

# **LAS POLÍTICAS PÚBLICAS QUE PROTEGEN LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS REFUGIADOS EN ARGENTINA.**

**María Paula A. Cicogna\***

## **Introducción.**

En Argentina, desde 1985 hasta el año 2006, han llegado nueve mil seiscientos ochenta y un (9.681) solicitantes de refugio y el Estado nacional, a través de las instituciones competentes en la materia, les ha otorgado el estatuto de refugiado\* a dos mil quinientos ochenta y un (2.581) personas, acorde a lo prescripto por la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 (de aquí en adelante llamada “la Convención”)<sup>†</sup> (C.E.Pa.Re., 2006).

Según la mayoría de las autoridades competentes en la materia no existen políticas públicas específicas para esta población “porque son pocos”, como así lo afirmó un funcionario del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (G.C.B.A.) del área de la salud. Estos “pocos”, los solicitantes de refugio y los refugiados, escapan de situaciones de violaciones masivas de los derechos humanos, sin poder planificar su viaje, ni sus condiciones de vida futuras y ni siquiera en qué país pueden tener mejores opciones, por ese motivo son parte de una población vulnerable, que se encuentra en una situación de desventaja con el resto de la población.

Argentina, en los últimos veinte años, se ha convertido en uno de los países con mayor coeficiente de elegibilidad en el mundo (C.E.Pa.Re., 2006 y Stobo, 1994), esto quiere decir que se encuentra en el grupo de países que aceptan la mayor cantidad de refugiados posible, junto con Canadá y Suecia. También, es uno de los pocos países en que los solicitantes de refugio y refugiados tienen acceso a los derechos económicos, sociales y culturales como cualquier ciudadano, porque los extranjeros, según dicta la Constitución Nacional, como “cualquier persona que quiera habitar suelo argentino, gozará de los mismos derechos que sus habitantes” (Cicogna, 2005).

Pero el acceso a esos derechos se les ve dificultado por el prejuicio, el desconocimiento y la falta de voluntad política por parte de las instituciones estatales y de la misma sociedad civil. Recién en el año 2006, cuarenta y cinco años después de que el Estado incorporara la normativa internacional en la materia, se aprobó la Ley 26.165, llamada “Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado” (B.O. 31.045, 1° de diciembre de 2006). Esto quiere decir que a partir de ese hito recién comienza el largo camino para difundir la ley, aprobar su reglamentación, hacerla cumplir, darla a conocer a la sociedad civil, incorporarla al saber cotidiano de la sociedad y a las mismas autoridades de las instituciones que conforman el Estado para que sepan quiénes son las personas que solicitan refugio, y que poseen la protección internacional, y que necesitan un trato preferencial.

---

\* UB/CONICET

\* Se entiende por “refugiado” a toda aquella persona que posea un “fundado temor a ser perseguidas por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas”, según el Capítulo I, artículo 1 A, inciso 2) de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y artículo 1, inciso 2) del Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967.

<sup>†</sup> Convención sobre el Estatuto de los refugiados. Aprobada en Ginebra el 28 de julio de 1951. Entrada en vigor: 22 de abril de 1954, de conformidad con el artículo 43. Argentina adhirió el 13 de septiembre de 1961 y entró en vigor el 13 de febrero de 1962.

En este artículo se delinear los rasgos principales y descubrimientos de una investigación mayor cuyo objetivo principal era conocer las acciones y omisiones del Estado con respecto a la protección de los derechos humanos de los refugiados en Argentina. Asimismo, se indagó acerca del rol de las instituciones del Estado, de los organismos internacionales y de las Organizaciones no Gubernamentales (O.N.G.) nacionales para dar cumplimiento a la normativa internacional en materia de refugiados, como así también, se dieron a conocer los testimonios de los protagonistas, los solicitantes de refugio y refugiados, para revelar su percepción acerca de si se sienten incluidos en la sociedad de acogida o no, y sus experiencias en el acceso a sus derechos, en contraste con lo que dicta la letra escrita.

### **Descubrimientos principales.**

Este análisis de la problemática, en sus distintas etapas, conlleva a su vez descubrimientos y redefiniciones de conceptos y hechos sociales. Es un estudio exhaustivo, pero no definitivo, y por ese motivo los hallazgos serán expuestos por categorías para su mejor comprensión y explicación.

