

Universidad Nacional de Rosario Facultad de
Ciencia Política y Relaciones Internacionales
Lic. en Relaciones Internacionales

¿Dónde está tu hermano?

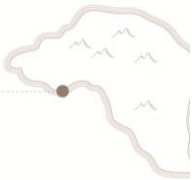
La incidencia de la Iglesia Católica, en el proceso de atención inmediata e integración de refugiados y solicitantes de asilo en la sociedad Argentina, a partir del 2006.

El caso de la Fundación Comisión Católica Argentina de Migraciones.

Autora: María Aylén Arrieta

Directora: Mariana García

Rosario, 19/06/2017



AGRADECIMIENTOS

A mis papás, por el pilar que son en mi vida, por su paciencia sin límites, por ser amor y ejemplo todos los días... hoy, finalmente, se reciben conmigo. A Luli, Santi, Álvaro y toda mi familia de Tandil, porque cada uno a su manera me brindó su apoyo y amor incondicional. Porque estuvieron en cada momento de este viaje. Gracias por estar hoy también.

A Vale, Lau, Maru, Luli M. y Clari porque junto a ustedes, lo imposible se convierte en cosa de todos los días. Gracias por compartir mis proyectos y sueños y dejarme ser parte de los suyos.

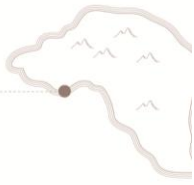
A Guada, Pupi y Ayma, porque transitar junto a ustedes estos años de facultad, entre mates, apuntes, risas y muchas, muchas horas de estudio hizo de ésta, una experiencia increíble.

A Mabel Bianconi, por su tiempo, predisposición y ayuda ilimitada en este trabajo. A Ana Carletti y Fabio Bento por su disponibilidad, por escucharme y devolverme la fe en esta apasionante carrera, cuando más lo necesitaba.

A la Fundación Comisión Católica Argentina para Migraciones por abrirme sus puertas, por su respuesta cálida e inmediata y la confianza al aceptar trabajar conmigo. Y a todas las personas que colaboraron en la realización de este trabajo, especialmente a quienes me brindaron su tiempo y conocimiento en las entrevistas llevadas a cabo.

A Mariana por aceptar dirigir esta tesina, por su dedicación, tiempo y paciencia. Gracias por alentarme siempre a ir un poco más allá de los propios límites.

¡Gracias, porque culminar esta etapa es un logro colectivo!

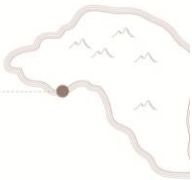


INDICE

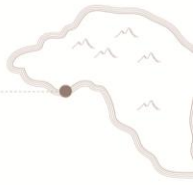
RESUMEN	6
GLOSARIO DE SIGLAS.....	7
INTRODUCCION.....	8
CAPITULO I: MARCO TEORICO Y CONCEPTUAL.....	12
1.1. Marco Teorico: el Constructivismo y la Escuela Inglesa en el debate interparadigmatico	12
1.1.1. El Constructivismo Social	12
1.1.2. Variaciones del abordaje constructivista en las Relaciones Internacionales.....	13
1.1.3. El abordaje de la Escuela Inglesa	14
1.1.4. La Santa Sede y los debates en las Relaciones Internacionales	15
1.2. Marco Conceptual: una diferencia vital.....	23
1.2.1. Asilo y Refugio: alcance y distincion conceptual.....	24
1.2.2. Refugiados y Migrantes: una distinción no del todo clara.....	26
CAPÍTULO II: EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y NORMATIVA INTERNACIONAL Y REGIONAL DE LOS DESPLAZAMIENTOS POBLACIONALES	29
2.1. Los desplazamientos de población a lo largo de la historia.....	29
2.2. Derechos y garantías del refugiado.....	31
2.3. Las migraciones en el continente latinoamericano	32
2.4. Aporte normativo latinoamericano	33
2.5. Tendencias y características generales de la población refugiada en el mundo.....	39
2.5.1. Desplazamientos forzados	39
2.5.2. Población refugiada	40
2.5.3. Solicitantes de asilo	42
2.5.4. Población refugiada por regiones	42
CAPITULO III: LA SANTA SEDE ANTE LOS DESPLAZAMIENTOS DE POBLACION	44
3.1. El llamado especial de Dios a acoger al forastero	44
3.1.1. Evolucion de la cura pastoral para migrantes y refugiados	48
3.1.2. La Santa Sede frente a las migraciones a partir del Concilio Ecumenico Vaticano II.....	50



3.1.3. La Pastoral de los Emigrantes	54
3.2. La Iglesia latinoamericana ante el fenomeno migratorio.....	55
3.2.1. La diversidad cultural latinoamericana.....	56
3.2.2. El Consejo Episcopal Latinoamericano (CELAM)	56
CAPÍTULO IV: MIGRANTES Y REFUGIADOS EN ARGENTINA	60
4.1. El Bando Militar n° 22.439/1981 o “Ley Videla”	60
4.2. La Ley de Migraciones n° 25.871/2004.....	61
4.2.1. Un proceso democrático y participativo	61
4.2.2. Principales derechos y garantías	64
4.3. Refugio y asilo en Argentina	67
4.3.1. Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado N° 26.165/2006	68
4.3.2. Procedimiento para la determinación del estatus de refugiado	73
4.3.3. Evolución del refugio en Argentina.....	74
4.3.4. Tendencias y características generales de la poblacion refugiada en Argentina.....	76
4.3.5. El “Programa Siria”	77
CAPITULO V: LA FUNDACION COMISION CATOLICA ARGENTINA PARA MIGRACIONES (FCCAM).....	79
5.1. Naturaleza y fines de la FCCAM.....	79
5.1.1. Creacion de la FCCAM	80
5.2. Programas y proyectos orientados a la emergencia, promocion de autosuficiencia e integracion local	82
5.2.1 Programa de Asistencia Humanitaria Básica.....	83
5.2.2. Programas vigentes en la FCCAM	85
5.3. ¿Migrantes o Refugiados?	88
5.4. La relación con la Santa Sede	90
5.6. La relación con el Estado.....	92
CONSIDERACIONES FINALES.....	95
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	102
ANEXOS	112



Anexo 1: Entrevistas a actores claves.....	112
Entrevista a J. F. - 07 de abril de 2017	112
Entrevista a G. D. M. - 7 de abril de 2017.....	117
Entrevista a M. P. - 10 de abril de 2017	124
Entrevista a A. B. - 11 de abril de 2017.....	131
Entrevista a F. L. - 5 de mayo de 2017.....	135
Anexo 2: Convención sobre el Estatuto de los Refugiados/1951	142
Anexo 3: Protocolo sobre el Estatuto del Refugiado/1967	156
Anexo 4: Declaración de Cartagena sobre Refugiados/1984	160
Anexo 5: Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado (Ley Nacional N° 26.165/2006)	166



RESUMEN

Desde los tiempos más remotos, la Iglesia católica se ha preocupado de un modo especial de los peregrinos, forasteros, desterrados y de todos los emigrantes sin ahorrar esfuerzo alguno en procurar su bienestar material y espiritual. Particularmente, en el caso de nuestro país, esta labor ha sido llevada a cabo por la Fundación Comisión Católica Argentina para Migraciones desde su creación en 1951.

En este sentido, en el presente trabajo de investigación se analizará la incidencia de la Iglesia católica a través de la Fundación Comisión Católica Argentina para Migraciones en la problemática de refugiados en Argentina a partir del 2006, desde la perspectiva de la corriente del Constructivismo y de la Escuela Inglesa.

Para ello, se estudiará el rol de la Santa Sede en el sistema internacional, la evolución de su accionar en materia de desplazamientos poblacionales a nivel internacional, regional y nacional. A su vez, se profundizará en el marco normativo internacional destinado a las personas en situación de refugio, el aporte desde el derecho latinoamericano y la evolución de dicha normativa en el ámbito nacional. Finalmente se dará cuenta del accionar de la Fundación Comisión Católica Argentina para Migraciones en el país, desde la perspectiva del marco teórico y conceptual planteados.

Palabras claves: Desplazamientos poblacionales - Refugio - Santa Sede - Estatus de refugiado en Argentina - Fundación Comisión Católica Argentina para Migraciones - Ley n° 25.165/2006.



GLOSARIO DE SIGLAS

ACNUR: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

AHB: Asistencia Humanitaria Básica

CABA: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

CAREF: Servicio Ecuménico de Apoyo y Orientación a Migrantes y Refugiados

CELS: Centro de Estudios Legales y Sociales

CEMLA: Centro de Estudios Migratorios Latinoamericanos

CEPARE: Comité de Elegibilidad para los Refugiados

CONARE: Comisión Nacional para Refugiados

DNM: Dirección Nacional de Migraciones

FCCAM: Fundación Comisión Católica Argentina de Migraciones

GCABA: Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

IARPIDI: Instituto Argentino para la Igualdad, Diversidad e Integración

INADI: Instituto Nacional Contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo

MERCOSUR: Mercado Común del Sur

OEA: Organización de Estados Americanos

OIM: Organización Internacional para las Migraciones

ONG: Organización No Gubernamental

ONU: Organización de las Naciones Unidas

OUA: Organización para la Unidad Africana

PAM: Plan de Acción de México

SJR: Servicio Jesuita para Refugiados

UBA: Universidad de Buenos Aires



INTRODUCCION

Es terrible la vida en la frontera
encadenados a un sistema demencial,
es muy triste sentirse marioneta,
ver quién mueve los hilos de la desigualdad (...)

Miguel Ríos
En la Frontera

La historia de la humanidad, desde tiempos ancestrales, evidencia la presencia de movimientos poblacionales. Dichos movimientos, se han consolidado como una realidad dinámica conformando el devenir de las sociedades actuales. En las últimas décadas del siglo XX, la consolidación del modelo económico capitalista neoliberal (proceso en el que intervienen elementos como la internacionalización económica, la creciente liberalización del comercio y de los flujos de capitales, la multiplicación de las empresas multinacionales, entre otros), ha acelerado inevitablemente los desplazamientos humanos.

Los refugiados y desplazados han interpelado siempre a las comunidades cristianas. Particularmente, ya a partir del Concilio ecuménico Vaticano II (1962-1965), la Iglesia católica, denominó al fenómeno migratorio como un “signo de los tiempos”, como consecuencia, entre otras cosas, del fuerte impulso generado por la globalización. El mundo atraviesa una época de cambios rápidos y sin precedentes. El creciente nivel actual de interacción entre personas y naciones, el rápido intercambio de ideas, capitales y comercio hacen de ésta una era totalmente nueva, que ha traído tanto progreso como regresión, beneficios y también pérdidas, nuevos desafíos y oportunidades como nuevos sufrimientos. Las estructuras y componentes tradicionales de la sociedad ya no parecen ofrecer las mismas seguridades que antes (VI Congreso mundial de pastoral para emigrantes y refugiados, 2009).

Lo paradójico de la globalización resulta evidente en su pugna por el libre tránsito de mercancías y capitales a través de las fronteras por un lado, y las legislaciones migratorias cada vez más restrictivas, severas y selectivas, apelando a una política de seguridad nacional para la movilidad poblacional, por otro. Estas medidas suelen aplicarse de modo indiscriminado para inmigrantes y refugiados, haciendo que para éstos últimos sea muy difícil, si no imposible, encontrar la seguridad, la estabilidad y el apoyo que necesitan y al que tienen derecho según el derecho internacional. El proceso de globalización ha desplazado al ser humano como actor principal del mismo (Varela, 2003).

Hasta el año 2004, Argentina era un ejemplo más de esta realidad. El bando militar N° 22.439 o “Ley Videla” emitido por el gobierno de facto el 23 de marzo de 1981 negaba el



acceso a migrantes y refugiados a derechos fundamentales garantizados por la Constitución Nacional.

En este contexto, la Fundación Comisión Católica Argentina para Migraciones (creada en 1951), trabajaba para dar una respuesta pastoral, social y humanitaria a la movilidad humana. Con el regreso de la Democracia en 1983, la FCCAM no sólo redobla sus esfuerzos, sino que además comienza a trabajar en conjunto con otras organizaciones no gubernamentales para fomentar la derogación de aquella regulación dictatorial en pos de una normativa basada en el respeto a los Derechos Humanos de migrantes y refugiados.

Para el abordaje de esta investigación se considera relevante el aporte de las teorías del constructivismo social y de la Escuela Inglesa al análisis del sistema internacional. Éstas permiten dar cuenta del rol de la Santa Sede en dicho sistema, tanto como cúpula transnacional de una institución que cuenta entre sus miembros a más de un billón de personas al tiempo que se desempeña como par en la sociedad pluralista de estados, pues mantiene relaciones diplomáticas con la mayoría de ellos.

De acuerdo con el enfoque constructivista, la Santa Sede, como agente del sistema internacional contribuye a la creación de la realidad social de las relaciones internacionales, específicamente a través de la difusión e internacionalización de su visión de los fenómenos actuales como la globalización o las migraciones en el caso particular de esta investigación.

Para llevar a cabo esta investigación se proponen el siguiente objetivo general y los sucesivos objetivos específicos:

Analizar la incidencia de la Iglesia católica, a través de la Fundación Comisión Católica Argentina de Migraciones, en el proceso de atención inmediata, emergencia y promoción de autosuficiencia e integración de refugiados y solicitantes de asilo en la sociedad Argentina, a partir del 2006.

- Describir la relación existente entre la Iglesia católica y el fenómeno migratorio y su evolución a nivel internacional y regional.
- Indagar acerca de la participación de la Iglesia en el proceso de promulgación de la Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado N° 26.165, identificando la respuesta institucional de la FCCAM ante el cambio en la legislación argentina.
- Describir la relación entre la Iglesia católica (específicamente, la FCCAM) y la Comisión Nacional de Refugiados (CONARE), dando cuenta de sus objetivos comunes,



modos (formas) de colaboración y asistencia recíproca por un lado; y con las personas solicitantes de asilo o refugiadas en el país por otro.

En relación a los objetivos mencionados se plantea como la siguiente hipótesis de trabajo que la Iglesia católica, a través de la Fundación Comisión Católica Argentina de Migraciones, habría tenido un papel clave en la atención inmediata y la integración de refugiados y solicitantes de asilo y en la elaboración de la Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado N° 26.165/2006.

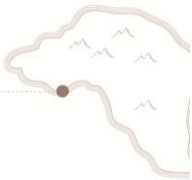
La metodología utilizada para el desarrollo de esta investigación es de tipo cualitativo. Se trata de una investigación dentro del campo de las ciencias sociales, en la cual se lleva a cabo un trabajo analítico y de comprensión interpretativa de un fenómeno en particular, en este caso el accionar de la Iglesia católica en relación al fenómeno migratorio en Argentina.

Como técnicas de recopilación de datos y documentos se utiliza el análisis de fuentes primarias como tratados internacionales, actas, entrevistas personales y observaciones directas, entre otras, que dan cuenta de determinadas conductas dentro de un espacio de lugar y tiempo. También se analizan fuentes secundarias, como publicaciones, artículos de revistas especializadas o de periódicos, reportes u otros documentos que dan cuenta de los objetivos propuestos en este trabajo.

El criterio utilizado en la elección de la muestra para las entrevistas personales responde a su desempeño en ámbitos claves para esta investigación, ya sea desde el ámbito académico, estatal, eclesial o a través de organizaciones no gubernamentales. En este sentido la muestra estuvo compuesta por:

- Mg. en Derechos Humanos, Estado y Sociedad, coordinador del Centro de Apoyo al Refugiado en la Agencia Adventista de Desarrollo de Recursos Asistenciales (ADRA).
- Trabajadora social del área social de la Comisión Nacional de Refugiados.
- Mg. en Políticas y Gestión de las Migraciones Internacionales, responsable del área legal de la Fundación Comisión Católica Argentina para Migraciones.
- Dra. en Filosofía y Letras, investigadora principal del CONICET y profesora en la UBA.
- Secretario de la Comisión Episcopal para la Pastoral de Migraciones y Turismo y secretario de la Fundación Comisión Católica Argentina para Migraciones.

Por último, el presente trabajo se organizará en cinco capítulos: el primero, destinado al desarrollo de la perspectiva teórica y conceptual en la que se basa esta investigación, resaltando



particularmente el rol de la Santa Sede en el sistema internacional; el segundo se centrará en la población refugiada a nivel internacional y latinoamericano. Aquí se analizará la evolución del marco normativo y las tendencias globales de la población refugiada. En el tercer capítulo se describirá la evolución del papel desempeñado por la Iglesia católica en el fenómeno de los desplazamientos humanos a nivel internacional y latinoamericano, a la vez que se profundizará sobre los fundamentos en los que se basa la Iglesia para el desempeño de ese papel; en el capítulo cuatro se analizará la política migratoria y la protección a la población refugiada en este país a partir de la transformación del marco normativo nacional para comprender las características del fenómeno en Argentina. Por último, el capítulo cinco se abocará al estudio de la Fundación Comisión Católica Argentina para Migraciones, su accionar en materia de migrantes y refugiados en la actualidad, la relación con la jerarquía eclesiástica por un lado y con el estado argentino por otro.



CAPITULO I: MARCO TEORICO Y CONCEPTUAL

El constructivismo no es una teoría en sí misma. (...) el constructivismo hace factible teorizar sobre asuntos que parecen no estar relacionados, ya que los conceptos y proposiciones normalmente utilizados para hablar sobre tales asuntos tampoco están relacionados. Como se presenta aquí, el constructivismo se aplica a todos los campos de la investigación social.

Nicholas Onuf (1998: 58).

1.1. MARCO TEORICO: EL CONSTRUCTIVISMO Y LA ESCUELA INGLESA EN EL DEBATE INTERPARADIGMATICO

La disciplina de las Relaciones Internacionales es una rama relativamente nueva dentro de las Ciencias Sociales. Los debates académicos han girado en torno a su condición de ciencia formal y para ello, los autores han tratado de definir su objeto de estudio, los sujetos de análisis y su método de estudio. A pesar de que se han producido avances significativos en este sentido, aun hoy no hay un consenso entre sus estudiosos sobre cuál debe ser su objeto de estudio. Los profundos cambios y la aceleración de los mismos en el sistema internacional permitieron una proliferación de teorías que en muchos casos se contraponen.

Es por ello que Kepa Sodupe (1992) distingue tres fases de desarrollo de los debates en la disciplina presentes a lo largo del siglo XX. El primer debate fue el que enfrentó a idealistas y realistas en los años veinte y treinta. El segundo colocó en bandos opuestos a tradicionalistas y behavioristas entre 1950 y 1970. Por último, el tercero, en el cual se encuentra la disciplina desde principios de los años setenta, es el debate interparadigmático. El autor se centra en la multiplicidad de paradigmas existentes, que intentan abordar desde ópticas diferentes, los fenómenos internacionales. Esto pone de manifiesto la dificultad de dichos paradigmas y teorías para explicar o predecir los cambios que se fueron dando en el sistema internacional en el siglo XX.

Con el propósito de desarrollar los objetivos planteados en esta tesina, se retoman los conceptos del paradigma constructivista y de la Escuela Inglesa, ubicándose ambos en el debate interparadigmático antes mencionado.

1.1.1. EL CONSTRUCTIVISMO SOCIAL

El enfoque del constructivismo social (en adelante constructivismo) se centra en la conciencia del ser humano respecto de sí mismo y de su lugar en los asuntos mundiales. La mayoría de las teorías al interior de las relaciones internacionales, y especialmente el realismo y neorealismo, son materialistas, es decir, ponen su atención en cómo la distribución del poder material, fuerzas



militares o capacidades económicas, definen el balance de poder entre los estados y explica su comportamiento (Jackson, 2006:162).

Los constructivistas rechazan la idea de un enfoque únicamente materialista, pues argumentan que el aspecto más importante de las relaciones internacionales es social y no material. En efecto, sostienen que la realidad social no es objetiva o externa al observador internacional. De acuerdo con la teoría filosófica del constructivismo, el mundo político y social, incluido el mundo de las relaciones internacionales, no es algo dado que exista independientemente de las ideas de las personas que lo habitan. No existe por sí mismo, como parte de la naturaleza, sino únicamente como una conciencia intersubjetiva entre los pueblos (posee significados para quienes le dan forma y viven en él). La premisa básica del abordaje constructivista es que los seres humanos viven en un mundo que construyen, en el cual son protagonistas principales, que es producto de sus propias decisiones. Este mundo, en construcción permanente, es constituido por lo que los constructivistas llaman agentes¹ (Sánchez, 2010).

El mundo social está constituido en parte por entidades físicas. Pero son las ideas y creencias concernientes a esas entidades lo que las hace relevantes, lo que esas entidades significan en las conciencias de las personas. Es decir, son las distintas ideas y concepciones en torno a las cuales los estados conciben, organizan y usan esos bienes materiales lo que resulta más importante, pues las capacidades y los bienes carecen de sentido sin el componente intelectual. Todo lo implicado en el mundo social, responde a un conjunto de ideas, un sistema de normas, que ha sido creado por algunos pueblos en un momento y lugar particular (Jackson, 2006). El hecho de que son los hombres quienes construyen este mundo, torna a éste comprensible.

