieron se repetirán. Estas causas configuran una extensa lista que incluye, entre otros factores, procesos de asimetría —política, comercial, económica— desigualdad entre y dentro de los países, pobreza extrema, conflictos armados, explotación de recursos naturales por parte de empresas transnacionales que obstaculizan el desarrollo humano, corrupción, violación sistemática de derechos básicos, debilidad de mecanismos democráticos, necesidades de mano de obra barata en países de destino, así como el bajo índice de natalidad en esos mismos países, entre otros motivos.

La combinación de estos factores determina el carácter forzado de la migración de la mayoría de las personas, y sin dudas de todas las que lo hacen en estas condiciones tan riesgosas. Por eso, distinguir entre migrantes y refugiados sólo podría ser válido a los efectos de brindarles las protecciones más adecuadas, pero no para que a unos se responda con protección y a otros con medidas de detención y deportación. El concepto “migrante económico” es sin dudas inaplicable en estos casos y configura un grave reduccionismo que oculta la extrema vulnerabilidad de la situación que lleva a estas personas a salir del país, la que se agrava aún más en el tránsito. La respuesta a estas personas, por ende, deben estar basadas en las normas, principios y objetivos del derecho internacional de derechos humanos, el derecho humanitario y el derecho de refugiados. Sin perjuicio de estos problemas, las preocupaciones centrales están, por un lado, en la tajante distinción entre migrantes y refugiados, lo cual evidencia no sólo el desconocimiento sobre las causas de la migración, sino también lo limitado de las respuestas que se darán a este fenómeno estructural².

3. La Normativa Interna sobre Refugiados

A través de la Ley N° 26.165 denominada “Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado” regula a través de definiciones y principios a quién considera “refugiado” la normativa interna de nuestro país, receptando los conceptos en sentido amplio y restringido de la normativa internacional.

2 Recuperado de: <http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia/propuestas-del-acnur-ante-la-crisis-de-refugiados-y-migrantes-en-europa>

En cuanto a quiénes pueden ser refugiados en nuestro país, la Ley recepta la llamada “definición clásica” de refugiado contenida en la Convención de 1951 estableciendo que un refugiado es 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 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 residencia habitual, no pueda o no quiera regresar a él”.

Asimismo, comprende también a la llamada “definición ampliada de refugiado” extendiendo la protección a toda persona que “ha huido de su país de nacionalidad o de residencia habitual para el caso en que no contara con nacionalidad 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”.

El reconocimiento de la condición de refugiado está dirigido sólo a brindar protección internacional a aquellas que no puede encontrar en su país efectiva protección de sus derechos, que por sus opiniones políticas, raza u otros motivos es perseguido y/o que se encuentran amenazados por conflictos armados o guerras que los obligan a dejar sus países. Esto lo diferencia de los migrantes económicos.

4. Los procedimientos administrativos para determinación y reconocimiento de la condición de refugiado

Si bien la Ley N° 26.165 recepta también los principios esenciales e inherentes a los derechos de que gozan los refugiados que se originaron en el derecho consuetudinario internacional y luego se plasmaron en el derecho convencional internacional, sólo los mencionaremos como incluidos en la normativa interna: principio de la unidad familiar en la extensión de la condición de refugiado y el principio de prohibición de devolución y expulsión, sin dejar de destacar su enorme importancia como principios rectores de todo el procedimiento para la determinación de la condición de refugiado y para el trato para con el refugiado y su familia.

Respecto al procedimiento para determinar la condición de refugiado en nuestro país, la Ley N° 26.165 crea la CONARE y le asigna como principales funciones las de resolver, en primera instancia, sobre reconoci-

miento y la cesación de la condición de refugiado (Art. 25, inc. b); resolver sobre el otorgamiento de autorización para las solicitudes de ingreso al país por motivo de reunificación familiar y reasentamiento (Art. 25, inc. c) y convocar a autoridades nacionales, provinciales y municipales a fin de proponer la coordinación de acciones conducentes al cumplimiento de los objetivos de esta ley y en particular, en lo que concierne a la protección de los derechos de los refugiados para acceder al trámite de solicitud de reconocimiento del estatuto de refugiado; la asistencia de los refugiados y sus familiares y su inserción en la vida social y económica del país. (Art. 25, inc. d).