### **Acercamiento.**

Es necesario remarcar lo difícil que es lograr que quienes están en contacto frecuente con solicitantes de refugio y refugiados permitan el acceso a esta población, tal vez no tanto por cuidar a estas personas que se hallan en un estado de vulnerabilidad extremo, si no más probablemente por cuidarse a sí mismos por lo que pudiera surgir en las entrevistas acerca del mal desempeño de alguna organización y/u organismo público. Las autoridades de ambas áreas fueron muy evasivas con respecto a brindar información acerca de los lugares donde podía encontrar a solicitantes y refugiados (lugares de esparcimiento como restaurantes o bares), y sólo pude establecer contacto con ellos a través de miembros de la comunidad académica que habían establecido contacto previo debido a su trabajo paralelo en la administración pública.

### **Aparato de aplicación.**

El Comité de Elegibilidad para los Refugiados (C.E.Pa.Re.) atravesó por dos etapas: la primera, desde 1985 hasta el año 2002, desde su creación hasta el año en que el atraso generó denuncias desde los organismos de derechos humanos a causa de las mil quinientas solicitudes recibidas en el año 1999, debido a la llegada masiva de peruanos que huían de la dictadura de Alberto Fujimori (1992-2000), que no pudieron ser resueltas y se acumularon con las ya existentes.

En el año 2002 intervino el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (A.C.N.U.R.), que por medio de un convenio de cooperación técnica, proveyó a este Comité de recursos humanos, financieros e informáticos para poder sacar el atraso que estaba causando un perjuicio para los solicitantes que estaban esperando que su situación se resolviera.

De esta manera el C.E.Pa.Re. mejoró mucho su desenvolvimiento, pero no llegó a estar a la altura de las circunstancias, ya que la resolución de una solicitud de refugio tarda como mínimo un año y puede llegar a retrasarse hasta siete años, provocando que la situación del solicitante se deteriore por no saber cuál es su situación jurídica, no tener el Documento Nacional de Identidad (D.N.I.) que lo habilite al acceso de sus derechos. Porque, a pesar de su

validez y legitimidad, el Certificado de Permanencia Precaria de Peticionario de Refugio (“la precaria”, como la llaman los solicitantes y refugiados) sigue siendo un elemento de reconocimiento dudoso a la hora de presentarse a un trabajo o para concurrir a oficinas públicas u hospitales.

### **¿”Asimilación”, “integración” o “pluralismo cultural”?**

La “identidad” está conformada por dos elementos: el primero es común a hombres y mujeres y los iguala a los otros. El segundo constituye el aspecto diferencial que distingue a cada hombre y mujer de los otros y los hace únicos frente a todos ellos (Vasilachis, 2003). Los solicitantes y refugiados poseen una característica única que los iguala: huyen de una situación donde sus derechos humanos son violados sistemáticamente, de la muerte, de una vida que deben abandonar aunque no quieran. El estrés provocado por la relocalización se divide en tres amplias categorías: la fisiológica, la psicológica y la sociocultural, que surge luego del desplazamiento (Scudder y Colson, 1982). Por eso es importante la existencia previa de una “comunidad” que los ampare al llegar porque carecen de información del país de refugio y eso les genera estrés y una reducción de la posibilidad de inserción a la sociedad. Muchos de ellos se ven confrontados con sus propias costumbres, en el caso de los peruanos por el paternalismo, la pasividad, la necesidad de reconocimiento social. Los senegaleses aún más, porque además deben atravesar primero la barrera idiomática. Aunque ante el aumento de la población que vive en Buenos Aires, ya están logrando conformar un grupo de acogida para los recién llegados, proveyéndoles un lugar donde vivir (en pensiones del barrio de Once), un poco de dinero provisorio y una fuente de trabajo (en general, la venta ambulante de artesanías). La comunidad peruana está más cerca del ansiado “pluralismo cultural”, aunque para llegar a esa meta el camino sea bastante largo y sinuoso. Han logrado a través de todos estos años fundar diarios, establecerse en zonas donde su gastronomía típica, su folklore y su fe pueden vivir junto con los de las otras comunidades y, a pesar de la discriminación que a veces padecen (Seijas, 2002; Maglito y otros, 1998), cohesionarse con la sociedad de refugio. Pero los solicitantes y refugiados dentro de la comunidad son como una isla, no forman redes hacia adentro de la comunidad, sino hacia afuera. Han establecido vínculo con los migrantes que han llegado en la última oleada, durante los años '90, pero no así con los de la “vieja guardia”, llegados hace treinta o cuarenta años.