Si las concepciones e ideas que fundan las relaciones internacionales cambian, entonces el sistema cambiaría en sí mismo porque precisamente se constituye a partir de esas ideas o concepciones. El cambio parece posible, pues los estados y los pueblos pueden repensarse mutuamente, bajo una nueva óptica y por lo tanto crear normas nuevas, diferentes a las vigentes.

1.1.2. VARIACIONES DEL ABORDAJE CONSTRUCTIVISTA EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES

El constructivismo no es una corriente homogénea, por el contrario, si bien es posible señalar un acuerdo generalizado en el hecho de que el sistema político internacional puede ser construido,

¹ En clara contraposición con el sentido del concepto de “actores” (utilizado por las teorías tradicionales) que estarían limitados a desempeñar papeles predeterminados.



reconstruido o modificado por las prácticas de los agentes de distintas formas, se puede identificar distintos enfoques de este modelo del razonamiento.

Entre las distintas corrientes al interior del constructivismo, se pueden distinguir: las sistémicas, en la cual Wendt aparece como uno de sus principales representantes; un segundo conjunto que pone mayor énfasis en el rol de los factores domésticos sobre los efectos de la aplicación de una norma internacional en el ámbito nacional; una tercer corriente se centra en la construcción de normas en sí mismas (y menos en las instituciones que las producen), en donde se destacan los aportes de Nicholas Onuf y Friedrich Kratochwil²; y un último grupo de estudios constructivistas, son los relacionados con el papel en la difusión de las normas por parte de las instituciones.

Estos últimos refieren a individuos o instituciones que actúan como “vehículos” que pueden ayudar a crear la realidad social de las relaciones internacionales, y específicamente a través de la difusión e internacionalización de nuevas normas constitutivas que puedan acabar creando nuevas identidades, intereses e incluso nuevos tipos de organización social (Salomón González, 2002). Un ejemplo de ello es el accionar de la Santa Sede al instar a los estados a ratificar los instrumentos legales internacionales propuestos para defender los derechos de los emigrantes, de los refugiados y de sus familias, específicamente la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, vigente desde el 01 de julio de 2003.

Más allá de las distintas perspectivas adoptadas por los constructivistas, todos enfatizan en la importancia de la cultura y la identidad de los estados, entendidas éstas como una construcción social. El mundo social y político está constituido por creencias compartidas más que por entidades físicas. Para los constructivistas, este siempre debe ser el punto de partida para el análisis.

1.1.3. EL ABORDAJE DE LA ESCUELA INGLESA

En los últimos años es evidente un renovado interés por las posibilidades que ofrece para la teorización la perspectiva de la sociedad internacional. Esta perspectiva suele vincularse sobre todo a la llamada escuela inglesa de las relaciones internacionales.

Entre los participantes de la escuela inglesa, los más influyentes son Martin Wight, Hedley Bull y John Vincent.

² Las dos obras constructivistas más destacadas relativas a la producción de normas internacionales son: *World of Our Making* de Nicholas Onuf (1989) y *Rules, norms, and decisions* de Friedrich Kratochwil (1989).



El objetivo principal de estos autores es la identificación de una concepción de sociedad internacional congruente con el interés propio de los estados y con las realidades del poder. Pero, al mismo tiempo, existía la conciencia de que la sociedad internacional no podía ser entendida únicamente en estos términos, y de que tenía que arraigarse en las fuerzas históricas y culturales que han contribuido a moldear tanto la conciencia de la sociedad como las percepciones de valores y propósitos comunes (Hurrell, 1992: 658).

De acuerdo con estos autores, el sentimiento subjetivo de estar limitado por una comunidad es la piedra angular de su definición de sociedad internacional.

Una sociedad de estados existe cuando un grupo de estados, consciente de sus intereses y valores comunes, forman una sociedad en el sentido de que se consideran unidos por una serie de normas comunes que regulan sus relaciones y de que colaboran en el funcionamiento de instituciones comunes (Bull, 2005: 65).

Los autores de la escuela inglesa han centrado, tradicionalmente, su análisis en la dimensión estatocéntrica de la sociedad internacional. Ello ha llevado a no pocos autores a identificarlos con las corrientes realistas de las relaciones internacionales. Sin embargo, la escuela inglesa se ha definido como vinculada a la tradición grociana o racionalista, definiendo esa tradición como vía media entre las tradiciones hobbesiana/maquiaveliana (realista) y la kantiana/marxiana (revolucionista). En la primera tradición (realista) las relaciones internacionales se definen, ante todo, por el conflicto entre estados, por la guerra hobbesiana de todos contra todos. En la tradición revolucionista, la dimensión dominante es la cooperación, no entre estados sino entre los individuos que constituyen una “comunidad mundial”. La tradición racionalista se considera un punto intermedio entre las otras dos: por el énfasis en las reglas e instituciones que forman el tejido de la sociedad internacional y que limitan el conflicto (Salomón González, 2002).

1.1.4. LA SANTA SEDE Y LOS DEBATES EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES

El limitado interés de la comunidad científica de las relaciones internacionales en lo referente al estudio de la Santa Sede es particularmente sorprendente, en tanto que ésta es la cúpula transnacional de una institución que cuenta entre sus miembros a más de un billón de personas; tiene un récord histórico como un eminente agente político; es el único agente religioso con status de observador permanente en la Asamblea General de Naciones Unidas; posee relaciones diplomáticas con casi todos los estados y actúa en numerosas ocasiones como impulsor de normas en la esfera pública mundial (Barbato, 2013). En este sentido las relaciones internacionales no deberían descuidar su análisis.

Ahora bien, ¿a qué se refiere el término Santa Sede? ¿Cuál es su significado político? Según el art. 361 del Código de Derecho Canónico (1983),



(...) bajo el nombre de Sede Apostólica o Santa Sede se comprende no sólo al Romano Pontífice, sino también, a no ser que por su misma naturaleza o por el contexto conste otra cosa, la Secretaría de Estado, el Consejo para los asuntos públicos de la Iglesia, y otras Instituciones de la Curia Romana.

El Papa como tal, posee personalidad jurídica en asuntos internacionales, status que lo convierte en un agente especial en la política global donde es reconocido como par por los demás estados y como un genuino agente transnacional a la vez que su influencia atraviesa a la mayoría de las naciones.

Autores como Jodok Troy y Andreas Sommeregger, retoman el concepto de “poder blando” de Joseph Nye³ y sostienen que la influencia del poder blando del Papa está creciendo significativamente y esto se debe a la capacidad de la Santa Sede para desempeñarse en un juego multidimensional (Barbato, 2012).

El poder blando se construye a partir de la demanda y la aceptación de la autoridad. Esta práctica no sólo da forma al poder del agente sino también a la estructura de poder del sistema en sí mismo. El poder blando del Papa se comprende no tanto desde la óptica weberiana del poder, sino más bien desde el punto de vista de Arendt, pues la Santa Sede no posee los medios para ejercer coerción. Su poder emerge de la doble aceptación de su status: por parte de sus fieles, que la aceptan como su superior, y de los estados que la aceptan como un semejante entre ellos.

Para comprender la posición estructural de la Santa Sede en la sociedad internacional y su influencia sobre ella, resulta importante retomar el abordaje de Andrew Hurrell, quien analiza la cuestión del poder y cómo los agentes y la estructura se constituyen mutuamente.

a. La Santa Sede desde el enfoque constructivista y la escuela inglesa

Teniendo en cuenta lo ya mencionado, es posible entender a la Santa Sede como un agente internacional con capacidad para influir en la modificación de las reglas constitutivas de la política mundial. Desde este punto de vista, por lo tanto, el constructivismo resulta el paradigma de las relaciones internacionales más conveniente para su análisis.

El constructivismo en su versión wendtiana no está interesado en la religión. Sin embargo, el constructivismo es más que Wendt y de hecho en el lado opuesto del espectro del constructivismo, es donde se puede encontrar el interés por la religión. Un enfoque sobre el proceso histórico de las comunidades y sociedades en constante reproducción y cambio de sí

³ NYE (1990) Introduce el concepto del poder blando, definido como “la habilidad de obtener lo que quieres a través de la atracción antes que a través de la coerción o de las recompensas”. Surge del atractivo de la cultura de un país, de sus ideales políticos y de sus políticas. Cuando nuestras políticas son vistas como legítimas a ojos de los demás, nuestro poder blando se realiza.



mismas y de otras, es un buen punto de partida para el análisis del impacto de la religión en los asuntos internacionales. La ventaja especial del abordaje constructivista es su interés en la práctica política en la que tiene lugar la co-constitución entre los agentes y su estructura. Por otro lado, algunos autores como Scott Thomas han optado por la trayectoria de la Escuela Inglesa como punto de referencia para el estudio de la religión en el sistema internacional (Barbato, 2012).

En este sentido, el trabajo de Andrew Hurrell combina la tradición de la Escuela Inglesa y los postulados del constructivismo para debatir el paso de una sociedad de estados pluralista (característica de las teorías tradicionales) a una solidarista y de gobernanza global (según la conciben los constructivistas) incluyendo estados y actores transnacionales.

Las normas solidaristas y transnacionales poseen una base política, legal y moral, e incluso en un campo puramente pragmático, los Estados deben justificar sus acciones en términos de estas normas y buscar la legitimidad de los organismos internacionales que son promotores y depositarios de esas normas.

Pero, por el otro lado, el pluralismo basado en la centralidad del Estado continua desarrollando un rol fundamental en la estructura política, legal y normativa de la sociedad internacional contemporánea. Por lo tanto, no estamos lidiando con un mundo westfaliano desaparecido o en desaparición, sino con un mundo en el que concepciones solidaristas y cosmopolitas de la gobernanza coexisten, a menudo no felizmente con muchos aspectos del viejo orden pluralista. (Hurrell en Barbato, 2012: 7).

La preocupación de Hurrell se centra en el cambio de patrones de las normas y valores constitutivos del orden global. En línea con el constructivismo y la Escuela Inglesa, el análisis de las normas es central para comprender el poder de movilizar, justificar y legitimar las acciones.

No hay duda que las comunidades religiosas con sus creencias y prácticas son promotoras fundamentales de normas. Sin embargo, Hurrell aborda la cuestión desde una parcialidad occidental secular, relegando la religión a un segundo plano. El autor provee una agenda de investigación perfecta para la integración de la religión y su impacto en la creación y cambio de reglas constitutivas del orden global al debate pero el sesgo secular de su abordaje le impide hacerlo por sí mismo (Barbato, 2012: 8).

Hurrell argumenta que el estado pierde su lugar como institución soberana privilegiada y en cambio se convierte en uno de los numerosos agentes internacionales participantes del más amplio y complejo proceso legal y social. La legitimidad transnacional provista por los actores transnacionales a ese proceso resulta fundamental.



Existe ya una sociedad pluralista de actores transnacionales⁴ solidaristas paralela a la sociedad pluralista de estados. La Santa Sede es una parte fundamental en ambas, en tanto que como se mencionó anteriormente, la clave de su éxito en la actual época de transformaciones, es su habilidad para actuar en diferentes niveles: como agente internacional, se integra en el concepto pluralista de la sociedad anárquica de estados; sin embargo, en su fuero interno, tiene una franca perspectiva solidarista, ubicándose como vicaria de Cristo no sólo para el alma de los fieles de cada país, sino también dirigiéndose a toda la humanidad y actuando de esta manera, a través de los estados.

La Santa Sede intenta moldear las normas más constitutivas de la globalización. Desde la década de los sesenta y a través de diversos documentos como las encíclicas “*Pacem in Terris*” de Juan XXIII (1963) o “*Caritas in Veritate*” de Benedicto XVI en 2009, la Santa Sede ha logrado desarrollar una fuerte conciencia moral dirigida a toda la humanidad para una clara comprensión de los diversos y complejos problemas acaecidos a raíz de la globalización. Problemas globales, que como tales deben ser atendidos al interior de las estructuras políticas globales (Barbato, 2012). En este sentido, el reto del Papa Francisco de confrontar “la globalización de la indiferencia” durante su visita a Lampedusa (Italia) en 2013, fue citado internacionalmente por medios de comunicación laicos y religiosos y es ejemplo claro de ello.

b. El accionar de la Santa Sede en el sistema internacional: la Iglesia, el Estado Vaticano y la diplomacia

El status de personalidad jurídica internacional adjudicado al Papa como agente internacional ha sido desarrollado por la Santa Sede desde la época medieval. Durante este tiempo ha tenido sus contratiempos y crisis cuando los Estados Pontificios fueron conquistados durante la Revolución Francesa en 1798, luego por Napoleón en 1808 y finalmente por Italia en 1870. Con los Tratados de Letrán, que dieron origen a la Ciudad Estado del Vaticano en 1929, y el final de la Primera Guerra Mundial, la Santa Sede comenzó a florecer nuevamente hasta lograr, luego de la Segunda Guerra Mundial y de la tercera ola de descolonización, el status de observador permanente en las Naciones Unidas y la membresía en algunos de sus organismos

⁴ De acuerdo con Thomas Risse-Kappen, se entiende por actores transnacionales aquellos actores no estatales que

operan al interior de los estados o a nivel nacional, y por fuera de ellos, a través de las fronteras nacionales, formando parte de las llamadas Relaciones Transnacionales. Este tipo de relaciones pueden ser definidas entonces, como las interacciones, coaliciones y contactos a través de los límites estatales entre una gran variedad de actores no estatales que no son controlados por los estados, por los órganos gubernamentales de política exterior o por organizaciones internacionales, aunque forman parte de las relaciones internacionales. Los actores transnacionales pueden distinguirse por sus motivaciones y dividirse entre aquellos que poseen fines de lucro, como las empresas multinacionales, y aquellos sin fines de lucro que representan algún aspecto particular de interés público o poseen alguna concepción del “bien común” para la sociedad o para el mundo. Una categoría especial de actores transnacionales son las ONG’s que principalmente operan como Organizaciones Internacionales No Gubernamentales (1995: 100).

Es allí donde se pueden encontrar a los actores religiosos.



especializados, a la vez que establecía relaciones diplomáticas con la mayoría de los estados de la sociedad internacional.

Es importante remarcar que el poder y prestigio mundial de la figura del Papa no está fundado en su rol de soberano del Estado del Vaticano, sino más bien en su rol de líder de la Iglesia católica y las relaciones diplomáticas establecidas con los estados de la sociedad internacional son con la Santa Sede y no con el Estado del Vaticano.

Por lo tanto, la Santa Sede no es una organización no gubernamental sino la cúpula de una organización gubernamental muy específica, pues no sólo gobierna un estado, sino que también gobierna la Iglesia. Es aceptada como soberana entre los estados y como tal, es parte de los procesos de la gobernanza global. Por otro lado, la existencia del Derecho Canónico refuerza el carácter especial de la Santa Sede, distinguiéndola de otros actores transnacionales y también de otros actores religiosos. Este Derecho se diferencia de las legislaciones nacionales y religiosas, pues no sólo se declara superior a una ley nacional, ya que alcanza a sus miembros distribuidos en todo el mundo, sino que además posee un sistema jurídico de pleno derecho con el Papa como su Juez principal. Tiene su propia validez y no deriva del Derecho Internacional Privado como sucede con las empresas multinacionales y las organizaciones no gubernamentales. Por lo tanto, la Santa Sede es un actor global único trans-gubernamental y transnacional (Barbato, 2012: 10).

La iglesia: la Santa Sede como agente transnacional

La base interna de la soberanía de la Santa Sede es la Iglesia católica y la comunidad que conforman sus fieles. Casi el 20%, es decir, más de un billón de personas alrededor del mundo son católicas y por ende, están más o menos interesadas en las intervenciones del Papa. A lo largo del siglo XX, el Papa ha logrado establecer un grado de coherencia de alcance global. Esto no quiere decir que sus decisiones no sean disputadas sino que ha sido capaz de defenderlas desde una base teológica.

Dos eventos, que parecerían contradictorios a primera vista, han sido cruciales en este sentido: el Primer y Segundo Concilio Vaticano. En los años 1869 y 1870, se celebra el Primer Concilio Vaticano o *Vaticanum I*. Allí, el pontificado logró instaurar la infalibilidad del Papa bajo ciertas condiciones justo antes de que su soberanía sobre los Estados Pontificios llegara a su fin. Este nuevo dogma no sólo reforzó la centralidad del mando del pontificado al interior de la Iglesia, sino también su visibilidad y popularidad fuera de ella. De esta manera, La Santa Sede logró sobrevivir a la secularización en Europa y permitió el florecimiento del Catolicismo Global, mientras mantenía un control centralizado en la creciente Iglesia transnacional.

El Concilio Vaticano II, por su parte, llevado a cabo entre 1962 y 1965, fue en muchos aspectos exactamente lo opuesto al primero. Esta vez, el objetivo no fue la construcción de bastiones contra el mundo moderno, más bien se fundó en la destrucción de éstos para lograr



adaptarse y ajustarse a ese mundo. El aspecto más crucial del *Vaticanum II*, desde una perspectiva política fue la decisión de favorecer la democracia y la libertad religiosa por sobre una norma católica pero autoritaria (Barbato, 2013).

A diferencia de lo establecido por el I Concilio Vaticano, la Iglesia ya no hace énfasis en su rol como sociedad perfecta. En efecto, el *Vaticanum II* habla de la Iglesia como entidad que comparte las alegrías y las penas de su pueblo, destacando su cercanía a las preocupaciones sobre la situación actual en la que se encuentran sus fieles.

La Iglesia ya no se ve a sí misma como parte de la sociedad civil, sino como constitutiva de ella. En la perspectiva de la emergencia de una esfera pública global, la Iglesia y el pontificado se ven a sí mismos como actores genuinos que a diferencia de otros actores transnacionales, se consideran constitutivos de la sociedad humana y no sólo parte de ella (Barbato, 2013: 36).

La Santa Sede como agente busca dejar su impronta en las normas que constituyen el orden mundial, y de hecho, posee influencia y poder suficiente para hacerlo.

Territorio - la Ciudad Estado del Vaticano

La Ciudad Estado del Vaticano tiene la función de garantizar su independencia respecto de otros gobernantes. Con ese fin, la creación del Estado del Vaticano a partir de los Tratados de Letrán de 1929, apoya el rol internacional e independiente de la Santa Sede. La legalidad ininterrumpida de su integridad territorial desde los Tratados de Letrán, aseguró a la Santa Sede la posibilidad de actuar con mayor libertad en el escenario internacional sin preocuparse de verse presionada en su territorio. La integridad de su Ciudad Estado le otorga al Papa una referencia territorial para su independencia.

En este sentido, su soberanía, según lo establecido en el art. 2 del Tratado de Letrán, es un “atributo inherente a su naturaleza, de conformidad con su tradición y las exigencias de su misión en el mundo.” En función de esto, se entiende que “el estado de la Ciudad del Vaticano fue creado como un instrumento para las relaciones con otros estados, estado-soporte que garantiza con un mínimo de territorio, la libertad espiritual al Papa” (Carletti, 2012: 16).

El artículo 24, por otro lado, evidencia la decisión de la Santa Sede para evitar, en principio, cualquier interferencia en eventuales competiciones entre los estados.

La Santa Sede, respecto a la soberanía que le compete incluso en el campo internacional, declara querer permanecer ajena a competiciones temporales entre los demás estados y congresos internacionales organizados con tal fin, a no ser que las partes contendientes apelen concordemente a su misión de paz, reservándose en todo caso hacer valer su potestad moral y espiritual.



En consecuencia, la Ciudad del Vaticano será considerada siempre y en todo caso, territorio neutral e inviolable (Tratado de Letrán, 1929).

El reducido tamaño del territorio vaticano y su limitado poder estatal, sin embargo, no reducen en ningún sentido el impacto de la Santa Sede en la escena internacional. El status diplomático de la Santa Sede está acreditado con este territorio simbólico. No obstante, ese status deriva de la persona del Papa, que es sólo adicionalmente el monarca de una pequeña Ciudad Estado. La Santa Sede actúa desde el Estado del Vaticano, pero no se reduce a éste.

Por lo tanto, la novedad de los Tratados de Letrán en el ámbito internacional, no fue el surgimiento de un nuevo sujeto internacional, que ya existía, sino sólo de un nuevo estado. “En tal caso, se afirma la independencia de la subjetividad política internacional de la Santa Sede fundada en el territorio sobre el cual ejerce su poder” (Carletti, 2012: 38).