La Secretaría Ejecutiva de la CONARE funciona en el ámbito de la Dirección Nacional de Migraciones y tiene funciones de instruir los expedientes de solicitudes de estatuto de refugiado, mantener entrevistas individuales y elaborar un informe técnico no vinculante respecto de cada solicitud. Previamente a la creación de la CONARE existió un órgano de determinación de la condición de refugiado llamado Comité de Elegibilidad para los Refugiados (C.E.Pa.Re.) creado por Decreto N° 464/1985.

La protección de los refugiados es responsabilidad del Estado. Tienen, en igualdad de condiciones que los nacionales y en cumplimiento del principio de no discriminación, acceso a los servicios de salud y educación públicos y a los programas sociales vigentes.

A su vez, existen programas de asistencia y de orientación a través de diferentes instituciones de la sociedad civil —en algunos casos con apoyo de ACNUR— que se ocupan específicamente de la población de solicitantes de estatuto de refugiado y de refugiados. Tal es el caso de la Fundación Comisión Católica Argentina para las Migraciones (FCCAM), Migrantes y Refugiados de Argentina (MyRAR) y la Asociación Hebrea de ayuda al inmigrante (HIAS). La CONARE, conforme la legislación, tiene la función de proteger los derechos de los refugiados y solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado que se hallen bajo la jurisdicción de la República en toda circunstancia, para lo cual está facultada para ejecutar todas las acciones necesarias para velar por el goce efectivo de los derechos de los refugiados y de sus familiares. A su vez, tiene la facultad de convocar a autoridades nacionales, provinciales y municipales a fin de proponer la coordinación de acciones conducentes al cumplimiento de los objetivos de la ley y en particular, en lo que concierne a: 1. La protección de los derechos de los refugiados para acceder al trámite de solicitud de reconocimiento del estatuto de refugiado; 2. La asistencia de los refugiados y sus familiares y 3. su inserción en la vida social y económica del país.

Cuando una persona solicita estatuto de refugiado es función de la Secretaría notificar a los organismos correspondientes a fin de que se provea al solicitante y su familia la asistencia humanitaria básica que requieran en virtud de su situación económica, en particular en lo que se refiere al alojamiento y el acceso a ayuda alimenticia, salud y educación. Los organismos correspondientes incluyen entidades nacionales, organismos provinciales y municipales de atención social.

Dentro de los principios de protección a los refugiados, es esencial el de ayuda administrativa, que permite garantizar la seguridad y la vida del refugiado dentro del país que le ha brindado refugio ante la imposibilidad o el riesgo que implica para el refugiado o solicitante de refugio comunicarse con las autoridades del país de su nacionalidad para obtener ayuda.

En tal caso, los instrumentos internacionales establecen que cuando para el ejercicio de un derecho el refugiado necesite normalmente de la ayuda de las autoridades extranjeras a las cuales no pueda recurrir, el país de asilo debe adoptar las medidas o disposiciones necesarias para proporcionar esa ayuda o hacer lograr que una autoridad internacional lo haga. De este modo, debe expedir o hacer que bajo su vigilancia se expida a los refugiados los documentos o certificados que normalmente serían expedidos a los extranjeros por sus autoridades nacionales o por conducto de éstas.

La categoría jurídica de solicitante de refugio y refugiado permite tramitar un certificado de residencia precaria. La importancia fundamental de dicha documentación reside en los derechos que ostenta su titular, lo cuales son mayores que los de un migrante en situación regular ya que los habilita para permanecer regularmente, trabajar y estudiar. Si son reconocidos como refugiados tramitan la residencia temporaria, y por ella, obtienen Documento Nacional de Identidad (DNI). También pueden tramitar un documento de viaje, dado que no pueden recurrir a las autoridades del país de su nacionalidad a fin de solicitar un pasaporte. Estos derechos muchas veces les son negados a los migrantes y es por ello que la documentación es fundamental a fin de que puedan desarrollar actividades imprescindibles como trabajar, estudiar y hacer uso de los servicios de salud y marca una diferencia absoluta con la legislación del resto de los países.