Tomando otra comunidad, la senegalesa por ejemplo, se puede decir que los miembros de esta comunidad están “asimilados”, ya que dejan de lado sus costumbres, valores y prácticas y no las difunden ni las comparten con los miembros de la sociedad de acogida. Ellos buscan “vivir tranquilos”, y eso implica no quejarse de las autoridades, de los organismos internacionales ni las O.N.G. que los asisten. Si un policía los corre de su lugar de trabajo, buscan otro para no tener problemas (entrevista a César, solicitante de refugio senegalés, 2004). Su participación es tímida, de interiores. El miedo y la muerte que traen de sus lugares de origen no les permite sentirse libres en esta nueva “casa”.

### **Cumplimiento de la normativa por parte del Estado.**

El Estado ha tenido un papel deficiente en cuanto a la creación y puesta en vigencia de la normativa atinente a la materia, y aún más, no ha provocado la implementación de políticas públicas para la asistencia y protección de esta población, debido a su escaso conocimiento sobre su composición sociodemográfica, ubicación geográfica, número total de personas que recibieron el estatuto y aquellas que aún están esperando la decisión del C.E.Pa.Re. y su falta de voluntad política en torno a la cuestión misma.

Este lacónico rol ha devenido en denuncias por parte de solicitantes de refugio y refugiados, depositadas en los distintos organismos de derechos humanos, tantos pertenecientes a la esfera pública como de la sociedad civil:

- v El Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (I.N.A.D.I.) tiene cargadas las denuncias en su sistema desde el 2002 hasta el 2005. Ciento cincuenta 150 pertenecen a migrantes y/o refugiados. Tuve acceso sólo a dos denuncias. Una había sido asentada a causa de que la Fundación Comisión Católica Argentina de Migraciones (F.C.C.A.M.) no le había concedido el subsidio. Asimismo el denunciante declaró haber iniciado los trámites de su documentación desde hacía aproximadamente dos años, sin haber obtenido información clara ni asistencia adecuada. Aclaró que por la falta de documentación se le dificultaba la obtención de asistencia médica. Esta persona era de profesión mecánico y se hospedaba en una pensión en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (C.A.B.A.) La otra persona había iniciado la denuncia contra la Dirección Nacional de Migraciones (D.N.M.) por no habersele otorgado documentación migratoria. Esta persona no declaró profesión pero sí asentó que vivía en una pensión en el Área Metropolitana de Buenos Aires (A.M.B.A.).
- v El Centro de Estudios Legales y Sociales (C.E.L.S.) ya casi no registra denuncias luego de la aprobación de la Ley 25.871, norma que regula la política migratoria argentina. Esta ley benefició por derrame a la población refugiada. Antes de 2004, se presentaban personas a denunciar detenciones por averiguación de antecedentes, discriminación en la atención hospitalaria, en entrevistas laborales, y sobre todo, el atraso grosero en el tiempo de tramitación de la solicitud de refugio (entrevista a un abogado litigante del C.E.L.S., 2006).
- v La Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires (D.P.B.A.), durante la gestión de Alicia Olivera, registraba más casos, pero luego de la aprobación de la Ley 25.871 las denuncias se redujeron un 60% (entrevista a un asesor legal de la D.P.B.A., 2006).

Por otra parte, la percepción de los solicitantes de refugio y refugiados entrevistados es que sin una ley que los ampare la protección es inexistente. Se sienten que no son tomados en cuenta ni incluidos en nada porque nadie sabe quién es un refugiado. Deben trabajar en negro, y tener empleos precarios como vendedores ambulantes, haciendo changas o como cadetes, porque no se les reconoce la “precaria” como un documento legítimo. Deben vivir en casas tomadas o pensiones porque no les alcanza el dinero para vivir, ni tampoco pueden alquilar porque les es difícil acceder a que alguien les ofrezca una propiedad como garantía. El acceso a la salud se les ve vedado de nuevo por el tema de la documentación. Y muy pocos tienen la capacidad de pelear por sus derechos. Huyen de situaciones de violencia, de países donde no pueden exigir sus derechos porque pueden resultar muertos, así que les cuesta perder el miedo para poder luchar por lo que les corresponde, que, en muchos casos, ni siquiera lo saben (Kinzie, 2006).