Diplomacia - el Papa como par en la sociedad de estados

Al igual que los demás estados de la sociedad internacional, la Santa Sede ejerce el derecho activo y pasivo de legación que, en su caso, se encuentran en los incisos 362 al 367 del Código de Derecho Canónico, en donde se especifica los aspectos jurídicos de la función de los representantes pontificios, haciendo hincapié en el derecho del Papa para nombrar y enviar a sus legados a las Iglesias particulares y, al mismo tiempo, a los estados y autoridades públicas.

El Romano Pontífice tiene derecho nativo e independiente de nombrar a sus propios Legados y enviarlos tanto a las Iglesias particulares en las diversas naciones o regiones como a la vez ante los Estados y Autoridades públicas; tiene asimismo el derecho de transferirlos y hacerles cesar en su cargo, observando las normas del derecho internacional en lo relativo al envío y cese de los Legados ante los Estados (Art. 362 del Código de Derecho Canónico, 1983).

En este artículo se hace evidente la doble función de la diplomacia pontificia. El Papa envía a sus representantes con una función *ad intra* o intraeclesial (el Legado Pontificio recibe la tarea de representar al Papa en las Iglesias particulares) y una función *ad extra* o diplomática (el representante de la Santa Sede es enviado a los estados y sus gobiernos o a las organizaciones internacionales). El Papa posee también un derecho pasivo de legación, en tanto que permite que la Santa Sede reciba representantes diplomáticos de otros estados en su territorio (Carletti, 2012).

Por otro lado, la diplomacia multilateral representa para la Santa Sede un instrumento importante que le permite ejercer mayor influencia en el escenario internacional. Por esa razón, desde el surgimiento de las primeras organizaciones internacionales, los Papas quisieron estar presente en ellas por medio de las diferentes modalidades que les eran ofrecidas. Actualmente, la Santa Sede participa como Observador Permanente en la Organización de Naciones Unidas



en las sedes de Nueva York, Ginebra y Viena, en la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en Ginebra, y es miembro del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), en Ginebra, donde participa como miembro del Consejo Ejecutivo.⁵

A su vez, la Santa Sede ha adoptado el rol de mediadora en numerosos conflictos internacionales, al tiempo que ha defendido y participado en muchos de ellos a través de sus comunidades locales, logrando influenciar el resultado de los mismos. Ejemplo de ello son: el compromiso del Papa Juan XXIII en una solución pacífica de la crisis de los misiles cubanos en 1962; el apoyo y defensa del movimiento Solidaridad, que contribuyó a la democratización de Polonia en el cual, Karol Wojtyla fue uno de sus principales representantes (1980); mediación de la Santa Sede en el conflicto del Canal de Beagle entre Argentina y Chile entre 1979 y 1984; trabajo de campo para la construcción de paz durante la guerra civil en Mozambique (1977 a 1992) y en otros lugares por la comunidad laica católica de San Egidio.

La Santa Sede ha tenido numerosos altibajos a lo largo de su historia, sin embargo ha sobrevivido y se encuentra preparada no sólo para prevalecer en un mundo globalizado sino incluso para influenciar la actual época de transformaciones. De hecho, con la Santa Sede, la sociedad plural de estados nunca perdió completamente sus cimientos solidaristas y siempre estuvo abierta a distintos aspectos de gobernanza mundial. En la transformación actual hacia un nuevo orden transnacional, la Santa Sede tiene una ventaja estructural, pues al actuar como par en la sociedad de estados pluralista y al tener a la Iglesia como su base de poder, sus enseñanzas la convierten en un “global player”, o en términos constructivistas, en un agente a escala global que opera como impulsor de normas con fuerza suficiente para otorgar o quitar legitimidad a proyectos de gobernanza mundial (Barbato, 2012).

⁵ A su vez, la Santa Sede también participa en la Organización de las Naciones Unidas para Alimentación e Agricultura (FAO), en Roma; en la Organización Mundial de la Salud (OMS), en Ginebra; en la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia e Cultura (UNESCO), en París; en la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), en Viena; en el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (IFAD), en Roma; en la Organización Mundial de Turismo (OMT), en Madrid; en la Organización Meteorológica Mundial (OMM), en Ginebra; en la Organización Mundial del Comercio (OMC), en Ginebra; en el Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo (UNDP), en Nueva York; en el Programa de las Naciones Unidas para el Asentamiento Humano (UN-HABITAT), en Nairobi; en el Programa de las Naciones Unidas para el Ambiente (UNEP), en Ginebra; en el Programa Alimentario Mundial (PAM), en Roma; en la Comisión Internacional del Estado Civil (CIEC), en Estrasburgo; en el Consejo de Europa (CE), en Estrasburgo; en la Organización de los Estados Americanos (OEA), en Washington; en la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD), en Ginebra; en la Organización Mundial de Propiedad Intelectual (OMPI), en Ginebra; en la Agencia Internacional para la Energía Atómica (AIEA), en Viena; en la Organización para la Prohibición de Armas Químicas (OPCW), en la ciudad de La Haya; en el Comité Internacional de Medicina Militar (CIMM), en Bruselas; en la Organización Internacional de Institutos Superiores para el Control de las Finanzas Públicas (INTOSAI), en Viena; en la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OCSE), en Viena; y en el Instituto Internacional para la Unificación de Derecho Privado (UNIDROIT), en Roma. Aparte de esas Organizaciones, la Santa Sede participa como Estado acreditado no miembro en la Unión Africana (UA), en Adis Abeba; y miembro de un acuerdo bilateral de cooperación con la Liga de los Estados Árabes (LAS), con sede en el Cairo; posee status de Enviado Permanente en la Unión Latina (UL), en París, y en la Organización Jurídica Consultiva Afro-Asiática (AALCO), en Nueva Delhi (Carletti, 2012).



La Santa Sede favorece abiertamente el nuevo orden transnacional ya que se condice con la dimensión espiritual de un mundo bajo el mandato de Dios. La última encíclica de Benedicto XVI agregó explícitamente la dimensión espiritual de la globalización:

La acción del hombre sobre la tierra, cuando está inspirada y sustentada por la caridad, contribuye a la edificación de esa ciudad de Dios universal hacia la cual avanza la historia de la familia humana. En una sociedad en vías de globalización, el bien común y el esfuerzo por él, han de abarcar necesariamente a toda la familia humana, es decir, a la comunidad de los pueblos y naciones [...], dando así forma de unidad y de paz a la ciudad del hombre, y haciéndola en cierta medida una anticipación que prefigura la ciudad de Dios sin barreras (Caritas in Veritate, 2009: 4).

La Santa Sede no puede presionar la esfera pública mundial o la sociedad de estados como sí era posible en la cristiandad de la Europa medieval. Sin embargo, en la lucha por mudar de una sociedad de estados pluralista hacia una perspectiva solidarista de compromiso con la gobernanza mundial, la Santa Sede es un agente preparado para fomentar su interpretación de la globalización.

1.2. MARCO CONCEPTUAL: UNA DIFERENCIA VITAL

Las corrientes migratorias no son, desde luego, nada nuevo. Millones de individuos en todo el mundo se movilizan fuera de sus países de origen. Sin embargo, no todos lo hacen por las mismas razones, ni tienen acceso a los mismos derechos o protección. En el momento de solicitar el ingreso en un determinado estado, la distinción entre migrante, refugiado o solicitante de asilo puede suponer una diferencia vital, pues el ser categorizado como “inmigrante” puede suponer el peligro de ser deportado y eso puede significar una sentencia de muerte.

Por otro lado, la terminología puede desempeñar un papel importante a la hora de dar forma al debate sobre una gestión efectiva de la migración. Un elemento clave en este sentido, ha sido la estrategia -utilizada tanto por gobiernos como por medios de comunicación- de mezclar la terminología, el uso de lenguaje impreciso y de estereotipos (Colville, 2006). Como resultado, en los últimos años ha emergido un clima de intolerancia y xenofobia en algunos países, que se opone a la integración de refugiados, migrantes y solicitantes de asilo y explota el miedo público del “otro”.

Probablemente, el problema combinado de la inmigración y el asilo se debate (y confunde) hoy más que nunca, y a medida que avanza el siglo XXI, es posible que se vuelva aún más complejo, con más personas que se vean forzadas a cortar sus raíces -de un modo u otro- y trasladarse a otro lugar. Sin embargo, la distinción entre unos y otros resulta fundamental al momento de solicitar el ingreso y la protección de un estado.



1.2.1. ASILO Y REFUGIO: ALCANCE Y DISTINCION CONCEPTUAL

Frente a las crisis de desplazamiento de personas que atraviesan innumerables países en la actualidad, el uso indistinto y a veces confuso de las categorías de asilo y refugio resulta habitual. Ambos instrumentos consagran el derecho a la protección de toda persona que se encuentre perseguida, pero estos términos no son sinónimos y si bien existe similitud en sus características generales, tienen un tratamiento jurídico distinto.

La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de Ginebra (1951) y su Protocolo Adicional (1967), son los instrumentos que proporcionaron, por primera vez, una estructura formal para responder a las necesidades generales de los refugiados y normas para protegerlos en aplicación del Derecho Internacional. En este sentido, la Convención establece en su artículo n° 1 que el término "refugiado" se aplicará a toda persona:

Que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1° de enero de 1951 y 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.

Es importante destacar que el derecho internacional sostiene que la determinación de la condición de refugiado es declaratoria, lo que significa que una persona no se convierte en refugiado, sino que el estado al que solicita protección, declara que lo es (Staples, 2016). Eso implica que muchas de las personas que se trasladan fuera de sus países de origen son refugiados, a pesar de que no se les reconozca como tales. Aún así, el reconocimiento efectivo de una persona como refugiada resulta vital para su estatus y protección.

Del texto de la Convención se desprende que el término “refugio” implica la protección que el estado receptor garantiza al solicitante de asilo, hasta que se regularice su situación en materia legal o haya obtenido admisión en otro país. En este sentido, cuando un estado reconoce el status de refugiado de una persona, le otorga al solicitante protección por el sólo hecho de ingresar a su territorio y respeta a su vez, su derecho a no ser reportado.

En este sentido, se entiende por solicitantes de asilo o refugio a “aquellas personas que han presentado una solicitud en la que afirma que él o ella es un/a refugiado/a, y se halla esperando a que esa solicitud sea aceptada o rechazada” (ACNUR, 2007: 10).

Ahora bien, el asilo es una institución que reserva a los estados la facultad de brindar amparo o no a todo aquel que esté siendo perseguido, ya sea que se lleve a cabo en el territorio



del estado que otorga la protección -asilo territorial-, o que se practique por medio de autoridades representativas de un estado en el territorio de otro -asilo diplomático-. La “Declaración de Asilo Territorial” de 1967, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas, establece en su artículo 1 que:

1. El asilo concedido por un Estado, en el ejercicio de su soberanía, a las personas que tengan justificación para invocar el artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos⁶, incluidas las personas que luchan contra el colonialismo, deberá ser respetado por todos los demás estados.
2. No podrá invocar el derecho de buscar asilo, o de disfrutar de éste, ninguna persona respecto de la cual existan motivos fundados para considerar 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.
3. Corresponderá al estado que concede el asilo calificar las causas que lo motivan.

El asilo tiene una definición jurídica específica y no todos los migrantes que lo solicitan cumplen los requisitos para obtenerlo. Sin embargo, el fallo sobre una solicitud de asilo está separado del derecho del migrante a solicitarlo. Ese derecho existe con independencia de que el asilo se le llegue a conceder (Pace y Severance, 2016).

La solicitud de refugio tiene un alcance más universal en tanto es una obligación de protección de todos los estados parte de la Convención y su Protocolo, en cambio en el caso del asilo, aunque los estados sean parte de acuerdos o tratados, su decisión de concederlo es discrecional, es decir, no están obligados, como en el caso del refugio, por la comunidad internacional⁷ (San Juan y Manly, 2003). Desde este punto de vista, el refugio funciona como medida incluso preventiva y de resguardo de los derechos y garantías fundamentales de la persona o grupo.

El refugio además es un estado de protección fuera de los límites territoriales. En la práctica del asilo esto no es una condición necesaria, ya que, como se mencionó anteriormente, en el caso del asilo diplomático, la protección puede brindarse en el país de origen del solicitante.

⁶ Según la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) en su Artículo 14: 1. En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país. 2. Este derecho no podrá ser invocado contra una acción judicial realmente originada por delitos comunes o por actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.

⁷ Según lo que dispone la Carta de las Naciones Unidas en los artículos 1.3, donde se establece, como uno de los propósitos de la organización, el de “realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión (...)” y el artículo 55 incisos a) y c) dispone que: “Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, la Organización promoverá: a) niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social, (...) c) el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y a la efectividad de tales derechos y libertades”. Finalmente, como lo prescribe el artículo 56 de este mismo instrumento, que consagra para los Estados el deber de tomar medidas, conjunta o separadamente, para realizar los propósitos consagrados en el artículo 55.



Con todo, es posible afirmar que la figura del asilo ha quedado más bien reducida al ámbito latinoamericano, en donde el sistema de protección de los Derechos Humanos atiende a estas nuevas problemáticas estableciendo en su legislación la diferenciación entre refugio y asilo. Es decir, el refugio sólo aplica como derecho respecto a la admisión de solicitudes de ingreso, en cambio el asilo - diplomático o territorial- se utiliza para designar la protección que otorga el estado a un extranjero perseguido o que ha tenido que huir de su país en razón de sus opiniones, militancia o prácticas políticas (San Juan y Manly, 2003). El derecho de asilo extiende la protección humanitaria por un lado y por otro expresa la voluntad política de los estados de conceder protección a los exiliados por motivos políticos.

En términos generales, es posible afirmar que el derecho internacional no tiene una respuesta unívoca respecto de la categoría de asilo, aplicable a todos los migrantes. Por este motivo, es más acertado decir que este es un campo de discusión y diálogo que el derecho internacional deja librado al derecho interno de los estados. Sin embargo, es tarea de la legislación internacional promover mayores derechos y garantías a los refugiados en contextos de crisis humanitarias. En ese contexto, es fundamental distinguir la categoría de refugiado de la de migrante.

1.2.2. REFUGIADOS Y MIGRANTES: UNA DISTINCIÓN NO DEL TODO CLARA

Ante la necesidad de distinguir entre estas dos categorías, la frase “*fundados temores de ser perseguido*” -presente en la definición del refugiado-, adquiere un significado fundamental. Ambos conceptos, “refugiado” y “migrante”, hacen referencia a individuos o poblaciones que se desplazan a través de una o más fronteras internacionales. Sin embargo, aunque dicho desplazamiento pueda tomar caminos similares, refugiados y migrantes reciben un trato muy distinto en el campo del Derecho Internacional, Organizaciones Internacionales y políticas de estado.

Aquellas personas que son considerados refugiados se caracterizan, como se señaló anteriormente, por el hecho de encontrarse “perseguidos” y no contar con protección por parte de sus estados de origen. Es decir, son víctimas de una migración forzada pues huyen para salvaguardar la vida, la seguridad o la libertad ante un temor fundado de persecución, ante una situación de conflicto armado o violaciones de sus derechos humanos. Esto último supone también el principal obstáculo para un retorno seguro y digno. Es en este sentido, que el Derecho Internacional de los Refugiados no puede concebirse fuera del marco de los Derechos Humanos.



Ahora bien, a nivel internacional no hay una definición universalmente aceptada del término “migrante.”

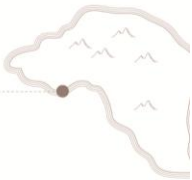
Este término abarca usualmente todos los casos en los que la decisión de migrar es tomada libremente por la persona concernida por “razones de conveniencia personal” y sin intervención de factores externos que le obliguen a ello. Así, este término se aplica a las personas y a sus familiares que van a otro país o región con miras a mejorar sus condiciones sociales y materiales y sus perspectivas y las de sus familias (OIM, 2006: 43).

De acuerdo con el ACNUR (2015), los migrantes eligen trasladarse principalmente para mejorar sus vidas al encontrar trabajo o educación, por reunificación familiar, o por otras razones. A diferencia de los refugiados, quienes no pueden volver a su país, los migrantes continúan recibiendo la **protección** de su gobierno. En materia de jurisdicción, la distinción también es importante para los gobiernos, en tanto que tratan a los migrantes de conformidad con su propia legislación y procedimientos en materia de inmigración, mientras que tratan a los refugiados aplicando normas del Derecho Internacional.

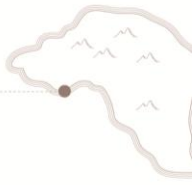
Por otra parte, aún cuando los migrantes se encuentren también obligados a desplazarse en grandes contingentes por ejemplo, por motivos vinculados a graves crisis económicas o catástrofes ambientales, el Derecho Internacional considera que hay una “voluntad o elección” de desplazamiento en búsqueda de mejores oportunidades. Es decir, aún cuando los motivos que fueren al desplazamiento pongan en peligro la continuidad del ejercicio de sus Derechos Humanos, no hay en este caso motivos de “persecución” que permitan la solicitud de asilo y protección.

La persecución debe estar necesariamente asociada a motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opinión/ideología política. Fuera de estos motivos enunciados en la Convención, el migrante no puede disfrutar del Estatuto de Refugiado. Sin embargo, si bien la categoría de migrante sugiere que hay razones voluntarias para el movimiento, es posible afirmar que en la “crisis migratoria” actual, los factores causante del desplazamiento son forzosos (graves crisis políticas-económicas, desempleo, pobreza, desastre ambiental, entre otros).

Resulta necesario entonces, distinguir claramente aquellos factores forzosos que influyen en la "voluntad" de migrar y abogar por dichos casos, porque aún cuando no se trate de una "persecución" en los términos previstos por la Convención de 1951, sí responde a una necesidad imperiosa de salvaguardar los Derechos Humanos de aquellas personas que se ven obligadas en gran medida a desplazarse a otros territorios, ya que carecen de la protección de sus países de origen.



La migración y el refugio están interrelacionados, aún cuando estados y actores internacionales procuran mantener separadas estas dos áreas políticas. Aparece nuevamente la disputa por el verdadero sentido y significado de estas categorías. ¿Migrantes o refugiados? La distinción y uso correcto del término es importante en tanto se convierte en una herramienta para distorsionar discursivamente la realidad.



CAPÍTULO II: EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y NORMATIVA INTERNACIONAL Y REGIONAL DE LOS DESPLAZAMIENTOS POBLACIONALES

Cuando veo el puerto me pregunto
dónde van los hombres que se van
esos marineros que en silencio
parten sin saber si volverán
hermanados en la misma suerte
marcha un tucumano, un portugués,
orillando un llanto un italiano
sueña que algún día ha de volver.

*Horacio Guarany
Nostalgias Marineras*

2.1. LOS DESPLAZAMIENTOS DE POBLACIÓN A LO LARGO DE LA HISTORIA

Como se mencionó anteriormente, la existencia de movimientos poblacionales ha estado siempre presente a lo largo de la historia de la humanidad. Dichos movimientos, se consolidaron como una realidad dinámica conformando el devenir de las sociedades actuales. Los flujos migratorios fueron, y continuarán siendo, importantes motivos de cambio social, económico, cultural y político.

Hace 500 años aproximadamente, tuvo lugar un hecho crucial en la historia de la migración a partir de los viajes realizados por los exploradores europeos y que llevaron inicialmente al descubrimiento de “nuevos mundos”, tales como las Américas y Asia, y después al desarrollo de los territorios coloniales. Este, se convirtió en un flujo sin precedentes de migración transoceánica (OIM, 2006). Un gran número de hombres y mujeres fueron a las Américas, luego a Asia y África como migrantes/pobladores.

En el siglo XIX surgió una forma moderna de migración en masa que fue posible gracias a que nuevos medios de transporte facilitaron los traslados, disminución de sus costos ayudó a que, la transformación de las colonias en América en un atractivo para los emigrantes europeos. Entre mediados del siglo XIX y 1914, más de 30 millones de migrantes partieron desde Europa hacia América (Bundy, 2016). En 1914, la Primera Guerra Mundial y la Revolución Rusa de 1917 dieron lugar a las primeras grandes crisis de refugiados en Europa. Esto llevó a que durante los años de entreguerras se desarrollaran las primeras normativas e instituciones para gestionar el fenómeno de los migrantes y apátridas.



La Segunda Guerra Mundial, se identifica como un parte aguas importante en la historia de la migración, ya que la devastación europea contribuyó al desplazamiento masivo dentro del continente. En mayo de 1945, había más de 40 millones de refugiados en Europa, sin techo, desarraigados y huyendo (Bundy, 2016). Finalizada la guerra, las economías europeas comenzaron a mostrar nuevamente un sólido crecimiento. La primera consecuencia de ello, fue una desaceleración del flujo de emigrantes fuera de Europa y hacia los países tradicionales de destino, y una promoción a la reubicación activa dentro de la región europea de trabajadores que buscaban tomar ventajas de la creación rápida de empleo.