5. El “Programa Siria”

La Dirección Nacional de Migraciones, organismo dependiente del Ministerio del Interior y Transporte, informa que se encuentra vigente

el “Programa Especial de Visado Humanitario para Extranjeros afectados por el conflicto de la República Árabe de Siria” (establecido por Disposición DNM N° 3915/2014, B.O. 21/10/2014), denominado “Programa Siria”.

En la implementación del Programa Siria han colaborado distintas organizaciones de la comunidad sirio-libanesa, si bien a través de los testimonios de las primeras familias sirias que han llegado a Argentina, se destaca en Siria se desconoce este Programa que les permitiría venir a nuestro país a través de ese contacto con el “llamante o requirente”.

El “Programa Siria” está destinado a • Personas de nacionalidad siria y sus familiares, independientemente de su nacionalidad. • Personas de nacionalidad palestina: siempre que fueran residentes habituales o que hubieran residido en Siria y recibido asistencia por parte de la Agencia de la ONU “UNRWA” (Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo). El trámite se inicia solicitando un Permiso de Ingreso ante la Dirección Nacional de Migraciones, que al concederlo, habilita a gestionar la visa de ingreso desde cualquiera de los países lindantes o afectados por el conflicto: Arabia Saudita, Egipto, Jordania, Líbano, Turquía e Irak y los países del Golfo Pérsico.

El procedimiento es iniciado por una persona que el Programa denomina “el llamante” o “requirente”. Toda persona que acredite vínculos de parentesco o afectividad con la persona a ingresar puede actuar como requirente, presentado carta de invitación con carácter de declaración jurada, con fundamento en su vínculo de parentesco familiar o de afectividad con los beneficiarios, y asumiendo el compromiso de asistir a los beneficiarios acompañando el proceso de integración. Es importante destacar la amplitud del concepto de vínculo de afectividad: alcanza a toda relación de conocimiento personal pre-existente por cualquier motivo lícito, razonable y justificable (familiar, social, estudio, trabajo, etc.).

La DNM supervisará la documentación presentada y de no surgir impedimentos, emitirá el Permiso de Ingreso que autoriza el ingreso de la persona llamada. Dicha autorización se comunica al consulado argentino donde deberá presentarse la persona llamada para gestionar su visa de ingreso presentando: • Documentación de viaje válida y vigente (Pasaporte o Laissez Passer o similar emitidos por organizaciones internacionales según establecido en el “PROGRAMA SIRIA”).

El “Programa Siria” se encuentra vigente hasta el 21/10/2015. Las personas beneficiarias obtendrán una visa de ingreso al país, que les permitirá gozar de una residencia temporaria por el término de DOS (2) años, prorrogable por un año más. Dicha residencia habilita a la obtención de un

DNI como residente temporario. Al cumplir los TRES (3) años de residencia en el país, las personas ingresadas pueden solicitar su residencia permanente conforme lo establecido en el Artículo 22 inciso c) de la Ley N° 25.871 y su Decreto Reglamentario

La situación de emergencia que afronta actualmente Europa, que este año (refiere al año 2015) ha visto la llegada por mar de 477.906 personas, es principalmente una crisis de refugiados. La gran mayoría de quienes llegan a Grecia y siguen desplazándose a través de otros estados europeos proceden de zonas de conflicto como Siria, Afganistán e Irak. Esta emergencia solo puede abordarse con un enfoque global e integrador, fruto del trabajo conjunto de todos los Estados miembros de la UE.

ACNUR ha reforzado sus operaciones en Grecia, la Antigua República Yugoslava de Macedonia, Serbia y Croacia para ayudar a los gobiernos a cubrir las necesidades básicas de las personas que llegan y transitan a través de estos países. La Agencia de la ONU para los Refugiados ha ofrecido su experiencia y asistencia para el establecimiento y gestión de instalaciones de recepción y registro, así como para el programa de reubicación.