Pero hay una diferencia notoria entre los latinoamericanos y los africanos. Los primeros tienen capacidad organizativa y no tienen miedo de expresar su disconformidad. En cambio los segundos se muestran agradecidos y conformes, sin objetar ninguna acción u omisión del Gobierno con respecto a su situación.

### **Estudios sobre refugiados y solicitantes de refugio.**

La bibliografía sobre los solicitantes y refugiados que han llegado en los últimos veinte años a Argentina es casi inexistente. Sólo se hallan algunos estudios normativos sobre la cuestión, antropológicos mayormente y otros desde la sociología (pertenecientes al terreno de la metodología cuantitativa, herramienta acotada para tratar este tema). Es necesario

ampliar el acervo sobre el tema para que se abra el debate sobre esta materia y así ahondar en el análisis acerca de las condiciones de vida y características socioculturales de las distintas colectividades de refugiados.

### **Historia de los refugiados en Argentina.**

En base a los datos estadísticos provistos por el C.E.Pa.Re. y en base a las distintas investigaciones realizadas aisladamente sobre los grupos llegados a Argentina luego de diversos conflictos armados alrededor del mundo, se crearon dos cronologías paralelas para conocer el origen de los contingentes que se establecieron en Argentina para trazar un mapa preliminar de los exiliados y refugiados del siglo XX.

Es interesante recorrer esta centuria para conocer la evolución de los flujos de los refugiados que han llegado a Argentina. Pasando por los exiliados de la Guerra Civil uruguaya, la Primera Guerra Mundial, Revolución Bolchevique, la Guerra Civil Española, la Segunda Guerra Mundial, las dictaduras latinoamericanas de la década del '70,'80 y '90 y durante la década del '90 y hasta la actualidad las guerras en África, en Asia y Europa.

Era necesario ampliar la línea de tiempo creada durante esta investigación para que nos permita sumar a la historia de los flujos migratorios, que han conformado la identidad nacional y han aportado la masa poblacional que forjó el mapa demográfico argentino, la cronología del paso y establecimiento de las distintas colectividades que escaparon de la violencia generalizada en sus países de origen y llegaron a la Argentina para volverse parte de este país que los albergó en tiempos difíciles. Pero la tarea es ardua y ahondar en cada llegada a lo largo del siglo XX se vuelve difícil por la escasa bibliografía y porque muy pocos de los protagonistas de estos arribos continúan con vida en la actualidad.

### **Exclusión/inclusión.**

Estas relaciones de excepción (de los solicitantes y refugiados con las instituciones gubernamentales encargadas de la cuestión), a las que acceden sólo los refugiados institucionalizados en organizaciones que defienden sus derechos, permite observar la relación de los refugiados con las instituciones estatales como un doble estándar: por una parte, sólo aquellos que están insertos en redes pueden obtener el acceso a las instituciones para plantear sus demandas, y aún así viven en condiciones de exclusión, marginación y pobreza; por otro lado, aquellos que permanecen aislados no cuentan con los medios para reclamar por los derechos que no se cumplen. La actitud del Gobierno Nacional de ignorar a este grupo establece que no hay ningún lugar en la agenda estatal para sus demandas específicas, a pesar de que se haya aprobado la Ley General de Refugio<sup>‡</sup>. De esta manera, la reproducción de las condiciones de exclusión en que viven sumida esta población seguirá existiendo en tanto y en cuanto el Estado Nacional no reglamente la Ley 26.165, cree políticas basándose en estas normas y haga una campaña de difusión para que se conozcan los deberes y los derechos de los refugiados y, de esa forma, la sociedad civil y las instituciones del Estado comiencen a conocer y respetar sus derechos.

---

<sup>‡</sup> Ley 26.165, publicada el 1° de diciembre de 2006 (B.O. 31.045) y sancionada el 28 de diciembre de 2006.