Durante los años de posguerra, se hizo necesaria la creación de un nuevo marco legal e institucional para responder al fenómeno de los refugiados. De allí que, en 1951, en el marco del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) se aprobó la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.

La crisis petrolera y la recesión económica global de la década del setenta, tuvieron un impacto considerable en las políticas sobre migración, disminuyendo la demanda de trabajadores en los países receptores que experimentaban un estancamiento económico. Como una respuesta a las tasas de desempleo que se incrementaban rápidamente, los estados europeos acabaron con sus programas de trabajadores huéspedes (extranjeros a los que se les permitía residir y trabajar temporalmente en su país), mientras que, por otro lado hubo países como Estados Unidos, Australia y Canadá que adoptaron ordenamientos de selección de migrantes más estrictos (OIM, 2006).

Actualmente, la clasificación tradicional de países involucrados en el fenómeno migratorio (países de origen, tránsito y destino) está perdiendo significado, ya que muchos de estos envían, reciben, o son países de tránsito de migrantes. Conforme la conducta migratoria se complejiza y se globaliza, los gobiernos deben enfrentar nuevos retos. La globalización se ha traducido en un considerable aumento de la movilidad humana, con repercusiones de carácter social, económico y, sobretodo, ambiental.

Las migraciones internacionales se seguirán incrementando en función de las desigualdades socioeconómicas que se profundizan entre países y regiones, en el contexto de una globalización cada vez más excluyente, en un orden internacional caracterizado por sus asimetrías, monopolios y segregación. El deterioro del medio ambiente y sus consecuencias, así como los conflictos armados, continuarán expulsando personas en búsqueda de de seguridad para ellas y sus familias (Mármora, 2009: 28).



2.2. DERECHOS Y GARANTIAS DEL REFUGIADO

Como ya se mencionó, si bien a lo largo de la historia las personas se vieron obligadas a abandonar su lugar de residencia habitual escapando de la persecución, no es hasta principios del siglo XX que comienzan a pergeñarse normas universales destinadas a su protección. El sistema jurídico que se inicia en el marco de Sociedad de Naciones culmina con el establecimiento de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la adopción de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. Esta última constituye la fundación de la protección internacional de los refugiados, definiéndolos y estableciendo sus derechos y las obligaciones de los estados para con esta población.

Dicha Convención, incorporaba en un primer momento, dos limitaciones: una de carácter temporal (que fuera referido a acontecimientos sucedidos antes del 1 de enero de 1951) y otra de carácter geográfico (que tales acontecimientos se hubieran producido en Europa). Sin embargo, a comienzo de los años sesenta, la problemática de los refugiados se multiplicó rápidamente en otros continentes, especialmente en África, haciendo ineficientes las limitaciones. Estos nuevos refugiados, contaban con la asistencia del ACNUR, pero los estados no tenían ninguna obligación al respecto. Con el objetivo de poner fin a esta situación, con el Protocolo Adicional de 1967, se retiraron dichas restricciones. Estos instrumentos jurídicos proporcionaron, por primera vez, una estructura formal para responder a las necesidades generales de los refugiados y normas para protegerlos en aplicación del Derecho Internacional.

La Convención de 1951 es el principal instrumento para la protección de los refugiados, incluidos los que huyen de conflictos armados y de otras situaciones de violencia. Nada en el texto, el contexto o el objetivo y propósito de la Convención impide su aplicación a los conflictos armados u otras situaciones de violencia. Incluso, el instrumento no hace ninguna distinción entre los refugiados que huyen de situaciones en tiempos de paz o de guerra (ACNUR, 2012).

En relación a los derechos y obligaciones que instituye la Convención, éstos no sólo obligan a los estados contratantes, sino también a los mismos refugiados, en tanto los exhorta a acatar sus leyes y reglamentos del país donde se encuentran, así como las medidas adoptadas para el mantenimiento del orden público. Los estados, por su parte, deben evitar además cualquier forma de discriminación, sea por motivos de raza, religión o país de origen y brindar a los refugiados el mismo trato que otorguen a los extranjeros en general, en materia de acceso al empleo remunerado, a una vivienda, a elegir el lugar de residencia o a cualquier tipo de educación o enseñanza distinta de la elemental. En lo referente a la enseñanza elemental, a la



libertad de practicar su religión y en cuanto a la libertad de instrucción religiosa de sus hijos o a la asistencia médica, el trato otorgado a los refugiados debe ser el mismo que a sus nacionales.

Por otro lado, la Convención consagra el derecho de *non refoulement*⁸ (incluyendo la prohibición de rechazo en las fronteras). Este derecho se traduce en la obligación de los estados a no expulsar, repatriar o devolver a los refugiados a territorios en los que su vida o su libertad peligren por causa de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas. Corresponde entonces, presuponer que los solicitantes de asilo son refugiados, durante el periodo en que su condición está siendo verificada. Este principio de protección, no admite reserva e incluye a los solicitantes de asilo cuya situación todavía no se haya determinado. Además, el principio de *non refoulement* se conjuga armoniosamente con la solución idónea para el problema de los refugiados: la repatriación voluntaria.

2.3. LAS MIGRACIONES EN EL CONTINENTE LATINOAMERICANO

En Latinoamérica todavía subsisten situaciones que generan desplazamiento forzado de grandes masas de población, particularmente en la región andina y Centroamérica. En estas zonas los flujos transfronterizos actuales obedecen particularmente a una crisis humanitaria que se caracteriza por desplazamientos forzados al interior y a través de las fronteras de Colombia, El Salvador, Honduras y Guatemala, entre otros, producto de la presencia cada vez más extendida de las maras y pandillas centroamericanas, los actos del crimen organizado transnacional y el narcotráfico, por mencionar sólo algunas de las causas. El desplazamiento de población víctima de la violencia presente en la región afecta de manera diferenciada a los países vecinos y otros países de la América Latina.

En algunos países, como Estados Unidos, Costa Rica y Nicaragua, se está registrando un aumento importante de solicitudes de la condición de refugiado por estos motivos, afectando desproporcionalmente a las mujeres, niños, niñas y adolescentes. Por otra parte, la magnitud del desplazamiento forzado se ve opacada por un contexto en el que muchas personas que requieren protección optan por el anonimato y la dispersión, y por ende, no solicitan formalmente protección internacional.

En razón de lo expuesto, es posible afirmar que los desplazamientos de población en la región constituyen un desafío para los estados latinoamericanos que debe abordarse mediante el diálogo y la cooperación regional a fin de poder articular las preocupaciones legítimas de los estados por su seguridad nacional y el cumplimiento de las obligaciones asumidas de protección internacional.

⁸ Artículo 33 de la Convención de 1951.



2.4. APORTE NORMATIVO LATINOAMERICANO

El marco legal que regula el estatuto del Asilo se remonta al Tratado de Montevideo sobre Derecho Penal Internacional, firmado en 1889. En este documento, el asilo es considerado un derecho inviolable para aquellas personas que son perseguidas por sus opiniones políticas. Este Tratado reflejó la inestabilidad política de la región latinoamericana en ese momento y la necesidad de proteger a las víctimas ineludibles de la persecución política. Además del Tratado de Montevideo, los países de la región firmaron una serie de convenciones a fin de profundizar en la materia. Así distinguieron, por ejemplo, el asilo territorial del diplomático⁹ (Arboleda; 2003).

Como se mencionó en el primer capítulo de esta investigación, a pesar de que ambos conceptos, asilo y refugio, comparten la premisa de protección de los individuos perseguidos, las convenciones latinoamericanas circunscribieron los derechos de asilo para aquellas personas perseguidas por razones políticas. O sea, teniendo en cuenta las definiciones de las convenciones latinoamericanas, se puede inferir que el asilo territorial es más limitado en su aplicación que el concepto de refugiado enunciado en la Convención de 1951.

Es importante tener en cuenta que la institución del asilo en América Latina nació en el siglo XIX como resultado de un momento histórico caracterizado por la inestabilidad en los países de la región, producto de las agitaciones propias de estados recientemente independizados y en proceso de organización interna. Esta institución del derecho regional se sustenta en la costumbre de los estados latinoamericanos de otorgar asilo al perseguido. Luego, las diferentes convenciones surgieron para brindar un marco normativo a la práctica de otorgar asilo, a la vez que regularon las condiciones de otorgamiento y sus consecuencias. Tal como expresa César de San Juan:

(...) es un hecho varias veces advertido que la práctica del asilo para los perseguidos latinoamericanos fue conocida como un fenómeno que afectaba a individuos y que, en general, se trataba de dirigentes políticos, sindicales o personalidades de la cultura, circunstancias, éstas, a cuya luz tuvo lugar el diseño de las soluciones que se adoptaron dentro del marco de los citados tratados latinoamericanos y de la práctica seguida por los Estados de la región” (2003: 27).

Así, de acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en su Informe Anual de 1965, hasta el año 1960 los exiliados políticos de los países americanos se trasladaban con relativa facilidad a los países vecinos, donde generalmente se les concedía asilo de acuerdo con los convenios internacionales vigentes y la legislación interna (San Juan, 2003).

⁹ El Tratado sobre Asilo y Refugio Político de 1939 fue el primero en distinguir entre los dos tipos de asilo.



Sin embargo, en la década del sesenta, la tradición latinoamericana del asilo entró en crisis debido a la aparición de los desplazamientos de población a gran escala provenientes del Caribe. A su vez, la capacidad del sistema latinoamericano de asilo para hacer frente al problema de los refugiados fue también cuestionada por los hechos que acontecieron en la década de 1970 en América del Sur, con la irrupción de las Dictaduras militares en Chile, Paraguay, Uruguay y Argentina. En estas circunstancias de persecución de grandes grupos de población, se inició la acción de la comunidad internacional, y en particular del ACNUR a favor de los refugiados de América Latina, “que llevó a cabo políticas de protección seguidas de una importante operación de reasentamiento en el territorio de otros Estados, principalmente europeos.” (San Juan; 2003: 28). Este fenómeno evidenció la nueva realidad regional y reveló no sólo la insuficiencia de los instrumentos convencionales latinoamericanos e internacionales para tratar la temática, sino también, la incapacidad de los estados latinoamericanos para acoger a los contingentes de refugiados que ingresaban en sus territorios.

Si bien la Convención de 1951 es el instrumento jurídico universal y principal de protección para los refugiados, el concepto de refugiado que allí se enuncia no se ajusta a la magnitud, alcance y naturaleza de muchos de los actuales conflictos o situaciones violentas y desplazamientos de refugiados. Según lo expresa Arboleda:

“[...] aun antes de la existencia de la Declaración de Cartagena de 1984, los países latinoamericanos reconocieron que la definición de la Convención de 1951 -una definición más amplia que la normalmente utilizada en la región- era inadecuada en el trato de los muchos miles de individuos que involuntariamente escapaban de la violencia generalizada y de las situaciones opresoras en América Central.” (2003: 83)

Frente a esta situación, se desarrollaron una serie de instrumentos de protección complementaria/subsidiaria para los refugiados a nivel regional a fin de alcanzar, de manera más explícita, a quienes huyen de los efectos más generalizados de los conflictos armados y otras situaciones de violencia.

La Declaración de Cartagena de 1984 es un conjunto de conclusiones dirigidas a promover el establecimiento de un régimen de protección en América Latina y garantizar un trato básico para los refugiados. Se basa en los preceptos contenidos en la Convención de 1951, así como en la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969. Sigue los avances en África, en particular, el enfoque de “circunstancias objetivas” de la Convención de la OUA (Organización para la Unidad Africana) de 1969¹⁰. La definición de refugiado regional en la

¹⁰ Además de incorporar la definición de refugiado de la Convención de 1951, el Convenio de la OUA de 1969 también brinda protección internacional a los refugiados sobre la base de la situación objetiva del país de origen, a saber, "una agresión externa, una ocupación o una dominación extranjera, o de acontecimientos que perturben gravemente el orden público". A pesar de esta orientación objetiva, se señaló que la definición requiere un nexo causal entre la situación objetiva y la compulsión de la persona para salir y solicitar asilo.



Declaración de Cartagena de 1984 tiene por objeto proporcionar un punto de referencia conciso para ampliar las respuestas humanitarias y desarrollar leyes y políticas nacionales (ACNUR, 2012: 9).

Aunque la Declaración no es jurídicamente vinculante para los estados, la mayoría de ellos la aplica en la práctica y algunos la han incorporado en su legislación nacional. La Declaración fue apoyada por la Organización de los Estados Americanos, la Asamblea General de las Naciones Unidas y el Comité Ejecutivo del ACNUR.

América Latina cuenta con una amplia tradición solidaria de protección al perseguido, de conceder asilo y de proteger los derechos humanos y ha sido una región que ha intentado encontrar soluciones para sus refugiados dentro del sub-continente. De ahí que en 1994, los estados latinoamericanos volvieron a convocarse y firmaran Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas, en 2004 se firmó la Declaración y Plan de Acción de México para fortalecer la protección internacional de los refugiados en América Latina, en 2010 se adoptó la Declaración de Brasilia sobre la Protección de Personas Refugiadas y Apátridas en el Continente Americano y en 2014, el Proceso “Cartagena +30”.

a. Definición ampliada de refugiado

Las definiciones regionales de refugiado determinan quien es objeto de una protección internacional como refugiado, asegurando el ejercicio más amplio posible de los derechos y libertades fundamentales. Estas definiciones tienen una aplicación específica, aunque no exclusiva, a los refugiados en situaciones de desplazamiento masivo, por lo que es más fácil de determinar la condición de refugiado sobre la base de circunstancias objetivas de la situación en el país de origen al que estas definiciones se refieren (ACNUR, 2012).

La Declaración de Cartagena de 1984 en el tercer párrafo de la Conclusión III hace un llamado a los países de América Latina a adoptar un concepto de “refugiado” que, además de aquellos contenidos por la definición de la Convención de 1951, también incluya 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.

En términos de derechos o de la condición de refugiados tras el reconocimiento como tal bajo la Convención de 1951 o los distintos instrumentos jurídicos regionales sobre refugiados, no existe una relación jerárquica entre las definiciones de los distintos instrumentos.



La ampliación del significado de refugiado de la Declaración de Cartagena ha sido incluida en la legislación interna de un número importante de países. Aún así, los estados latinoamericanos constataron la necesidad de aclarar y precisar los criterios para su interpretación, en particular la interpretación restrictiva de las cláusulas de exclusión, la interpretación de las circunstancias específicas y su aplicación a los casos individuales, teniendo en cuenta la jurisprudencia establecida por los órganos y tribunales de derechos humanos y tomando en cuenta los legítimos intereses de seguridad de los estados.

b. Desplazados internos

En relación a los desplazados internos, la Convención de 1951 no hace referencia a ellos en su contenido. El ACNUR, sin embargo, entiende como desplazados internos a:

(...) las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular, como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los Derechos Humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida (Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, 1998).

La Declaración de Cartagena toma en consideración a las personas desplazadas dentro de su territorio y llama la atención de las autoridades nacionales y de los organismos internacionales competentes para que los protejan y asistan.

Más tarde, en la Declaración de San José de 1994 sobre Refugiados y Personas Desplazadas, los estados latinoamericanos reiteran esta problemática, afirmando que no obstante ser fundamentalmente responsabilidad de los estados de los que son nacionales, constituyen también objeto de preocupación de la comunidad internacional por tratarse de un tema de derechos humanos que puede estar relacionado con la prevención de las causas que originan los flujos de los refugiados.

c. Soluciones duraderas

A través de la Declaración y Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina (PAM), los estados especifican y desarrollan los distintos tipos de soluciones duraderas que contemplan: la repatriación voluntaria, la integración local y el reasentamiento regional.

En este sentido, los estados afirman que la repatriación voluntaria es la solución duradera por excelencia para quienes se han visto forzados a abandonar sus tierras, como derecho individual que ha de ejercerse de manera voluntaria en condiciones de seguridad y dignidad. Para su efectiva realización es necesario que los gobiernos de los países de origen, con



el apoyo de la cooperación internacional, tomen las medidas adecuadas para garantizar la protección de sus nacionales repatriados.

La existencia de acuerdos de cooperación entre actores puede garantizar que se establezca un marco adecuado para el retorno voluntario sostenible tanto en el país de acogida (suministro de información, documentación, apoyo financiero), como en el país de origen (garantías jurídicas de amnistía, la restitución de bienes, proyectos de reintegración socioeconómica).

Asimismo, se subrayó la necesidad de facilitar la autosuficiencia e integración local de un creciente número de refugiados en los países de América Latina. Para ello se pusieron en marcha dos iniciativas: el Programa de Autosuficiencia e Integración Local “Ciudades Solidarias” y el Programa Integral “Fronteras Solidarias”.

El Programa de Autosuficiencia e Integración Local “Ciudades Solidarias” parte de reconocer que los refugiados en Latinoamérica se asientan fundamentalmente en centros urbanos y su autosuficiencia e integración socioeconómica son un desafío para las autoridades y la sociedad civil, en especial por las dificultades económicas que los propios países de asilo enfrentan. Resulta necesaria, por lo tanto, la discusión y el diseño de proyectos de integración con participación de los gobiernos locales para hacer efectiva la garantía de los derechos de los refugiados en las comunidades donde residen.

En este sentido, el Programa de “Ciudades Solidarias” busca apoyar la integración y autosuficiencia de los refugiados propiciando su acceso a servicios básicos de salud y educación, empleo y vivienda, a través de su incorporación en los programas nacionales existentes y una serie de proyectos de micro-crédito, capacitación vocacional y búsqueda y generación de empleo.

Se trataría de facilitar la ejecución de políticas públicas, dentro de una estrategia social integral, con la cooperación técnica de las Naciones Unidas y de las organizaciones de la sociedad civil y el apoyo financiero de la comunidad internacional, para integrar a refugiados en centros urbanos “piloto” de América Latina.

En Argentina, a partir de la adopción del PAM, varias ciudades y provincias se han adherido al Programa de Ciudades Solidarias. Cabe destacar que en el año 2006 la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se constituyó como ciudad solidaria, siendo la primera en Latinoamérica. Luego, en el año 2007, la ciudad de Rosario ha establecido una Carta Acuerdo de intención para la elaboración de estrategias y la formulación de políticas públicas y ejecución



coordinada de proyectos que hagan efectiva la protección y el acompañamiento del proceso de integración local de los refugiados y provean una asistencia inicial a los peticionantes de asilo.

Además, durante el año 2009, otras ciudades y provincias argentinas, como Córdoba y San Luis, así como otros países latinoamericanos como Uruguay, han adoptado también el Programa de Ciudades Solidarias.

Los compromisos asumidos desde las gestiones municipales se vinculan con la promoción del funcionamiento de Comités Operativos conformado por distintas dependencias municipales, el ACNUR y las demás instituciones involucradas o relacionadas con la protección de la población refugiada en las ciudades.

El Programa de “Fronteras Solidarias” se basa en la necesidad de propiciar el desarrollo fronterizo a través de la consolidación de la presencia de las instituciones del estado, y de inversiones y proyectos concretos de la comunidad internacional. A su vez, se promueve el desarrollo social y económico tanto de las personas que requieren protección internacional como de las poblaciones locales de acogida, pues son éstas las que asumen gran parte del peso de la solidaridad, a pesar de ser, en muchos casos, comunidades tan pobres y necesitadas como los propios refugiados.

Finalmente, los estados latinoamericanos aprobaron el Programa Regional de “Reasentamiento Solidario”, enmarcado en los principios de solidaridad internacional y responsabilidad compartida. El reasentamiento es utilizado como una herramienta vital de protección que tiene por objetivo proveer protección a refugiados cuya vida, libertad, seguridad, salud y otros derechos humanos fundamentales están en riesgo en el país que los ha asilado, por lo que necesitan ser reubicados en un tercer país. A través del reasentamiento, los refugiados obtienen protección legal (permiso de residencia y finalmente en muchos casos la ciudadanía) por parte de los gobiernos que aceptan y abren las puertas de sus comunidades a nuevos miembros. El Programa de Reasentamiento de Refugiados es adoptado en Argentina en el 2005.

d. Aporte de la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales

Tanto en la Declaración de San José como en la Declaración y Plan de Acción de México, los países del continente destacan el aporte positivo brindado por las iglesias, las organizaciones no gubernamentales y otras instancias de la sociedad civil, en la protección, asistencia y defensa de los refugiados repatriados y desplazados en Latinoamérica y el Caribe



En este sentido, están trabajando en conjunto las organizaciones no gubernamentales, las iglesias, las instituciones del estado, instituciones de promoción y protección de derechos humanos, el ACNUR y otros organismos de protección regionales e internacionales.

A raíz de lo mencionado, es posible afirmar que el Plan de Acción de México supuso el resurgimiento y la revitalización de los programas de protección de refugiados en Latinoamérica, no sólo proponiendo el mejoramiento de los marcos jurídicos, sino también, articulando distintos proyectos y estrategias para encontrar soluciones duraderas respaldadas por acciones concretas.