Si bien la opinión del ACNUR es que se trata de una situación de “emergencia” que requiere de los esfuerzos y medidas positivas para la protección e inserción de los refugiados por parte de todos los países de Europa, de manera coordinada y conjunta, y esto es cierto, la historia nos ha demostrado que se trata de una zona altamente bélica que hace ya muchos años que expulsa a sus propios habitantes a diversos puntos del mundo. La práctica humanitaria, solidaria y coordinada de los Estados de acogida y de residencia de familiares de estos refugiados permitiría ahorrar recursos a esos países y dar una respuesta más efectiva a los recién llegados. Incluso podría ser beneficioso su aporte para los Estados de acogida y sin dudas, respetuoso del derecho humano a migrar, que constituye el pilar de la normativa interna en Argentina, mucho más avanzada que del resto de los países del mundo.

Conclusión

Todos los países del mundo se encuentran involucrados en este fenómeno de desplazamiento forzado de personas. Éste requiere un tratamiento completo, solidario e integral centrado en las personas y sus derechos humanos.

La normativa interna en Argentina garantiza que todas las personas que reúnan los requisitos previstos en ella, sean reconocidos como refugiados a través de un procedimiento administrativo respetuoso de los derechos humanos, y que les permita el pleno ejercicio de los derechos que conlleva ese status migratorio en nuestro país. La Ley N° 26.165 recepta las dos definiciones de refugiado, lo cual implica que el Estado Argentino adhiere a tradición jurídica internacional con una visión tuitiva de la situación de dichas personas y de sus familias.

Los estados deben tomar medidas de corto, mediano y largo plazo, basadas en las normas y principios de los derechos humanos, incluyendo el derecho a no migrar, es decir, el derecho de toda persona a gozar de condiciones de vida digna, en igualdad y libertad, en su lugar de origen, así como la igualdad de derechos entre nacionales y migrantes en destino, tal como lo garantiza la ley migratoria Argentina, o estableciendo medidas específicas y oportunas frente a los refugiados Sirios, como el programa de visado humanitario. Muchos de los estados europeos y Argentina también son herederos de los grandes aportes culturales, sociales y económicos realizados por oleadas inmigratorias en el pasado y hoy se requiere que, de manera coordinada y mancomunada, todos los estados tomen medidas que permitan garantizar los derechos de migrantes y refugiados.

Referencias bibliográficas

- ASA, PABLO Y CERIANI CERNADAS, PABLO. "Derecho de inmigrantes, solicitantes de asilo y refugiados". En *"Derechos Humanos en Argentina"*. Informe 2004. El Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). Argentina. Ed. Siglo Veintiuno Editores.
- CHUECA SANCHO, Ángel. "Ius migrandi y el derecho humano al desarrollo", conferencia pronunciada en las Jornadas sobre Codesarrollo y migraciones. El papel de la cooperación, realizadas por el instituto de Estudios para la Paz Recuperado de: www.universidadabierta.org, publicado on line en noviembre de 2006. Véase *Eikasia. Revista de Filosofía*, 118, publicado en enero 2007, recuperado de www.revista-defilosofia.org.
- "Los derechos humanos y la protección de los refugiados. Módulo auto formativo N° 5, Volumen I". Publicación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. 2008.
- DE LUCAS, J., "Fundamentos filosóficos del derecho de asilo" en *Derechos y Libertades*. Revista del Instituto Bartolomé de las Casas, Año 2, Número 4, Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, Universidad Carlos III de Madrid, pp. 23-56.
- <http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia/propuestas-del-acnur-ante-la-crisis-de-refugiados-y-migrantes-en-europa> publicado on line el martes 22, septiembre 2015 12:00.
- REVISTA REFUGIADOS N° 136. Año 2007. "¿Refugiado o inmigrante? ¿Por qué importa la diferencia?". Publicación del ACNUR.

Marisa Gabriela Alzamendi

Abogada egresada de la Facultad
de Ciencias Jurídicas y Sociales de
la Universidad Nacional del Litoral,
Mediadora, egresada del Ce.Ca.Ma.R.Co.,
Especialista en Derecho Administrativo.
PEC.

REGISTRO BIBLIOGRÁFICO

Marisa Gabriela Alzamendi

«ANÁLISIS Y PERSPECTIVA DE LA NORMATIVA ARGENTINA SOBRE REFUGIADOS»,
en *Papeles del Centro de Investigaciones*, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales,
UNL, publicación semestral, año 6, número 17, Santa Fe, República Argentina,
2016, pp. 11–22.