## **Instituciones gubernamentales.**

El C.E.Pa.Re. nació durante la esperada “vuelta a la democracia”, en la década del '80, para darle forma a la Ley 15.869, por la cual Argentina acepta adherirse a la Convención y asumir la responsabilidad internacional de proteger a los refugiados que viven en su Estado. Recién a partir de 2002 se le dio un reconocimiento al C.E.Pa.Re. y, a partir de la firma de un convenio de cooperación técnica entre este Comité y A.C.N.U.R., pudo lograr incrementar sus recursos humanos, financieros y técnicos y, mediante esa mejora, logró superar el atraso que había provocado la avalancha de solicitudes que llegaron en 1999 (debido a que más un gran número de peruanos solicitaron refugio, incrementando la cifra anual de solicitudes de veintitrés (23), en 1992, a setecientos cincuenta y siete (757), en 1999). Eso implicó que el tiempo de resolución de los casos llegara a ser de hasta siete años, cuando en tiempos “normales” eso llevaría tres o cuatro, lo cual es una negligencia absoluta por parte del Estado, porque durante ese lapso de tiempo los solicitantes, aunque gozan de los mismos derechos que un migrante, o sea uso pleno de los derechos civiles, sociales y culturales que el país otorga, no tienen regularizada su situación documental, provocándoles problemas en el ámbito laboral, de la salud, en el educativo. Aunque Crozier (1964) sostiene que “organización burocrática será la que no llegue a corregirse en función de sus errores” debido a su rigidez, su tendencia a escaparse de la realidad, y porque el sistema de errores/informaciones/correcciones funciona mal, el C.E.Pa.Re. demostró haber logrado superarse y haber logrado hitos importantes. Las crisis hacen surgir o ponen de manifiesto otras formas de acción, otros tipos de relaciones interpersonales y de grupo, que sólo se mantienen en el tiempo por un período limitado, pero demuestran tener un gran valor. En esa ocasión el sistema funcionó mejor y los errores se convirtieron en correcciones.

Esta institución está sufriendo, durante el año 2007, las transformaciones estipuladas por la Ley 26.125, la cual prevé que este organismo funcione en coordinación con los ministerios del Poder Ejecutivo y así se logre la integración de los refugiados en la sociedad civil, dirimiendo problemas tales como su inserción laboral, la reunificación familiar y el acceso a la salud (especialmente en los casos de personas con tratamientos crónicos), entre otros.

## **Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado (Ley 26.165).**

Las cláusulas innovadoras en materia de derechos humanos marcan un avance sin precedentes, difícil de encontrar en la legislación de otros países, imponiendo el trato más favorable y de interpretación más favorable a la persona o principio pro homine, postura tal vez algo contradictoria con los intereses del Estado en cuanto a que se permite, por ejemplo, la determinación por grupo, según lo dictado por el artículo 55°, haciendo que el beneficio del criterio amplio en derechos humanos (el ya mencionado “pro homine”) permita el posible ingreso de personas con antecedentes penales.

Aunque falta la reglamentación que efectivizaría la ley, es preciso remarcar los avances hechos en la materia tales como:

- φ 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, no discriminación, no sanción por ingreso ilegal, unidad de la familia, confidencialidad.
- φ Amplía la definición de refugiado. Ésta suma a las causas de la definición citada en la Convención de 1951 otras tales como las amenazas a la vida de la persona provocadas 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.

φ Propicia la aplicación del principio de la unidad familiar en la extensión de la condición de refugiado.

φ Crea la Comisión Nacional para los Refugiados (CO.NA.Re), institución que sustituirá al C.E.Pa.Re. El Decreto 102/2207<sup>§</sup> establece que ese Comité mantendrá sus misiones y funciones como autoridad de aplicación y ejecución en lo atinente al procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado hasta la efectiva conformación de esa Comisión. La novedad de la CO.NA.Re. es que es un organismo que aúna representantes de distintos ministerios, el I.N.A.D.I., la fuerte participación de las asociaciones de derechos humanos y las O.N.G. que trabajan con esta población y se dejan establecidas sus funciones. El objetivo de la composición interministerial es que de esa manera los funcionarios de cada ministerio cursarían de forma más expeditiva las demandas de los refugiados y los canales de comunicación entre organismos y entre refugiados y autoridades se aceleraría.

φ Lo que sí es revolucionario es que la participación de los ministerios en la Comisión está dada para lograr que tomen participación activa en la integración del solicitante de refugio, por ejemplo, brindándoles un permiso de trabajo expedido por el Ministerio de Trabajo para tal fin.

φ Los solicitantes de refugio tienen obligaciones que cumplir, tanto como los órganos competentes involucrados.

φ La presunción de credibilidad será dada por la existencia de indicios suficientes, aportados por el testimonio del solicitante.

φ Se le otorgará al solicitante de refugio y a su grupo familiar un documento provisorio que les permita la permanencia en el país, el desempeño de tareas remuneradas y el acceso a los servicios y beneficios básicos sociales, de salud y educación. Y si se le reconociere como refugiado, se le extenderá el DNI).