Desde el año 2004 hasta la actualidad, todas las acciones relacionadas a la protección de los refugiados, en los estados miembros del Mercosur, se enmarcan dentro del Plan de Acción de México. Entre ellas podemos nombrar las más importantes: proyectos de reasentamiento en los cuatro miembros del Mercosur, modernización de las normativas jurídicas, e incorporación de programas de enseñanza de derecho internacional de los refugiados en los programas de las distintas Universidades Nacionales (Andía, 2010).

2.5. TENDENCIAS Y CARACTERISTICAS GENERALES DE LA POBLACION REFUGIADA EN EL MUNDO

2.5.1. DESPLAZAMIENTOS FORZADOS

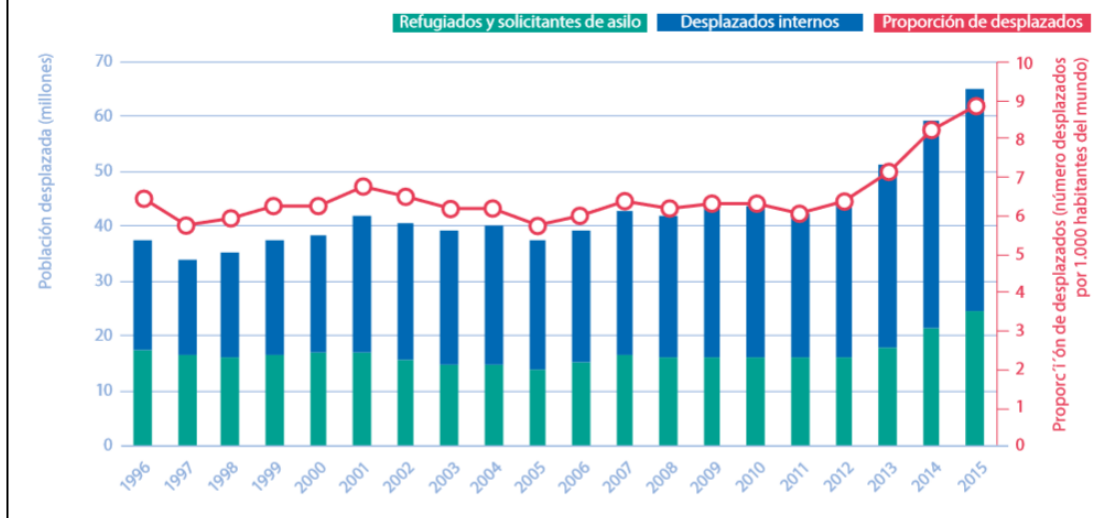
De acuerdo con el informe “Tendencias globales. Desplazamiento forzado en 2015” publicado por el ACNUR, “el desplazamiento forzado de población siguió afectando a un número creciente de personas, que al finalizar el año había llegado a 65,3 millones” (2015: 5). Esta cifra incluye a 21,3 millones de refugiados, 40,8 millones de desplazados internos¹¹ y a casi 3,2 millones de personas cuyas solicitudes de asilo no se habían resuelto al final del período contemplado en el informe (Ver Gráfico N° 1).

Si bien la tasa de aumento se ha ralentizado en comparación con las subidas registradas en los últimos años, el número actual de desplazados en el mundo es el más elevado desde la Segunda Guerra Mundial. Si se tiene en cuenta que en 2011, ACNUR anunció la cifra récord de 42,5 millones de personas desplazadas por la fuerza en el mundo, es posible afirmar que en los últimos cinco años, se ha producido un incremento de más del 50%.

¹¹ Referido a aquellas personas que han sido forzadas a salir de su hogar debido al conflicto, o la persecución (u otros motivos similares a los relativos al refugio); o debido a un desastre natural o a otra circunstancia inusual de ese tipo. A diferencia de los refugiados, los desplazados internos permanecen en su propio país (ACNUR, 2007).



Gráfico N° 1: Tendencia del desplazamiento global y proporción de desplazados | 1996 - 2015



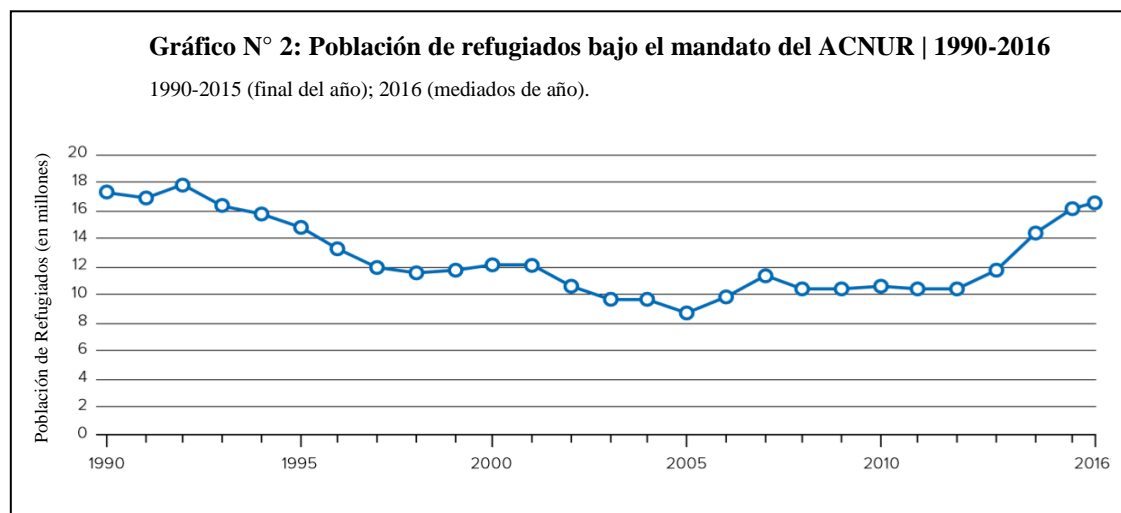
Fuente: Tendencias Globales - ACNUR, 2015.

2.5.2. POBLACION REFUGIADA

Hacia mediados del 2016, específicamente la población de refugiados alcanzó los 16,5 millones. Si bien el número total de refugiados aumentó de manera significativa y consistente en los últimos cinco años, sigue siendo inferior al número observado a principios de los noventa, con el máximo histórico de 17,8 millones de refugiados en 1992 (Ver Gráfico N° 2).

Gráfico N° 2: Población de refugiados bajo el mandato del ACNUR | 1990-2016

1990-2015 (final del año); 2016 (mediados de año).

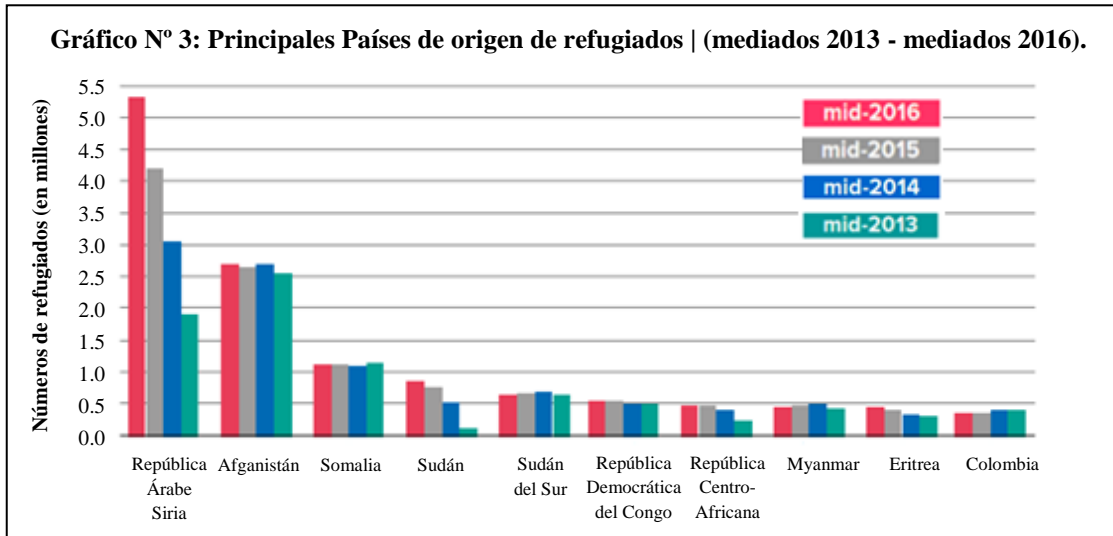


Fuente: Mid-Year Trends 2016 - ACNUR.

En relación a los países de origen de refugiados en el mundo, al igual que sucede con los países de asilo, los principales países de origen de refugiados se encuentran en regiones en desarrollo (Ver Gráfico N° 3). La mayoría de estos estados lleva al menos cinco años entre los



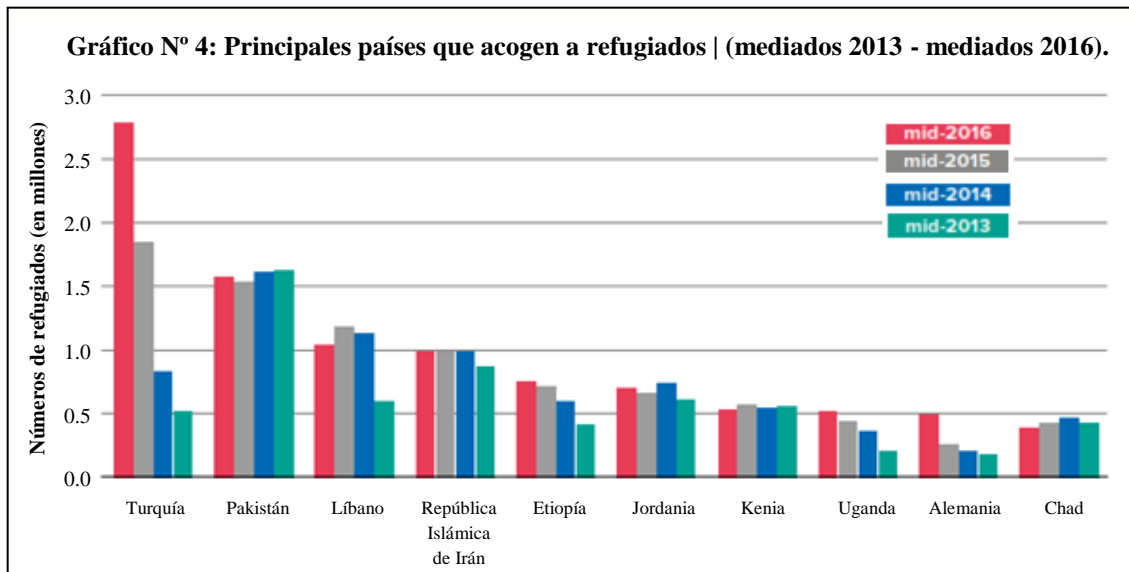
países de origen más comunes. Con 4,9 millones de refugiados residentes en 120 países de todo el mundo, la República Árabe Siria es el principal país de origen de refugiados al concluir 2015.



Fuente: Mid-Year Trends 2016 - ACNUR.

Respecto de los países receptores de población refugiada, a mediados del 2016, los 9 de los 10 países que acogen a más refugiados en el mundo estaban en las llamadas regiones en desarrollo. Incluso, tres de estos países se ubican dentro de los menos desarrollados del mundo. En conjunto, estos 10 países (Turquía, Pakistán, Líbano, República Islámica de Irán, Etiopía, Jordania, Kenia, Uganda, Alemania y Chad), albergaban a casi el 60% de la población refugiada global (9,7 millones de personas), bajo el mandato del ACNUR.

Con 2,8 millones de refugiados en su territorio, Turquía es el país del mundo que más refugiados acogía a mediados del año 2016 (Ver Gráfico N° 4). A su vez, en este período aumentó ligeramente el número de refugiados en Pakistán, que llegó a 1,6 millones, frente a los 1,5 millones del 2014, en gran parte debido al crecimiento natural de las comunidades de refugiados ya presentes en el país.



Fuente: Mid-Year Trends 2016 - ACNUR.

2.5.3. SOLICITANTES DE ASILO

En relación a las solicitudes de asilo, durante el primer semestre del año, se registraron al menos 964.200 nuevas solicitudes de asilo de personas de 190 nacionalidades en 156 países o territorios diferentes de asilo.

Siguiendo una tendencia iniciada a partir de 2015, Alemania recibió el número más alto de nuevas solicitudes de asilo en todo el mundo durante el período de referencia con 387.700 solicitudes. El fuerte aumento durante el período que se examina en Alemania es atribuible en gran medida al conflicto vigente en Siria, cuyos refugiados representaron el 44% de todas las solicitudes nuevas. Después de Alemania, los estados que mayor registro de solicitudes de asilo tuvieron son Estados Unidos, Italia, Turquía, Francia, Reino Unido, Austria y Jordania.

En cuanto a las solicitudes pendientes de resolución (sean nuevas o que hubieran sido presentadas en los años anteriores), se registran más de 3,4 millones que a mediados de 2016, aún no habían sido resueltas (unas 190.800 más que a principios de año). El mayor número de solicitudes de asilo registradas hasta junio de 2016 se registró en Sudáfrica, con un estimado de 1,1 millones de solicitudes. Sudáfrica fue seguida por Alemania (561.200 solicitudes de asilo pendientes), Estados Unidos (344.200), Turquía (231.700) y Suecia (131.100).

2.5.4. POBLACIÓN REFUGIADA POR REGIONES

Finalmente, se considera relevante analizar las tendencias correspondientes a la región americana correspondiente a los últimos años.



Tabla N° 1: Poblaciones de refugiados por regiones de ACNUR | 2016

REGIONES DE ACNUR	N° TOTAL DE REFUGIADOS			
	A comienzos de 2016	A mediados de 2016	Variación	
			Absoluto	%
Total África*	4.413.500	4.507.500	94.000	2,1%
Américas	746.800	748.400	1.600	0,2%
Asia y el Pacífico	3.830.200	3.639.700	-190.500	-5,0%
Europa	4.382.300	4.897.700	515.400	11,8%
Dentro de esta: Turquía	2.541.352	2.773.800	232.448	9,1%
Medio Oriente y Norte de África	2.734.000	2.722.000	-12.000	-0,4%
Total	16.106.800	16.515.200	408.600	2,5%

*No incluye el norte de África.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos del Informe “Mid-Year Trends 2016” - ACNUR.

Según la información que proporciona el ACNUR, en la región de las Américas, la población refugiada aumentó ligeramente (0,2%) durante los primeros 6 meses del 2016 (Ver Tabla N°1).

Este incremento podría parecer insignificante si no se tienen en cuenta las cifras correspondientes al 2015, año en el cual se había registrado una disminución de la población refugiada en la región del 3%. Es decir, de 769.000 refugiados contabilizados a inicios del 2015, se redujo a 746.800 a fines del este período (-22.000). En 2016 entonces, la población refugiada no sólo dejó de disminuir, sino que comenzó a incrementarse sutilmente.



CAPITULO III: LA SANTA SEDE ANTE LOS DESPLAZAMIENTOS DE POBLACION

(...) El pluralismo étnico y cultural en la Iglesia no constituye una situación que deba tolerarse como transitoria, sino una dimensión estructural propia (...).

Juan Pablo II¹².

3.1. EL LLAMADO ESPECIAL DE DIOS A ACOGER AL FORASTERO

La Iglesia católica se ha preocupado de un modo especial por los peregrinos, forasteros, desterrados y de todos los emigrantes ocupándose particularmente de su suerte material y espiritual. De hecho, la Iglesia ha instituido y llevado a cabo la práctica del santuario o asilo eclesiástico desde los tiempos medievales. Ésta implicaba que los prófugos de la justicia podían refugiarse en una iglesia u otro para evitar ser procesados. La abolición de este tipo de asilo en el siglo XVI fue celebrada como un signo de progreso y un triunfo del estado de derecho.

Sin embargo, en las últimas décadas del siglo XX, se ha retomado la práctica de brindar santuario aunque con un significado completamente distinto al original. En lugar de ser los prófugos de la justicia quienes buscan refugio, ahora son quienes huyen de la injusticia intrínseca al sistema de determinación de la condición de refugiado los que buscan protección contra la deportación en una iglesia, con el apoyo de la comunidad, pues la consolidación del modelo económico capitalista neoliberal ha acelerado inevitablemente los desplazamientos humanos.

De allí, que entre las consecuencias de los cambios modernos, el creciente fenómeno de la movilidad humana emerge como un “signo de los tiempos”; así lo ha definido el Concilio Euménico Vaticano II (1962-1965). En éste, los Padres Conciliares tenían por objetivo escrutar los signos de los tiempos, interpretándolos a la luz del Evangelio, para brindar respuestas adecuadas a los interrogantes de la modernidad.

Las migraciones, ciertamente, fueron incorporadas entre estos signos en tanto fenómeno que a lo largo del siglo XX asumió una configuración estructural, transformándose en una característica importante de las sociedades actuales. Benedicto XVI así lo expresaba en la Encíclica *Caritas in Veritate*:

¹² Juan Pablo II en Arz. Marchetto Agostino. Retomar el camino desde Cristo. Visión eclesial acerca de los Emigrantes y de los Refugiados, del Postconcilio hasta hoy. *Revista People on the Move*, N° 93. Recuperado de: http://www.vatican.va/roman_curia/pontifical_councils/migrants/pom2003_93/rc_pc_migrants_pom93_marchetto.html#_ftnref12
Última visita: 05-06-2017.



Es un fenómeno que impresiona por sus grandes dimensiones, por los problemas sociales, económicos, políticos, culturales y religiosos que suscita, y por los dramáticos desafíos que plantea a las comunidades nacionales y a la comunidad internacional. Podemos decir que estamos ante un fenómeno social que marca época, que requiere una fuerte y clarividente política de cooperación internacional para afrontarlo debidamente. Esta política hay que desarrollarla partiendo de una estrecha colaboración entre los países de procedencia y de destino de los emigrantes; ha de ir acompañada de adecuadas normativas internacionales capaces de armonizar los diversos ordenamientos legislativos, con vistas a salvaguardar las exigencias y los derechos de las personas y de las familias emigrantes, así como las de las sociedades de destino. (...) Todo emigrante es una persona humana que, en cuanto tal, posee derechos fundamentales inalienables que han de ser respetados por todos y en cualquier situación (2009: 42-43).

En este mensaje el Papa no se dirige únicamente a los responsables de la comunidad política. De hecho, en el ámbito de la Iglesia católica, la movilidad humana ha hecho estremecer no pocas estructuras. Los retos específicos que plantea este fenómeno han sido tratados en diversos mensajes, asambleas y documentos Pontificios. Ahora bien, cabría cuestionar entonces, por qué los católicos han adoptado como propia la preocupación y asistencia a migrantes y desplazados. En este sentido, la Iglesia se vale de distintos argumentos para fundamentar el llamado especial de Dios al Hombre para acoger al forastero, al migrante y al refugiado:

1. “Pues forasteros fuisteis vosotros en la tierra de Egipto”: En el libro del Levítico, Dios se dirige al Pueblo de Israel a través de una serie de mandamientos que prohíben la injusticia. Entre los cuales, uno de ellos prescribe:

Quando un forastero que viva con ustedes, en tu tierra, no le molestes. Al forastero que viva con ustedes, lo mirarán como a uno de ustedes; y lo amarás como a ti mismo; pues ustedes también fueron forasteros en Egipto: ¡Yo soy Yavé, tu Dios! (Lv 19, 33-34).

La frase *“pues ustedes también fueron forasteros en Egipto”*, no sólo recuerda al pueblo elegido su condición pasada; sino que además intenta llamar su atención sobre el comportamiento de Dios, que liberó a su pueblo de la esclavitud y le dio gratuitamente una tierra. La Iglesia exhorta al cristiano a imitar el obrar de Dios que intervino para liberarlo, así también debe actuar el cristiano con el emigrante (Juan Pablo II, 1999).

2. La familia de Nazaret desterrada en Egipto: Jesús, María y José experimentaron lo que significaba dejar la propia tierra y ser refugiados, pues amenazados por el poder del rey Herodes, fueron obligados a huir y a refugiarse en Egipto¹³. El Papa Pío XII comentaba este pasaje refiriéndose a la Sagrada Familia de Nazaret como:

(...) modelo, ejemplo y el consuelo de los emigrantes y peregrinos de todos los tiempos y lugares y de todos los prófugos de cualquiera de las condiciones que, por miedo de

¹³ Después de marchar los Magos, el Ángel del Señor se le apareció en sueños a José y le dijo: “Levántate, toma al niño y a su madre u huye a Egipto. Quédate allí hasta que yo te avise, porque Herodes buscará al niño para matarlo.” José se levantó; aquella misma noche tomó al niño y a su madre y partió hacia Egipto, permaneciendo allí hasta la muerte de Herodes. (...) (Mt 2,13-15).



las persecuciones o acuciados por la necesidad, se ven obligados a abandonar la patria (...) para dirigirse a tierras extrañas (1952: 1).

En la Familia de Nazaret, obligada a refugiarse en Egipto, la Iglesia reconoce las dificultades de cada familia emigrante, las penurias y la fragilidad de millones y millones de emigrantes, prófugos y refugiados.

3. Parábola del “Buen Samaritano”: Según el Nuevo Testamento, con la venida de Cristo no existen ya el vecino y el lejano, el judío y el pagano, el aceptado y el excluido. El cristiano considera a todo hombre como su “prójimo”, en quien reconoce la presencia de Dios, y por lo tanto, ama. Esto se ve evidenciado en la parábola del buen samaritano¹⁴ a partir de la cual, la Iglesia, como el samaritano, siente el deber de estar al lado del clandestino y del refugiado, imagen contemporánea del viajero asaltado, golpeado y abandonado al borde del camino de Jericó, e invita a cada uno a superar las diferencias los prejuicios para salir al encuentro de quien sufre, del desterrado, del abandonado.

4. Las Obras de Misericordia: En el Evangelio según San Mateo, Dios dice a su pueblo:

Tuve hambre y ustedes me dieron de comer, tuve sed y ustedes me dieron de beber. Fui forastero y ustedes me recibieron en su casa. Anduve sin ropas y ustedes me vistieron. Estuve enfermo y fueron a visitarme. Estuve en la cárcel y me fueron a ver (Mt 25, 35-36).

A su vez, la cruz, centro de la revelación cristiana, constituye el momento culminante de esta radical condición de extranjero: Cristo muere fuera de las puertas de la ciudad¹⁵, rechazado por su pueblo. De allí que la Iglesia es solidaria con el mundo de los emigrantes, los cuales, con su variedad de lenguas, razas, convicciones y costumbres, le recuerdan su condición de pueblo peregrino desde todas las partes de la tierra hacia la patria definitiva. Esta perspectiva ayuda a los cristianos a evitar toda lógica nacionalista y a huir de los esquemas ideológicos demasiado estrechos.

5. El Espíritu de Pentecostés: En el día de Pentecostés, el Espíritu Santo completó el proyecto de Dios sobre la unidad del género humano en la diversidad de las culturas y las religiones, que había sido destruida en la antigua Babel. “Quienes escuchaban a los Apóstoles, sobre los que había bajado el Espíritu Santo, quedaban asombrados al oírlos aclamar, cada uno en su propia lengua, las maravillas de Dios” (Hch 2, 1-11). La unanimidad de esa escucha, hoy como entonces, no va en detrimento de la diversidad de las culturas, pues

(...) toda cultura es un esfuerzo de reflexión sobre el misterio del mundo y, en particular, del hombre: es un modo de expresar la dimensión trascendente de la vida

¹⁴ Lc 10, 30-37.

¹⁵ Hb 13, 12.



humana. Más allá de todas las diferencias que caracterizan a los individuos y a los pueblos, hay una fundamental dimensión común, ya que las diferentes culturas no son en realidad sino modos diversos de afrontar la cuestión del significado de la existencia personal (Juan Pablo II, 1995: 8).

De hecho, el vasto e intenso entramado de fenómenos migratorios, que caracteriza nuestra época, multiplica las ocasiones para el diálogo, uno de los desafíos más significativos de nuestro tiempo.

6. Desde la perspectiva del Ordenamiento Canónico, es posible hablar de fieles itinerantes; de los derechos y obligaciones que surgen en relación con flujos migratorios. Sin embargo, no existe un concepto de «extranjería» en el Derecho Canónico, pues, todos los bautizados son «fieles», en la medida en que por el bautismo, se integran en el pueblo de Dios, hecho por el cual son partícipes y están llamados, cada uno según su propia condición, a desempeñar la misión que Dios encomendó cumplir a la Iglesia en el mundo¹⁶.

De ahí que la participación en la comunidad católica no se determina por la nacionalidad o por el origen social o étnico, sino fundamentalmente por la fe y por el bautismo. El carácter cosmopolita del Pueblo de Dios es visible hoy prácticamente en todas las Iglesias locales, porque la emigración las ha convertido en realidades pluralistas e interculturales. En palabras del Papa Juan Pablo II:

En la Iglesia nadie es extranjero, y la Iglesia no es extranjera para ningún hombre y en ningún lugar. Como sacramento de unidad y, por tanto, como signo y fuerza de agregación de todo el género humano, la Iglesia es el lugar donde también los emigrantes ilegales son reconocidos y acogidos como hermanos. Corresponde a las diversas diócesis movilizarse para que esas personas, obligadas a vivir fuera de la red de protección de la sociedad civil, encuentren un sentido de fraternidad en la comunidad cristiana (1996: 3).

7. La Doctrina Social de la Iglesia: En lo referente a cuestiones sociales, la Iglesia es guiada por los «principios permanentes» de su Doctrina Social. Estos son los principios de la dignidad de la persona humana, fundamento de todos los demás principios y contenidos de la doctrina social de la Iglesia; el bien común, la subsidiariedad y la solidaridad, entre otros.

La revelación de Dios en Cristo y en la Iglesia otorga un rol central al significado de la dignidad de la persona individual. Esto se basa en la convicción de que todas las personas son creadas a imagen de Dios¹⁷. “Ésta es, de hecho, la base de la visión cristiana de la sociedad según la cual el hombre es necesariamente fundamento, causa y fin de todas las instituciones sociales” (Juan XXIII, 1961: 46).

¹⁶ C. 204 Derecho Canónico.

¹⁷ Gn 1, 26-27



La Carta encíclica *Pacem in terris* (Juan XXIII, 1963) afirmaba que todo hombre “tiene derecho a la existencia, a la integridad corporal, a los medios necesarios para un decoroso nivel de vida, cuales son, principalmente, el alimento, el vestido, la vivienda, el descanso, la asistencia médica y, finalmente, los servicios sociales indispensables” (n. 11). De esto se deriva que si una persona, hombre o mujer, no goza de una vida digna en su país, tiene el derecho, bajo determinadas circunstancias, de marchar a otro sitio, ya que cada persona humana tiene inherente una dignidad que no debería estar amenazada.

Ésta es la visión que guía a la Iglesia en su accionar en favor de los extranjeros de nuestro tiempo, los refugiados, los desplazados internos, desplazados forzosos y todos los emigrantes. De acuerdo a los postulados constructivistas, son estas ideas y creencias lo que hace relevante el accionar de la Iglesia en esta materia, pues representan lo que el fenómeno de los desplazamientos poblacionales significa para ella y de esta manera se torna comprensible.

Es a partir de estas ideas y creencias que la Iglesia, sea a nivel internacional o nacional, crea reglas, patrones estables (aunque nunca fijos) que se adaptan a sus intenciones y orientan su accionar en relación a este fenómeno. Estos patrones son instituciones que, en tanto que esquemas reconocibles de reglas y prácticas relacionadas, constituyen un ambiente dentro del cual, la Iglesia como agente, se conduce racionalmente (Onuf, 1998).

3.1.1. EVOLUCION DE LA CURA¹⁸ PASTORAL PARA MIGRANTES Y REFUGIADOS

Como se mencionó anteriormente, el acompañamiento particular a los movimientos poblacionales ha estado siempre presente en la Iglesia católica. Sin embargo, aún cuando se mantuviera como realidad constante, éste ha adoptado diferentes matices y características que se han ido modificando con el tiempo, como consecuencia del progreso económico, las interdependencias cada día más amplias y frecuentes entre estados, el notable desarrollo alcanzado hoy en día por los medios de comunicación, entre otros. De ahí que resulta importante resaltar algunos hechos que evidencian la evolución y adaptación de la actitud de la Iglesia a los tiempos que corren en su relación con los migrantes.

Según el documento papal *Exsul Familia Nazarethana*, en un primer momento, durante el período de Edad Media, la Iglesia se planteó el problema de la inmigración fundamentalmente desde la obligación de asistir y acompañar, por un lado, a los colonizadores católicos de nuevas tierras para ayudarles a mantenerse en la práctica de la moral cristiana y también para transformarse en seguida en misioneros de los indígenas, “carentes hasta entonces de la luz de la fe, e instruirles en el Evangelio”; y por otro, el clero buscaba “ganar para Cristo”,

¹⁸ Clero.



a los esclavos negros arrancados de sus tierras y sometidos al mercado en los puertos de América y Europa (Pío XII, 1952).

Sin embargo, esta acción pastoral del clero comenzó a resultar insuficiente hacia fines del siglo XIX, cuando masas enormes de emigrantes católicos atravesaban el océano para radicarse en el Nuevo Mundo, y corrían el peligro de perder la propia fe por falta de sacerdotes y de estructuras adecuadas. Al no conocer el idioma local, y sin poder, por tanto, beneficiarse de la atención pastoral ordinaria, se veían abandonados a sí mismos.

La emigración constituía, pues, un peligro para la fe al punto de que muchos Pastores llegaban, en algunos casos, incluso a poner trabas para su desarrollo. Aún así el fenómeno migratorio alcanzaba dimensiones que resultaban imposibles de controlar. La Iglesia trató, entonces, de poner en marcha formas adecuadas de intervención pastoral, intuyendo que las migraciones podían ser un medio eficaz para la difusión de la fe en otros países (Juan Pablo II, 2001).

De allí que numerosos miembros del clero, testigos del éxodo de los emigrantes que, en los últimos decenios del siglo XIX, se dirigían en gran número desde Europa hacia los países de regiones lejanas, especialmente América, dedicaran su misión de apostolado hacia ellos. Cabe resaltar las obras de Monseñor Juan Bautista Scalabrini (Obispo de Piacenza entre 1876 y 1905), quien ante la necesidad de una atención pastoral específica, mediante una adecuada red de asistencia social, fundó la congregación de los Misioneros y Misioneras de San Carlos; y Francisca Javiera Cabrini quien resolvió emprender viaje hacia Norteamérica, y a fin de asistir a los cristianos de diverso idioma y de diferente origen, llevó adelante la creación de múltiples instituciones educativas y hospitales, entre otras.

En 1951, sobre la base de la experiencia adquirida, nació el Comité Católico Internacional para la Migración por iniciativa del entonces Sustituto de la Secretaría de Estado, Mons. Giovanni Battista Montini. El principal objetivo era ofrecer una respuesta a las exigencias de los movimientos migratorios ante el reto de la necesidad de un nuevo lanzamiento del aparato productivo, puesto en peligro por la guerra y por la situación dramática en que se encontraban poblaciones enteras, obligadas a desplazarse debido al nuevo orden geopolítico impuesto por los vencedores.

En el marco de la reciente Comisión, Pío XII elaboró una pastoral para asistir a los emigrantes y redactó la Constitución apostólica *Exsul Familia Nazarethana* (1952), considerada como la Carta Magna de la pastoral en favor de los emigrantes (Pérez Madrid, 2011). En ella se afirmaba que se debía tratar de garantizar a los emigrantes la misma atención y asistencia



pastoral de la que gozan los cristianos del lugar, adaptando a la situación del emigrante católico la estructura de la pastoral ordinaria prevista para la preservación y desarrollo de la fe de los bautizados. Según el documento *Erga migrantes caritas Christi* “la *Exsul Familia* fue el primer documento oficial de la Santa Sede que trató de modo global y sistemático, desde un punto de vista histórico y canónico, la pastoral de los emigrantes” (Pontificio Consejo para la Pastoral de los Emigrantes e Itinerantes, 2004: n. 20).

A este punto cabe destacar algunos rasgos característicos de la asistencia pastoral que la Iglesia, a través de sus ministros, prestaba a los emigrantes. En este sentido, la *Exsul Familia* adopta una concepción limitada de la emigración y por lo tanto de la ayuda pastoral otorgada, en tanto se restringía a los descendientes en primer grado de línea recta de los emigrantes. A su vez, es posible mencionar que la preocupación principal de la Santa Sede radicaba, por un lado, en proteger la fe de quienes al emigrar, se encontraran desprotegidos ante la falta de una estructura religiosa que los acogiera y por otro en “convertir” y “salvar las almas” de aquellos que no conocieran a Cristo. Finalmente, la ayuda prestada por los ministros y misioneros de la Iglesia estaba dirigida a los emigrantes católicos o a aquellos a quienes era posible “evangelizar”. Es decir, no se tenía en cuenta a aquellos que profesaran otras religiones o ninguna en particular.

3.1.2. LA SANTA SEDE FRENTE A LAS MIGRACIONES A PARTIR DEL CONCILIO ECUMENICO VATICANO II

El Concilio Ecuménico Vaticano II (1962-1965), representó para la Iglesia católica un punto de quiebre fundamental en su historia, pues supuso la apertura de la Iglesia al mundo, a todos los hombres, a la vez que hace un examen de conciencia general para adaptar la presentación del Mensaje Evangélico a los tiempos modernos. Se plantea una renovación global de la Iglesia en una gran cantidad de asuntos, prácticas y formas, y entre ellos, el fenómeno de las migraciones es considerado aquí, un “signo de los tiempos”. La problemática se trabajó en sus distintas articulaciones: inmigrados, emigrados, prófugos, exiliados, estudiantes extranjeros, refugiados, reuniéndolos, desde un punto de vista pastoral, en la categoría de aquellos que, al residir fuera de su propia patria, no pueden gozar del cuidado pastoral común y ordinario.

En los años posteriores al Concilio y hasta el día de hoy, la Santa Sede ha publicado numerosos documentos con el objetivo de adaptar las disposiciones de la *Exsul Familia* a los nuevos principios conciliares. En este sentido, se pueden mencionar: el ordenamiento general “*Peregrinans in terra*” (1969), el Motu Proprio “*Pastoralis migratorum cura*” y su Instrucción de Pablo VI (1969), *Chiesa e mobilità umana* (1977), *Refugiados: un desafío a la solidaridad*



(1992), *Carta Jubilar de los Derechos de los Refugiados* (2000), la Instrucción “*Erga migrantes caritas Christi*” (2004) y “*Acoger a Cristo en los refugiados y en los desplazados forzosos*” (2013), entre otros. A continuación se mencionan las principales modificaciones en el accionar de la Iglesia frente a los desplazamientos humanos luego del *Vaticanum II*.

a. La labor particular de los obispos

El Concilio impulsó una renovación en los planteamientos pastorales en favor de los emigrantes, al invocar explícitamente la responsabilidad de los obispos respecto de aquellos que tienen dificultades para servirse de la cura pastoral ordinaria, al modificar la organización eclesial y, principalmente, al ofrecer una visión renovada del Pueblo de Dios y de la posición constitucional de sus miembros. Es decir, marca un momento decisivo al otorgar particular importancia a las Iglesias locales, al sentido de la parroquia y a la visión de la Iglesia como misterio de comunión (Pérez Madrid, 2011). En este sentido, la parroquia ofrece un modelo que congrega a todas las diversidades humanas y las inserta en la universalidad de la Iglesia.

A su vez, se recomienda a los Obispos mostrarse solícitos para con todos, de cualquier edad, condición, religión o nación que fueren, tanto nativos como extranjeros y peregrinos. Se entiende así, que no puede llevarse a cabo con eficacia la asistencia espiritual sin tener en cuenta el patrimonio espiritual y la cultura propia de los migrantes (Pablo VI, 1969).

b. El concepto de migración

A partir del Concilio se modifica la concepción de emigrante, en tanto que la *Exsul Familia* daba una noción limitada al referir con el nombre de emigrante (o extranjero) a:

Todos los extranjeros (sin exceptuar a aquéllos provenientes de las colonias), independientemente del tiempo o los motivos que les lleve a demorar en el territorio, y a sus descendientes en primer grado de línea recta, aunque hayan adquirido los derechos de ciudadanía (1952: n. 40).

Con el *Vaticanum II*, la definición de emigrante, se entiende en un sentido amplio hacia todo aquél que, por cualquier motivo, mora fuera de la patria o de la propia comunidad étnica y por esta razón tiene una verdadera necesidad de una asistencia pastoral particular, quedando eliminado el límite puesto por la *Exsul Familia*, de la asistencia pastoral hasta los descendientes en primer grado de línea recta, y se afirma el derecho a la asistencia a los emigrantes hasta que tengan una necesidad real.



c. Multiculturalidad e integración

La concepción acerca de que la fe se encontraba en peligro, pierde vigencia a favor de aquella más apropiada del derecho del emigrante al respeto, también en la atención pastoral, de su propio patrimonio cultural. El hombre, considerado en su unidad y en su totalidad, cuerpo y alma, constituye el objetivo primordial de la solicitud pastoral de la Iglesia.

Siendo necesario que la salvación de las almas se acomode a las exigencias de los tiempos, parece muy oportuno recordar con insistencia los derechos primarios y fundamentales de la persona humana, (...) (Pablo VI, 1969: n. 5).

Los emigrantes no representan, en efecto, una categoría comparable a aquellas en las que está articulada la población parroquial que presentan una homogeneidad cultural y lingüística. Ellos forman parte de otra comunidad, a la que se aplica una pastoral con elementos semejantes a los del país de origen, por lo que necesitan de un sacerdote del mismo idioma y requieren de estructuras específicas permanentes.

En este sentido, el Concilio reconoce el cambio radical que se ha ido produciendo en el ámbito de las migraciones, en tanto que han disminuido los flujos de emigrantes católicos a la vez que aumentan los de emigrantes no cristianos que se establecen en países con mayoría, al menos sociológicamente, cristiana. Según el documento *Erga migrantes caritas Christi*, los Padres Conciliares consideran que, entre las tareas del agente de la pastoral de la migración, debe estar en primer lugar la tutela de la identidad étnica, cultural, lingüística y ritual del inmigrante; y también, la ayuda para conseguir una justa integración que evite el gueto cultural o por el contrario la simple asimilación de los inmigrantes a la cultura local que anularía sus características peculiares (Pontificio Consejo para la Pastoral de los Emigrantes e Itinerantes, 2004).

Este diálogo intercultural e interreligioso supone un clima de confianza mutua y de respeto por la libertad religiosa, pues, la libertad es una dimensión constitutiva de la misma fe cristiana. Juan Pablo II escribía en su Encíclica *Redemptoris missio*: “La libertad religiosa (...) no es un problema de la religión de mayoría o de minoría, sino más bien un derecho inalienable de toda persona humana” (1990: 6).¹⁹

¹⁹ La libertad religiosa aparece además como un derecho inalienable del ser humano en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, en su artículo 18:

Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de manifestar su religión o su creencia, individual y colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia.



d. Actualización del Ordenamiento Canónico

Estos principios fueron acogidos en el ordenamiento canónico vigente (1983), al introducir la pastoral de los emigrantes en la pastoral ordinaria. Concretamente establece que:

Para cumplir diligentemente su función pastoral, procure el párroco conocer a los fieles que se le encomiendan; (...) debe dedicarse con particular diligencia a los pobres, a los afligidos, a quienes se encuentran solos, a los emigrantes o que sufren especiales dificultades; y ha de poner también los medios para que los cónyuges y padres sean ayudados en el cumplimiento de sus propios deberes y se fomente la vida cristiana en el seno de las familias (c. 529)²⁰.

Constitúyanse, en la medida de lo posible, capellanes para aquellos que por su género de vida no pueden gozar de la atención parroquial ordinaria, como son los emigrantes, desterrados, prófugos, nómadas, marinos (c. 568).

La incorporación e implementación de los nuevos principios, prácticas y formas, instituidas por el *Vaticanum II*, respecto del fenómeno migratorio, se llevó a cabo en el marco de la Pontificia Comisión para la Pastoral de la Emigración y del Turismo, creada en 1970 por Pablo VI, que en 1988 se convertiría en el Pontificio Consejo para la Pastoral de los Emigrantes e Itinerantes. A dicho Consejo se le confió, entre otras cosas, la pastoral de los que se vean obligados a dejar su patria o carezcan totalmente de ella.

A partir del 01 de enero de 2017, a través de una Carta Apostólica aprobado por el Papa Francisco, este Consejo junto con el Consejo Pontificio Justicia y Paz, el Consejo Pontificio «*Cor unum*» y el Consejo Pontificio para la Pastoral de la Salud, se unificaron creando el Dicasterio para el Servicio del Desarrollo Humano Integral. Este nuevo “ministerio” del Vaticano es competente en todo lo referente a las migraciones, los necesitados, los enfermos y los excluidos, los marginados y las víctimas de los conflictos armados y de las catástrofes naturales, los encarcelados, los desempleados y las víctimas de cualquier forma de esclavitud y de tortura.