φ Se garantizará la protección de mujeres solas y/o menores de edad mediante atención psicológica.

φ El trámite será gratuito y lo más expeditivo posible.

φ Si se produce una entrada masiva de solicitantes, hecho que podría demorar la resolución de los casos, se procederá a hacer un reconocimiento por grupo, acorde a los parámetros establecidos por A.C.N.U.R. y el Ministerio del Interior.

φ El refugiado que no pudiera permanecer en el país que le fuera otorgado el estatus, podrá tramitar su reubicación en Argentina.

## **Normativa.**

Finalmente en el año 2006, luego de diez años de presentaciones de proyectos que quedaban archivados por la falta de tratamiento, se aprobó la Ley 26.165, sumándose a la cancelación de deudas pendientes en materia poblacional, tal como la aprobación, en el año 2004, de la nueva ley migratoria, la Ley 25.871, que reemplazó a la llamada “Ley Videla”. Pero es muy pronto todavía para conocer y analizar los efectos de la aprobación de la Ley 26.165; así que podría decirse que hasta diciembre del año 2006, la legislación en materia de protección de solicitantes de refugio y refugiados era deficiente, propiciando situaciones de discriminación y exclusión.

---

<sup>§</sup> B.O., 9 de febrero de 2007.

Desde el año 1961, año en que se adoptó la Convención, hasta el 1985, Argentina no había creado ninguna institución para sostener la estructura material de la protección a los solicitantes de refugio y refugiados que llegaran al país. Hasta 1985 las organizaciones de la sociedad civil, en especial el Servicio Ecuménico de Apoyo y Orientación a Migrantes y Refugiados (C.A.Ref.), se hicieron cargo de asistir a estas personas. En 1985 el Poder Ejecutivo crea el C.E.Pa.Re., por lo que la D.N.M. dispuso un breve procedimiento que ordenaba y estandarizaba los pasos a seguir desde que una persona llega y pide refugio hasta que se le concede o se le deniega, para que ese organismo implemente. Estas dos normas fueron las de mayor trascendencia, porque todas las demás, que conforman el corpus de la materia, sólo establecieron disposiciones prácticas que no enaltecían el estado de los derechos que debían ser respetados.

La Ley 26.165 y la sanción de su reglamentación ayudarían a eliminar las dudas que la sociedad y ellos mismos poseen. La elaboración de políticas focalizadas resolvería ciertos problemas que ayudarían al solicitante a una mejor integración a la sociedad argentina. Ambos, los solicitantes y los refugiados, pueden ser discriminados por la falta de conocimiento de los posibles empleadores, miembros de la comunidad o funcionarios de oficinas públicas que deberían tratarlos con el mismo respeto que a cualquier persona y brindarles el acceso a los mismos derechos sociales, económicos y culturales, que cualquier ciudadano. De los derechos políticos están excluidos del sufragio, hasta obtener la radicación, si la desearan, pero sí pueden organizarse en asociaciones para fomentar la defensa de sus derechos. Eso significaría que Argentina ha comenzado a asumir las obligaciones que debe cumplir por haberse adherido a la normativa internacional y acorde a lo dictado por la Constitución Argentina, para poder estimular en forma plena la inserción de este grupo en la sociedad.

### **Organismos internacionales y O.N.G.**

A.C.N.U.R. es el organismo internacional más visible en cuanto a protección de refugiados se trata, pero en verdad la protección que les otorga es nominal. Este organismo delega sus funciones de asistencia y protección en la F.C.C.A.M., quien es cuestionada frecuentemente por los mismos solicitantes de refugio y refugiados por los malos tratos de las personas encargadas de la atención a esta población que vive una situación de vulnerabilidad constante y acuciante; debería por ese motivo ser, en especial, el personal de esta O.N.G. quien se esmere por evitar los abusos y los actos discriminatorios ante estas personas. Los subsidios son otorgados y denegados sin justificación aparente, y los solicitantes y refugiados creen que si llegaran a quejarse por estas situaciones injustas, no serían bien recibidos ni les llegaría ningún tipo de ayuda. A.C.N.U.R. recibe sólo en contadas oportunidades a solicitantes y refugiados para atender alguna cuestión en particular, como casos de reunificación familiar. Este organismo mantiene una posición “políticamente correcta”, siempre estableciendo sus posibilidades de acción y respuesta a los límites de la normativa internacional. En este último mandato ha ampliado su interés a la cuestión de los migrantes, porque desde el criterio de esta institución es una población importante (en número) y padece los mismos maltratos que la población refugiada. Pero al sumar a esta población, merma su atención hacia la que es su esencia: la refugiada.