En un fiel reflejo de su preocupación por el tema de los migrantes y refugiados, el mismo Francisco estará al frente *ad tempus* -por el tiempo necesario- de la sección del nuevo dicasterio que se ocupa específicamente de refugiados y migrantes. Por otra parte, tendrán participación miembros laicos de todo el mundo para que reflejen el carácter universal de la Iglesia. En el cumplimiento de su misión, el Dicasterio puede establecer relaciones con asociaciones, institutos y organizaciones no gubernamentales, incluso fuera de la Iglesia católica, comprometidas con la promoción de la justicia y la paz. También puede entablar conversaciones con representantes de los gobiernos civiles y otras instituciones públicas internacionales, con el fin de promover el estudio, profundizar el conocimiento y la conciencia

²⁰ “C” significa Canon. Referido como tal en el Derecho Canónico vigente.



pública en los asuntos de su competencia, respetando las competencias de otras oficinas de la Curia Romana (Francisco, 2016).

Hoy en día es posible mencionar numerosas organizaciones católicas internacionales implicadas en el bienestar y el desarrollo de actividades en defensa de la dignidad humana y cristiana de los refugiados y de otros desplazados forzosos. En este sentido, además del Dicasterio para el Servicio del Desarrollo Humano Integral, son relevantes el Comité Católico Internacional para Migración (creado en 1951), el Instituto Internacional Scalabriniano para las Migraciones o el Servicio Jesuita a Refugiados, en vigencia desde 1980, fundado por el Padre Pedro Arrupe, entre otras.

A raíz de lo expuesto en relación a la evolución del tratamiento de la Iglesia respecto al fenómeno de los desplazamientos poblacionales, y según los postulados del constructivismo, es posible observar como al perder vigencia las ideas y creencias que legitimaban una forma particular de actuar, se modifican a su vez las reglas, patrones e instituciones que estas sustentaban. Las ideas definen el significado de las normas que guían el accionar de las personas y sus construcciones (Jackson, 2006). En este sentido, el Concilio Ecueménico Vaticano II instituye para la Iglesia católica, un punto de quiebre en la manera de ver el mundo y de actuar respecto de él. Cambio radical del que no escapa la visión de la Iglesia respecto del fenómeno de las migraciones.

3.1.3. LA PASTORAL DE LOS EMIGRANTES

La atención pastoral a los emigrantes ha llegado a ser, pues, una actividad institucionalizada, que se dirige al fiel, considerado no tanto como individuo, sino como miembro de una comunidad particular para la cual la Iglesia organiza un servicio pastoral específico; este servicio sin embargo, es, por su misma naturaleza, provisional y transitorio, aunque no se establezca de modo perentorio ningún término para que cese. La estructura organizativa de ese servicio no es sustitutiva, sino acumulativa respecto a la cura parroquial territorial, en la cual, según se prevé, tarde o temprano puede confluír.

En este sentido, la Iglesia local debe por tanto, implicarse pastoralmente con las personas en movilidad. De acuerdo, el documento Orientaciones Pastorales, esta preocupación ha de ser visible en los servicios de las parroquias, tanto territoriales como personales, de congregaciones religiosas, organizaciones caritativas, movimientos eclesiales, asociaciones y nuevas comunidades y cuando sea necesario, se crearán estructuras pastorales nacionales y/o diocesanas (Francisco, 2013).



El rol del capellán, así como de los religiosos y religiosas, es esencial y crucial en esta pastoral especializada entre refugiados y desplazados forzosos, tanto si están en campamentos como, cada vez más, en zonas urbanas. Ellos están en la primera línea de la realidad de la migración actual (Francisco, 2013: 49).

Por su parte, las organizaciones caritativas católicas están llamadas a estar presentes en las situaciones de necesidad, encarnando los valores cristianos necesarios para orientar sus acciones. Guiadas por éstos, deberían tratar de construir una sociedad en la que exista igualdad de oportunidades, desaparezcan los prejuicios sociales y se hagan realidad la solidaridad y el respeto por los derechos humanos. Estas premisas deberían estar presentes en todo momento, desde el comienzo de los proyectos que se emprenden en respuesta a las distintas necesidades hasta su finalización.

3.2. LA IGLESIA LATINOAMERICANA ANTE EL FENOMENO MIGRATORIO

Al igual que en el resto del mundo, la Iglesia católica latinoamericana, adoptó los principios conciliares del *Vaticanum II*, a la vez que adaptó sus estructuras pastorales a estos, particularmente, las referentes a la movilidad humana. Sin embargo, es posible mencionar otro acontecimiento relevante en el accionar de la Iglesia en América Latina: la V Conferencia General del Episcopado Latinoamericano y del Caribe, en Aparecida, Brasil en el año 2007.

En relación al fenómeno migratorio, a diferencia de las tres primeras conferencias episcopales -Río de Janeiro, Medellín y Puebla- y al igual que en la conferencia de Santo Domingo, la curia latinoamericana vuelve una fuerte mirada pastoral hacia los migrantes, tratando de concientizarse a sí misma y sensibilizar a toda la sociedad frente al dolor de ellos. De acuerdo con el Documento de Aparecida:

En el contexto de la realidad latinoamericana y caribeña -la globalización y la hegemonía del mercado, los cambios profundos de orden económico, social, político, la cultura del individualismo y del consumo, la diversidad cultural, la violencia en sus distintas formas, el riesgo del relativismo y la crisis de sentido-, la Conferencia Episcopal reconoce que uno de los fenómenos más importantes en nuestros países es el proceso de movilidad humana en que millones de personas migran o se ven forzadas a migrar dentro y fuera de sus respectivos países. (...) Especial mención merece la situación de los refugiados, que cuestiona la capacidad de acogida de la sociedad y de las iglesias (V Conferencia Episcopal Latinoamericana, 2007: n. 73).

En este sentido, se ve evidenciada la afirmación de Wendt (1999) que refiere a la co-constitución entre los agentes y su estructura pues la consolidación del sistema capitalista neoliberal ha otorgado al fenómeno migratorio un carácter estructural en los últimos decenios. Ya no es posible hablar de “signos de los tiempos” sin tener en cuenta los desplazamientos humanos de masa. Este fenómeno instituye un contexto que condiciona, en este caso particular, el accionar de la Iglesia.



3.2.1. LA DIVERSIDAD CULTURAL LATINOAMERICANA

En América Latina, particularmente, y a raíz de la pluralidad cultural presente en el continente, las pastorales de movilidad humana han debido adaptar sus estructuras para acoger también a los distintos pueblos que, aunque habitantes de estas tierras, se han visto desplazados de un modo u otro.

En nuestra región la diversidad cultural incluye: indígenas, afrodescendientes, inmigrantes, culturas mestizas, campesinas, urbanas y suburbanas (estas últimas, fruto de grandes migraciones de población en su mayoría pobre, que se estableció alrededor de las ciudades en los cinturones de miseria) (V Conferencia Episcopal Latinoamericana, 2007). Todas ellas han aportado las culturas y tradiciones de sus tierras de origen, sean cristianas o de otras religiones. La pluralidad de las culturas latinoamericanas, desde las más originarias hasta aquellas que, con el paso de la historia y el mestizaje de sus pueblos, se han ido sedimentando en las naciones, constituyen una singular riqueza.

La globalización hace emerger en nuestros pueblos, nuevos rostros de pobres y excluidos. La opción preferencial por ellos es uno de los rasgos que marca la fisonomía de la Iglesia latinoamericana y caribeña, con especial atención para algunas situaciones más críticas en el campo de la movilidad humana: la violencia a las mujeres, especialmente niñas y adolescentes, víctimas de tráfico, violación, servidumbre y acoso sexual; pobres, desempleados, migrantes, desplazados, campesinos sin tierra, quienes buscan sobrevivir en la economía informal; los afroamericanos, arrancados de sus países de origen; los campesinos e indígenas, quienes son expulsados hacia las tierras de ladera y a las grandes ciudades para vivir hacinados en los cinturones de miserias. En fin, la migración, forzada por la pobreza, está influyendo profundamente en la fisonomía latinoamericana y caribeña (V Conferencia Episcopal Latinoamericana, 2007).

3.2.2. EL CONSEJO EPISCOPAL LATINOAMERICANO (CELAM)

El CELAM, creado en el año 1955, es un organismo de comunión, reflexión, colaboración y servicio como signo e instrumento del afecto colegial en perfecta comunión con la Iglesia universal y con su cabeza visible, el Papa. Como organismo de servicio, el CELAM ha de ser, ante todo, animación y ayuda para las pastorales de la Iglesia en América Latina y el Caribe. Presta servicios de contacto, comunión, formación, investigación y reflexión a las 22 Conferencias Episcopales que se ubican desde México hasta el Cabo de Hornos, incluyendo el Caribe y las Antillas.



El CELAM consta de numerosos departamentos e instancias de formación entre los cuales se encuentra el Departamento de Justicia y Solidaridad - Sección Movilidad Humana. A través de éste se emiten los lineamientos y objetivos de la Iglesia, en esta área, para las Pastorales del Continente. Su objetivo principal es:

Animar, desde el encuentro personal y comunitario con Dios y a la luz de la Doctrina Social de la Iglesia y del acontecimiento de Aparecida, una renovada pastoral social atenta a las diversas amenazas a la vida de nuestros pueblos y a la creación, para anunciar la Buena Nueva de la vida plena y de la comunión para todos, en especial a los pobres, anuncio que conlleva el compromiso por el desarrollo humano integral (CELAM²¹).

Para el cumplimiento de este objetivo, la Sección de Movilidad Humana se divide en cuatro áreas de acción Pastoral que trabajan en red armónica y sinérgica contribuyendo para el avance en la organización y acción socio pastoral a nivel continental:

a. Pastoral de los Migrantes y Refugiados

- Promueve el fortalecimiento de la Pastoral de Movilidad Humana, articulada con las redes de protección, prevención, observación e incidencia a favor de migrantes, refugiados y desplazados.
- Promueve el protagonismo del migrante, refugiado y desplazado, en coordinación con instituciones afines, en los países de origen, tránsito y destino, generando procesos de desarrollo comunitario, integral y sostenible.
- Incide en los procesos de construcción de leyes y políticas públicas a favor de los migrantes, desplazados y refugiados, con propuestas de integración y de alternativas a las detenciones y deportaciones.
- Dinamiza y fortalece los espacios de encuentros y diálogos entre los obispos, las conferencias episcopales y entre los diversos agentes y actores que intervienen en la pastoral de migrantes, refugiados y desplazados.

b. Apostolado del Mar

- Apoya las Conferencias Episcopales en la misión de acompañar a los marinos y pescadores.
- Trabaja para definir con las con las Conferencias Episcopales, un proceso que permita líneas de acción en conjunto para el Apostolado del Mar en el Continente e integrar el Apostolado del Mar a los planes pastorales nacionales, diocesanos y parroquiales.
- Facilita contenidos específicos del Apostolado del Mar a los coordinadores nacionales.

²¹ Recuperado de: http://www.celam.org/dep_justicia.php Última visita: 06-06-2017.



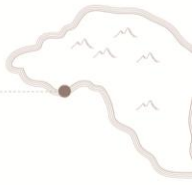
- Aprovecha los medios de comunicación, para trabajar en “red”, que permitan crecer en experiencias y apoyo entre las diferentes realidades en que se da el Apostolado del Mar.
- Da continuidad a los procesos pastorales que se emprenden en el Apostolado del Mar que involucra a los agentes diocesanos y religiosos asignados al trabajo específico de esta Pastoral.

c. Pastoral del Turismo

- Promueve y facilita la animación de la Pastoral del Turismo, mediante la formación y capacitación de agentes de pastoral.
- Incide como Pastoral del Turismo con mayor presencia y participación a nivel eclesial y en la sociedad para cuidar y resguardar la creación y promover la defensa del medio ambiente.
- Dedicar especial atención a las víctimas del mundo del turismo, entre ellos niños, niñas y adolescentes sometidos a la explotación y prostitución, tipificada -según el Protocolo de Palermo- como delito de Trata de Personas, desde un trabajo en red a nivel de América Latina y El Caribe.
- Rescata, preserva y promueve, desde la Pastoral del Turismo, la identidad cultural de las comunidades locales y sus posibilidades de desarrollo integral, mitigando los aspectos negativos del turismo en los ecosistemas y en la cultura local. Esta actividad se fortalece como medio de prevención a las migraciones.
- Genera herramientas a nivel continental para la sistematización y comunicación permanente de las acciones y procesos de la Pastoral del Turismo.

d. Pastoral de los Itinerantes

- Trabaja para dar visibilidad a la Pastoral de Itinerantes en los niveles eclesial y gubernamental y difundir la realidad de los itinerantes en todos los niveles: político, social y de derechos humanos.
- Traza líneas de acción pastoral a mediano y largo plazo.
- Promueve en las diferentes conferencias episcopales la pastoral de itinerantes.
- Coordina con las demás áreas de la pastoral de Movilidad en cada país, con el fin de lograr la articulación nacional y latinoamericana.
- Gestiona recursos mediante proyectos en comunión con los otros sectores de la Pastoral de Movilidad y en los diferentes países.



La Sección de Movilidad Humana del CELAM junto con la Conferencia Episcopal de Estados Unidos, crearon el portal de Pastoral del Migrante “Migrantes Hoy”²² a nivel de América Latina, Caribe, Estados Unidos y Canadá, para prestar un servicio de comunicación, información, contacto, formación y acompañamiento religioso, social y cultural. A través de este, es posible estar en conocimiento de las actividades, programas y novedades en las distintas áreas de las Pastorales de Movilidad Humana de 25 naciones americanas.

Entre las distintas actividades llevadas a cabo en el marco del CELAM, se destaca la celebración de misa en la valla fronteriza de Estados Unidos y México, en abril de 2014, por el cardenal Sean O’Malley, junto con numerosos obispos estadounidenses y de otros países, para acentuar la necesidad de un cambio de sentimiento y de política hacia migrantes y refugiados varados en las fronteras. Este hecho contó con una cobertura periodística considerable tanto a nivel nacional como internacional, en canales laicos y religiosos.

En este sentido, la Iglesia católica es, a menudo, reconocida como una autoridad moral que puede ser una fuerza motivadora para actuar en nombre de otros o junto a ellos. Como se mencionaba en el marco teórico, la Santa Sede, en tanto que agente, intenta moldear las normas más constitutivas de la globalización. “Los agentes actúan sobre el contexto en el cual operan, y no sólo dentro de ellos, cambiando colectivamente sus rasgos institucionales, y a ellos mismos, en el proceso” (Onuf, 1998: 3).

²²Recuperado de: <<http://migranteshoy.celam.org/>> Última visita: 06-06-2017.



CAPÍTULO IV: MIGRANTES Y REFUGIADOS EN ARGENTINA

(...) y asegurar los beneficios de la libertad para nosotros, para nuestra posteridad y para todos los hombres del mundo que quieran habitar en el suelo argentino (...)

Preámbulo de la Constitución Nacional (1853).

La migración internacional ha sido un componente presente en la sociedad argentina desde su constitución como Nación. La forma que fue asumiendo su incorporación a la sociedad y el tratamiento que a nivel político y normativo les fue otorgado a los migrantes y a su trabajo en los diferentes momentos históricos estuvo articulada con el modelo político, económico y social vigente o buscado en cada uno de ellos (Pérez Vichich, 2004).

Argentina, al igual que otros países de la región, recibió durante fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX miles de inmigrantes de origen europeo. Ya desde entonces, aunque en menor medida, también ingresaban flujos migratorios desde países vecinos. A mediados del siglo XX sin embargo, la inmigración europea se redujo significativamente y los inmigrantes de origen sudamericano comenzaron a constituirse en el grupo de extranjeros más importante del país. En décadas más recientes, a su vez, se han incorporado grupos migratorios provenientes de otros países latinoamericanos, de Europa del este, Asia y África.

Esta composición de los flujos migratorios impactó o determinó las modificaciones normativas en la materia. Tanto las políticas migratorias como su expresión legislativa abarcaron algunas etapas restrictivas y otras más liberales, respondiendo a las diferentes realidades socio-económicas, políticas e ideológicas de la historia Argentina (Giustiniani, 2004).

4.1. EL BANDO MILITAR N° 22.439/1981 O “LEY VIDELA”

El Bando militar N° 22.439 o “Ley Videla” emanado del gobierno de facto el 27 de marzo de 1981, profundiza el carácter discriminatorio, policial y represivo de la política migratoria argentina. La “Doctrina de la Seguridad Nacional”, institucionalizada durante la última dictadura, constituyó su base ideológica. La Ley resultó fuertemente cuestionada por su carácter arbitrario, discriminatorio y contrario a la Constitución Nacional y a las Convenciones Internacionales sobre derechos humanos ratificadas por la Argentina (Ceriani Cernadas y Morales, 2011).

En efecto, entre otras disposiciones, dicha normativa otorgaba facultades al Poder Ejecutivo para detener y expulsar personas sin ningún tipo de control legal o judicial. La Ley Videla definía tres categorías de ingreso (residentes permanentes, temporarios y transitorios), recogía la definición de ilegalidad por ingreso o por permanencia y obligaba a hospitales,



centros asistenciales, etc., a denunciar la presencia de inmigrantes irregulares a la vez que establecía restricciones en el acceso a la salud y a la educación.

Esto provocó que los inmigrantes, sobre todo de países limítrofes, fueran aumentando las filas de la irregularidad, presentando a los gobiernos democráticos que sucedieron a la dictadura, el problema de cientos de miles de personas habitando el territorio nacional, en forma de alta vulnerabilidad, marginación y explotación laboral (Mármora, 2004).

La recuperación de la democracia, sin embargo, no supuso un cambio inmediato en la normativa vigente. De hecho, entre 1983 y 2003, las políticas migratorias argentinas circularon por dos caminos paralelos y contradictorios. Por un lado, el Poder Ejecutivo, no sólo no modificó la Ley Videla (aún cuando el Poder Legislativo se pronunciara en este sentido), sino que en 1987, 1993 y 1998, se reglamentó la norma de facto ampliando discrecionalmente sus características discriminatorias y promoviendo la autonomía de la Dirección Nacional de Migraciones para establecer criterios de admisión y expulsión. Por otro lado, a través de normas *ad-hoc* o convenios bilaterales, los gobiernos buscaban regularizar la residencia de importantes grupos de inmigrantes.

4.2. LA LEY DE MIGRACIONES N° 25.871/2004

La Ley de Migraciones N° 25.871 de 2004 y su reglamento, Decreto N° 616/2010, implicaron un cambio fundamental en la perspectiva jurídica argentina respecto del fenómeno migratorio. A su vez, sentar las bases para una política migratoria y poblacional en la Argentina que armonizara con las nuevas realidades del contexto regional e internacional, resultaba primordial. De hecho, la sanción de esta Ley se basó en la necesidad de derogar la Ley Videla, a fin de poder dejar atrás el modelo restrictivo impuesto en el país desde 1981.

4.2.1. UN PROCESO DEMOCRÁTICO Y PARTICIPATIVO

A mediados de los noventa, distintas instituciones y organizaciones, testigos de las continuas violaciones a los derechos humanos padecidas por los migrantes en Argentina, definieron diversas estrategias para denunciar la inconstitucionalidad de la legislación vigente, e incidir en una nueva ley migratoria. Es decir, no se buscaba simplemente la modificación de la Ley del Proceso, ya que eso sólo reforzaría la lógica de seguridad nacional, en la que se había inspirado.

El desafío para las organizaciones e instituciones no gubernamentales era idear otra “lógica” que incluyera los complejos procesos sociales de los momentos de población, la integración regional, el federalismo, el equilibrio social, las distintas características de la mano



de obra inmigrante, las relaciones internacionales, la gobernabilidad de los fenómenos migratorios y los derechos humanos, entre otros temas fundamentales a considerar (Giustiniani, 2004).

La articulación de acciones y propuestas conjuntas entre las distintas organizaciones involucradas tuvo como principal resultado la conformación de la “Mesa de Organizaciones de la Sociedad Civil para la Defensa de los Derechos de los Migrantes” en 1996. Las instituciones y organizaciones que integraron la “Mesa” fueron: la Asamblea permanente por los derechos humanos (APDH), el Servicio Ecuménico de apoyo y orientación a inmigrantes y refugiados (CAREF), el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), el Centro de estudios migratorios de América Latina (CEMLA), el Movimiento Ecuménico por los Derechos Humanos (MEDH), la Red de Investigadores de las Migraciones Contemporáneas en Argentina (RIMCA), el Servicio de Paz y Justicia (SERPAJ), el Departamento de Migraciones de la Confederación de trabajadores argentinos (CTA), el Arzobispado de la Ciudad de Buenos Aires y la Fundación de la Comisión Católica Argentina de Migraciones (FCCAM).

Desde la perspectiva constructivista, la participación tanto de la FCCAM como del Arzobispado de Buenos Aires en la “Mesa” evidencia el carácter de agente de la Iglesia católica, en este caso, en el ámbito nacional, en tanto que difunde e impulsa las reglas, (sociales o legales) que considera acordes con su forma de entender el mundo. La participación conjunta con instituciones de la sociedad civil le permite dar mayor legitimidad a su accionar. La agencia en este sentido, es una condición social que pone de manifiesto como las personas e instituciones hacen la sociedad, y la sociedad hace a las personas (Onuf, 1998).