Amnistía Internacional por su parte no cuenta con recursos específicos para atender a esta población, pero sí ha hecho campañas para sensibilizar a la sociedad civil sobre este tema.

C.A.Ref., otra O.N.G. nacional al servicio de los refugiados, no cuenta con recursos para asistir financieramente a solicitantes y migrantes, pero sí les brinda una atención de puertas abiertas, es decir, ellos pueden acercarse cuando lo necesiten tanto a la bolsa de trabajo como a la Clínica UBA/C.E.L.S./C.A.Ref. o al Servicio Social donde los trabajadores sociales de la institución atienden sus consultas.

Por otra parte, en las organizaciones de refugiados peruanas el centro de poder (Geertz, 1983), está en disputa permanente, no es fijo, y eso hace que el imperen los conflictos y no puedan establecerse en el mapa de la comunidad como referentes. Hay consenso de poder en ciertas circunstancias, pero la que siempre está presente es la instancia opuesta al consenso: el conflicto. El chisme es fundamental en el control social y hace que las organizaciones tomen decisiones y nuevas rutas para sus acciones en base a él. Es un elemento de control social fundamental porque transforma todo el tiempo el rumbo de la organización, coarta acciones e impulsa otras. Y la amistad, aunque sea una institución que cumpla el rol de cohesionar, no es suficiente para mantener la unidad del grupo. El capital social acumulado es insuficiente para solventar todos los escollos que deben superar en la realización de actividades, y la ausencia de un espacio físico permanente les dificulta crear un espacio social constante donde puedan ser ubicadas ante la colectividad toda y crear una trayectoria estable y visible ante la sociedad.

### **Participación.**

Es notable destacar la diferencia que existe entre los solicitantes de refugio y refugiados que participan activamente en la vida de las organizaciones convocadas por las distintas comunidades, y cómo su concientización sobre el tema ya está instalado en sus prioridades de vida convirtiendo su día a día en una lucha para conseguir lo que ellos creen que el Estado les adeuda.

Aquellos que no están involucrados en estas asociaciones están invisibilizados, y esto empeora sus condiciones de vida porque sin estar insertos en las redes que aquéllas traman en el tejido social les es más difícil conocer personas que puedan facilitarles casa o que los contacten para un trabajo.

### **Percepción.**

Dentro de esta población la percepción de las cuestiones varía entre aquellos que pertenecen a asociaciones de la sociedad civil y aquellos que no participan de ninguna actividad en las organizaciones de derechos humanos por miedo, por falta de tiempo o por no querer involucrarse en actividades que puedan rememorar las causas de persecuciones pasadas, no han querido involucrarse en actividades en el marco de estas organizaciones. Quienes participan en estas organizaciones están visibles porque han perdido el miedo y pasaron a la etapa del enojo, el que les permite dar cuenta de sus historias y la situación en la que viven.

Quienes están fuera de estas organizaciones y no ensalzan su identidad de refugiados, por ejemplo, los casos de una refugiada serbia, un grupo de solicitantes colombianos y un grupo de solicitantes senegaleses. Ellos prefieren mantener su ligazón con Argentina por medio de contratos de trabajo. Deciden quedarse a vivir aquí con sus familias, las que formaron aquí o, en la minoría de los casos, la que llegó aquí con ellos. Ante las trabas que les

impone la burocracia, en este caso, encarnada en el C.E.Pa.Re., ellos prefieren prescindir de su privilegio, el gozar de la protección estatal, y verse amparados por su fuente de trabajo, en estos casos, en multinacionales o empresas privadas.

### **Solicitantes de refugio**

Es importante reconocer a los “solicitantes de refugio” como una nueva categoría distinta de la de refugiado. Según la Convención no gozan de los mismos derechos, pero el Estado argentino les brinda, no sólo la protección internacional sino también todos los derechos sociales, económicos y culturales que gozan sus ciudadanos. Aún así, atraviesan las mismas situaciones de exclusión y discriminación que los refugiados por falta de conocimiento por parte de las autoridades locales y de la sociedad civil acerca de quienes son solicitantes de refugio y refugiados.

Los solicitantes de refugio cuando llegan a Argentina comienzan otros viajes: inician un largo trayecto por los intrincados caminos de la administración pública nacional, luchan contra el desconocimiento sobre su propia condición de refugiado, que les impide exigir los derechos que les corresponden, y el de la sociedad civil, que ante el desconocimiento de lo que significa el estatuto de refugiado elige, en la mayoría de los casos, el camino de desconocer a la persona y apartarla.

La ley de refugio reconoce que tienen obligaciones en su convivencia dentro del país de acogida y que el Estado tiene obligaciones para con ellos. Esto es un avance enorme para estas personas que vivían en un limbo jurídico porque no podían gozar de los derechos de su país de origen ni de los derechos del refugiado hasta que se les otorgara la protección del Estado.

### **Tipología.**

Partiendo del trabajo de Dora Schwarzstein (2001), ahondé en las definiciones de asilo, exilio, refugio y migración para poner en claro las distinciones claras que tienen estos conceptos que muchas veces, y erróneamente, se usan como sinónimos. La esencia de la protección del refugio es que quien posea ese estatuto no puede ser devuelto a su país de origen hasta que las condiciones estén dadas para que su vida no peligre y su Estado de origen pueda brindarle la protección para que pueda gozar de sus derechos, a diferencia del exilio que no es un estatus legal, si no una elección personal (compelida por la situación general del país expulsor); o el asilo, que es un derecho reservado para los jefes de Estado o líderes de partidos políticos o fuerzas sociales. En el caso de la migración, es un desplazamiento de población “no forzosa”, esto quiere decir que la persona que “elige” otro país para establecerse lo hace para lograr un mejor nivel de vida, pero conserva la posibilidad de elegir, no como un refugiado que tiene que huir para salvar su vida. Esto es discutible porque en muchos países las condiciones de vida llevan a las personas a tener que buscar otro destino donde ganar un poco más de dinero para poder sobrevivir.

### **Conclusiones.**

La investigación descripta ha desarrollado aspectos de la dinámica de vida de los refugiados en Argentina, en especial en la C.A.B.A. Por otra parte, a pesar de los descubrimientos hechos y de haber intentado abarcar todos los aspectos que involucran las condiciones de vida de los refugiados, han quedado otros temas pendientes por desandar, que serán abordados en el futuro. Es interesante destacar la relevancia que adquirió el concepto de

solicitante de refugio, muy poco notorio al principio del proyecto, el cual se fue haciendo un lugar propio hasta ser adoptado incluso en los documentos de difusión de distintas instituciones, y al que se le debe una profundización en el análisis.

## **Bibliografía.**

- Cicogna, M. P. A. “*Casi derechos. De cómo los solicitantes de asilo en Argentina y México han gozado de la protección del estado*”. Ponencia presentada en el VII Congreso Nacional de Ciencia Política, Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, 16 al 18 de noviembre de 2005.
- *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*. Aprobada en Ginebra el 28 de julio de 1951.
- Crozier, M. *El fenómeno burocrático*. Amorrortu, Madrid, 1982.
- Declaración de Cartagena. Cartagena de Indias, 19 al 22 de noviembre de 1984.
- Kinzie, J. D. ‘*Immigrants and Refugees: The Psychiatric Perspective*’. Transcultural Psychiatry. McGill University, Oregon, 2006
- *Ley 26.165*. Aprobada el 1° de diciembre de 2006.
- *Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados*. Aprobado en Ginebra el 31 de enero de 1967.
- Schwarzstein, D. “*Migración, refugio y exilio: categorías, prácticas y representaciones*”. Estudios Migratorios Latinoamericanos, Año 16, N° 48, 2001.
- Scudder, T., Colson, E. ‘*From welfare to development: a conceptual framework for the analysis of dislocated people*’ en Involuntary migration and resettlement. The problems of dislocated people. Edited by Art Hansen and Anthony Oliver-Smith. Westview Press, Boulder, 1982.
- Seijas, S. P. “*Cuando querer pertenecer no tiene privilegios*”. Revista de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Tercera Epoca, Año 2, N° 6, Mayo 2002.
- Stobo, G. H. ‘*The Canadian Refugee Determination System*’ in Texas International Law Journal. Vol.29, Number 3, Summer 1994. The University of Texas, School of Law, Austin, 1994.
- Vasilachis de Gialdino, I. *Pobres, pobreza, identidad y representaciones sociales*. Gedisa Editorial, Barcelona, 2003.