La “Mesa” definió una agenda específica compartida: la derogación de la Ley Videla y la sanción de una nueva Ley de Migraciones, sobre la base de cuatro principios fundamentales que debería contemplar la nueva ley:

1. El control administrativo y judicial de la actividad de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM);
2. Una reforma de los procedimientos de expulsión y detención que garantizara el debido proceso de toda actuación administrativa;
3. El reconocimiento de los derechos humanos de los migrantes y sus familias a regularizar su situación migratoria; y
4. La igualdad y no discriminación en el acceso a los derechos sociales reconocidos en el marco constitucional argentino (Ceriani Cernadas y Morales, 2011: 27).

Sobre la base de estos cuatro principios, la Mesa promovió la realización de foros de debate, seminarios, reuniones de trabajo con distintos actores políticos, elaboró documentos específicos y propuestas que se presentaron ante la Comisión de Población de la Cámara de Diputados, se participó en audiencias públicas convocadas por dicha Comisión, y finalmente, se presentó el proyecto de ley que sería aprobado por el Poder Legislativo, hacia fines del 2003.



Entre los aportes realizados por la “Mesa” se destacan los siguientes (Migración Noticias n° 68, 2005):

- El reconocimiento del extranjero, cualquiera sea su situación migratoria, como sujeto de Derecho y por lo tanto titular de una vasta serie de prerrogativas y garantías exigibles frente al estado en cualquiera de sus órbitas y que estas consideraciones sean especialmente tenidas en cuenta al momento de reglamentar la ley, particularmente al regular los procedimientos de rechazo en frontera, cancelación de residencia y expulsión.
- A su vez, toda limitación o restricción al ejercicio del derecho a la migración, debe de ser aplicada restrictivamente y con expresa observancia a los procedimientos establecidos en la ley, asegurando el respeto de las garantías establecidas a favor del administrado en la Constitución Nacional, los tratados y las leyes.
- Se aconseja que la reglamentación contemple específicamente temas como las acreditaciones de identidad de los inmigrantes, derecho a la educación y a la salud, reunificación familiar y trabajo y señala algunos puntos a considerar en relación a las categorías de ingreso y permanencia, solicitud de ingreso y residencia.
- Se propone incluir la definición del término refugiado, de acuerdo a la Declaración de Cartagena y considerar los casos de personas que sin poder acceder al status de refugiado sean susceptibles de que su situación sea considerada por "razones humanitarias".
- En lo que se refiere a la autoridad de aplicación, se sugiere que el nuevo proyecto de reglamentación ajuste las facultades que corresponden a la Dirección Nacional de Migraciones para el ejercicio del control migratorio a los límites establecidos en la Constitución, los tratados y las leyes, a fin de que las facultades de control acordadas a la administración no se encuentren en pugna con las normas preexistentes.

De acuerdo con Novick (2008), varios factores confluyeron para la aprobación de la ley: el consenso sobre el proyecto, la asunción del Presidente Néstor Kirchner y la decisión política del gobierno nacional de impulsar el MERCOSUR y levantar las restricciones a la inmigración proveniente de países limítrofes.

La actual ley de migraciones está nutrida de un nuevo enfoque que enriquece a la Democracia. Resume el respeto a los Derechos Humanos de los migrantes en línea con las convenciones internacionales de Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo, y consolida una política regional del Mercosur (Giustiniani, 2004: 15).



Una vez sancionada la norma, era necesario impulsar el decreto reglamentario de la ley para hacer operativas algunas disposiciones de la misma, a la vez que representaba una oportunidad para precisar algunas cuestiones que no se habían atendido de manera detallada.

Para ello, en 2008, se conformó una Comisión Asesora para la reglamentación de la ley, integrada por: Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Fundación Comisión Católica Argentina de Migraciones (FCCAM), Centro de Estudios Migratorios Latinoamericanos (CEMLA), Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH), además de funcionarios del Ministerio del Interior (Ceriani Cernadas y Morales, 2011).

En este marco, se discutieron con las autoridades migratorias algunos de los puntos más sensibles de la nueva Ley de Migraciones, como los trámites de radicación, el procedimiento de expulsión, la asistencia jurídica obligatoria en todos los trámites migratorios, entre otros. El proyecto definitivo fue aprobado por la Presidencia de la Nación el 5 de mayo de 2010, como Decreto 616/2010 reglamentario de la Ley 25.871/2004.

A partir de este análisis entonces, no sólo es posible afirmar que la sanción de la Ley nº 25.871/2004 fue producto de un proceso democrático y participativo, sino también que en el caso de la participación de la Iglesia católica particularmente, este caso se constituye como un ejemplo más del poder blando que ejerce a través de su accionar en el interior de los estados, según se mencionó en el marco teórico de esta investigación.

De acuerdo con Nye, algunos agentes poseen mayor ventaja en relación a otros para emplear los denominados recursos blandos de poder. El poder blando, entendido como la habilidad para tomar decisiones porque los otros quieren lo que uno quiere, es la posibilidad de obtener más logros por la atracción, que por la coerción que podría ejercer sobre otros. En este sentido, es posible comprender el alcance de la autoridad moral que ejerce la Iglesia a partir de su capacidad de influenciar procesos y de difundir sus ideas de acuerdo a una determinada forma de ver el mundo.

4.2.2. PRINCIPALES DERECHOS Y GARANTIAS

La nueva normativa argentina para migraciones es ambiciosa: apunta a formular una nueva política demográfica nacional, a fortalecer el tejido sociocultural del país y promover la integración socio-laboral de los inmigrantes (Novick, 2008). En este sentido, el rol del estado



que en la Ley Videla aparecía asociado al control migratorio y la prohibición, en el nuevo texto aparece como garantizador de los derechos y libertades de los migrantes.

a. Inmigrante

La Ley N° 25.871/2004 y su decreto reglamentario del año 2010, entienden por inmigrante en su Artículo 2 “a todo aquel extranjero que desee ingresar, transitar, residir o establecerse definitiva, temporaria o transitoriamente en el país conforme a la legislación vigente.” Además establece las categorías de admisión en su Artículo 20. Los extranjeros serán admitidos para ingresar y permanecer en el país en las categorías de “residentes permanentes”, “residentes temporarios”, o “residentes transitorios”.

El Artículo 23, inciso k, como una de las categorías de “residentes temporarios” incluye a asilados y refugiados. Según esta ley, en este apartado se incorporan aquellos que sean reconocidos como tales, a los que se les concederá autorización para residir en el país por el término de dos (2) años, prorrogables cuantas veces la autoridad de aplicación en materia de asilo y refugio lo estime necesario, atendiendo a las circunstancias que determine la legislación vigente en la materia. Este punto del artículo 23, no fue reglamentado debido a la promulgación de la ley N° 26.165 (Ley general de reconocimiento y protección al refugiado) en el año 2006, que toma la definición de la Convención del 1951, del Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967 y de la Convención de Cartagena de 1984.

b. Derecho humano a migrar

De hecho, la ley consagra expresamente el derecho humano a migrar, al establecer en su artículo 4 que “el derecho a la migración es esencial e inalienable de la persona y la República Argentina lo garantiza sobre la base de los principios de igualdad y universalidad”.

Esta norma pretende invertir la relación preexistente entre los inmigrantes y el estado, puesto que se traslada la titularidad del derecho del estado a la persona (Nejamkis y Álvarez Nieva, 2012). En el actual contexto de globalización, en el que cada vez más personas se ven obligadas a salir de su país en busca de condiciones de vida más dignas, el reconocimiento del derecho a migrar es cada vez más inevitable y resulta prioritario su reconocimiento normativo, regulación y garantía por parte del estado receptor²³.

²³ El decreto reglamentario 616/10 estableció que:

el Ministerio del Interior, a través de la DNM, sus autoridades delegadas y las fuerzas que componen la Policía Migratoria Auxiliar, en el ejercicio de las competencias asignadas, velarán por el resguardo de los derechos humanos y el goce del derecho a migrar reconocido por la Ley N° 25.871. Asimismo, prestará colaboración con otras áreas del Gobierno Nacional, Provincial, Municipal y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en aquellas acciones o programas tendientes a lograr la



c. Igualdad entre inmigrantes y nacionales

A su vez, en el artículo 6 se establece el principio de igualdad entre inmigrantes y nacionales en el acceso a los derechos sociales.

El Estado en todas sus jurisdicciones, asegurará el acceso igualitario a los inmigrantes y sus familias en las mismas condiciones de protección, amparo y derechos de los que gozan los nacionales, en particular lo referido a servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social.

a. Derecho a la educación y a la salud o a la asistencia sanitaria: En este sentido, en relación al derecho a la educación, la norma garantiza el acceso a los establecimientos públicos o privados en todos los niveles, sin importar la condición de irregularidad migratoria. Respecto al derecho a la salud o a la asistencia sanitaria, ésta no podrá negársele a ningún extranjero “cualquiera sea su situación migratoria”. En ambos casos, las autoridades educativas o sanitarias deben ayudar a subsanar las situaciones de irregularidad, en lugar de verse obligados a denunciarlas²⁴.

Más allá del contenido normativo sobre estos derechos básicos, lo fundamental es su efectiva realización, el ejercicio cotidiano de estos derechos por todas y cada una de las personas migrantes que habiten en el país. El desafío, por lo tanto, es revisar y modificar las normas y prácticas vigentes -de carácter nacional, provincial o municipal- que continúan discriminando el acceso a estos derechos (Ceriani Cernadas y Morales, 2011).

d. Derecho al empleo

En relación a los derechos laborales, la ley promueve, en el artículo 3 inciso h, “la inserción e integración laboral de los inmigrantes que residan en forma legal para el mejor aprovechamiento de sus capacidades personales y laborales a fin de contribuir al desarrollo económico y social del país”.

Este objetivo revierte la percepción del trabajador migrante como un elemento distorsionador y negativo en la estructura laboral y económica del país, vigente en la normativa anterior. De esta manera, Argentina ha superado el modelo de promoción de la condición de irregularidad migratoria, de desprotección y vulnerabilidad de los trabajadores migrantes, pues la ley argentina se adecua a la Convención de Derechos de Trabajadores Migrantes y a los

integración de los migrantes a la sociedad de recepción y a garantizar su acceso a los servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social, en igualdad de condiciones con los nacionales.

²⁴ Artículos 7 y 8 de la Ley 25.871/2004.



estándares definidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Ceriani Cernadas y Morales, 2011).

Aún así, la actual Ley de Migraciones establece una clara restricción para quienes se encuentren en situación irregular en tanto les prohíbe desarrollar actividades lucrativas o remuneradas²⁵. Este tipo de restricción puede llevar a la realización de trabajos informales, en condiciones precarias o incluso de explotación laboral. Por ello, es necesario prevenir y regularizar estas situaciones con trámites accesibles.

e. Otros derechos y garantías

Entre otros de los derechos y garantías establecidos por la nueva normativa, es importante mencionar: el derecho a la reunificación familiar²⁶; el derecho a la participación en las decisiones relativas a la vida pública y a la administración de las comunidades locales²⁷; el derecho al debido proceso en situaciones de detención y expulsión²⁸; el derecho a la asistencia jurídica gratuita e intérprete en el caso de no comprender o hablar el idioma oficial²⁹.

4.3. REFUGIO Y ASILO EN ARGENTINA

Si bien Argentina es parte de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados desde 1961, hasta el 2006, no hubo una legislación específica que regulara derechos y garantías para esta población. De hecho, el proceso de determinación de la condición de refugiado en el país fue llevado a cabo por el ACNUR hasta 1985. Durante ese año el Poder Ejecutivo estableció un organismo destinado a resolver las solicitudes de refugio a través del decreto 464/85. Así se creó el Comité de Elegibilidad para los Refugiados (CEPARE) en el ámbito del Ministerio del Interior, Dirección Nacional de Migraciones, cuyo marco normativo era la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 (Nejamkis y Álvarez Nieva, 2012).

Como se mencionó anteriormente, la Declaración de Cartagena de 1984 fue la respuesta latinoamericana a los flujos masivos de refugiados producidos por la nueva dinámica de los conflictos y las situaciones generadoras de desplazamientos forzados en el contexto internacional. Aún cuando este era un instrumento de carácter no vinculante, el CEPARE resolvió a través del acta resolutive N° 465/98, incorporar dicha definición a partir del año 1998.

²⁵ Artículo 53 de la Ley 25.871/2004.

²⁶ Artículo 10 de la Ley 25.871/2004. Por su parte, el artículo 10 del Decreto N° 616/2010 garantiza la facilitación de reunificación de los inmigrantes con sus familias y aquí, “el concepto de ‘familia’ debe interpretarse de la manera más amplia posible de conformidad con lo sostenido por la Convención de Derechos de los Trabajadores Migrantes ratificada por el Estado argentino”.

²⁷ Artículo 11 de la Ley 25.871/2004.

²⁸ Artículo 61 y 70 de la Ley 25.871/2004.

²⁹ Artículo 86 de la Ley 25.871/2004.



La sanción de la Ley de Migraciones 25.871/2004, permitió que el fenómeno de refugiados fuera abordado a través de esta, que en su artículo 2 definía al inmigrante como “todo aquel extranjero que deseaba ingresar, transitar, residir o establecerse definitiva, temporaria o transitoriamente en el país conforme a la legislación vigente” (Andía, 2010). Sin embargo, de la misma forma en que era necesaria una nueva normativa para las personas migrantes, también en materia de refugiados era fundamental la sanción de una ley específica y adecuada a los estándares internacionales en la materia.

Así, en noviembre de 2006 se sancionó la Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado N° 26.165 luego de largos debates en los que intervinieron numerosos organismos gubernamentales y no gubernamentales ligados directa e indirectamente al trabajo con refugiados en el país. La nueva Ley reemplazó al decreto dictado por el Poder Ejecutivo, en 1985 (Decreto 464/85), que establecía un procedimiento carente de ciertas garantías fundamentales.

En este sentido, la Ley N° 26.165/2006 llena un vacío legal largamente solicitado por los organismos involucrados y las asociaciones de refugiados. Se presenta como un marco que habilita el tratamiento de la problemática del refugio en diferentes niveles, ya que plantea un compromiso del estado para el trabajo y la asistencia en materia de integración e inserción social de los refugiados en el país.

4.3.1. LEY GENERAL DE RECONOCIMIENTO Y PROTECCIÓN AL REFUGIADO N° 26.165/2006

Al igual que la Ley 25.871/2004, que representa un punto de quiebre en materia de garantía de los derechos humanos respecto a las normativas anteriores, la Ley 26.165/2006 también es innovadora en este sentido y marca un avance sin precedentes con respecto al trato más favorable y de interpretación más propicia a la persona.

a. La definición de “Refugiado”

En el artículo n° 4, la ley determina que el término refugiado se aplicará a toda persona que:

- a) “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”.
- b) “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”.

La importancia de esta definición reside en el hecho de que al incorporar tanto los parámetros de elegibilidad de la Convención de 1951 como los de la ampliación de la Declaración de Cartagena permiten la complementariedad de criterios, haciendo que la protección a los refugiados sea acorde a nuestra realidad social, económica y política (Andía, 2010).

b. Principios fundamentales

Asimismo, la Ley 26.165/2006 manifiesta en su artículo 2, la aceptación de los principios de no devolución, prohibición de rechazo en frontera, no discriminación, no sanción por ingreso ilegal, unidad de la familia, confidencialidad, trato más favorable y de interpretación más favorable a la persona humana, agregando en el artículo 3, que todo ello se aplicará desde que el solicitante de la condición de refugiado o el refugiado se encuentre bajo jurisdicción de las autoridades argentinas hasta que alcance una solución.

A su vez, la ley establece que ningún refugiado o peticionante 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, incluido el derecho a no ser sometido a tortura ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes³⁰.

c. Otros derechos y garantías

En Argentina, los solicitantes y refugiados gozan del derecho de obtener una documentación que les permita ejercer una actividad remunerada y tener acceso a los servicios básicos y elementales³¹. Asimismo, pueden gozar del derecho a ejercer libremente su profesión, a la asistencia médica y los niños a recibir educación. Pueden escoger libremente su lugar de residencia, retornar voluntariamente a su país de origen, acceder a los tribunales de justicia y practicar libremente su religión.

El refugiado, a su vez, tiene la obligación de acatar las leyes y reglamentos vigentes en el país de asilo y todas las medidas que el estado adopte a los efectos de mantener el orden público.

Finalmente, el Decreto N° 616/2010 que reglamenta la Ley Nacional N° 25.871/2004 de Migraciones presentado por el Gobierno Nacional, establece el derecho de las personas con

³⁰ Artículo 7 de la Ley 26.165/2006.

³¹ Artículo 51 y 52 de la Ley 26.165/2006.



estatus de refugiados a obtener una residencia definitiva en el país y además contempla la residencia transitoria para personas afectadas por desastres naturales o ambientales ocasionados por el hombre y de las personas apátridas.

d. La Comisión Nacional de Refugiados

Tal vez uno de los hechos más importantes que se ponen de manifiesto en la sanción de esta Ley es la conformación de la CONARE, organismo interministerial de reconocimiento y protección al refugiado que reemplazará al CEPARE³². El artículo 18, establece:

Créase en jurisdicción del Ministerio del Interior la Comisión Nacional para los Refugiados, que será integrada por cinco comisionados, un representante del Ministerio del Interior, un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, un representante del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, un representante del Ministerio de Desarrollo Social y un representante del Instituto Nacional Contra la Discriminación y Xenofobia. Ejercerán sus funciones en el ámbito del Ministerio del Interior. Todos los integrantes de la Comisión Nacional para los Refugiados deberán ser personas de alta autoridad moral y reconocida idoneidad en la materia.

Es importante aclarar que una de las grandes innovaciones de la Ley N° 26.165/2006 se vincula con la participación en la CONARE de representantes de distintos Ministerios, el INADI, Organizaciones no gubernamentales y el ACNUR. Este enfoque interministerial y participativo se vincula con el convencimiento del estado argentino y de ACNUR de que la temática del refugio debe ser trabajada interdisciplinariamente, ya que no solo se busca el trato asistencial del refugiado y los solicitantes, sino también el empoderamiento de la persona y su inserción social.

Además, participarán con voz pero sin voto un representante del ACNUR y de una organización no gubernamental, que deberá ser designada por la Comisión de acuerdo al Reglamento Interno que resulte aprobado, para asesorar a los miembros de la Comisión en la aplicación de los términos de la Convención de 1951 y otros instrumentos internacionales relativos al derecho de los refugiados.

Así, según el artículo 33 las organizaciones no gubernamentales que deseen colaborar en las actividades establecidas en la ley deberán ser previamente calificadas por la CONARE. Los criterios de selección son:

³² Aún así, por cuestiones formales el CEPARE continuó sesionando hasta mediados de 2009, cuando fue reemplazado por la nueva Comisión.



1. Que la organización colabore desinteresadamente con las poblaciones de su área de cobertura independientemente de su raza, origen étnico, religión, sexo y vulnerabilidad con especial atención a los niños, niñas, adolescentes y adultos mayores;
2. Que su ayuda humanitaria sea gestionada de acuerdo a principios humanitarios en forma imparcial y neutral;
3. Que esté comprometida en preservar la dignidad de las poblaciones afectadas por la crisis humanitaria.

En este sentido, la Fundación Comisión Católica Argentina para Migraciones integró la CONARE, con voz pero sin voto, durante cuatro años. Dada su larga trayectoria en el trabajo con los solicitantes de refugio y refugiados, ha participado tanto en las reuniones de elegibilidad como en las de la Subcomisión de Asistencia³³ con el objeto de llevar su aporte para tratar de mejorar algunas situaciones que dificultan la integración de las personas en situación de movilidad humana como: la precariedad de la documentación inicial, restricciones en el acceso a ciertos beneficios sociales, dificultad en el acceso a trabajos formales, inconvenientes para acceder a una vivienda digna, falta de contención social para los enfermos mentales y adultos mayores. Muchas de estas situaciones han sido confirmadas a través de los diagnósticos participativos (DP) llevados a cabo en el marco de las actividades de la Subcomisión de Asistencia de la CONARE (FCCAM, 2012).

Por otro lado, en Artículo 25, la ley 26.165 enumera las funciones de la CONARE:

- a) Proteger los derechos de los refugiados y solicitantes de asilo que se hallen bajo la jurisdicción de la República Argentina 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.
- b) Resolver, en primera instancia, sobre reconocimiento y la cesación de la condición de refugiado.
- c) Resolver sobre el otorgamiento de autorización para las solicitudes de ingreso al país por motivo de reunificación familiar y reasentamiento, así como aprobar los planes relativos a los procesos de repatriación voluntaria y los reasentamientos de refugiados que se hallen en el territorio de la República en un tercer país.
- d) 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:
 - 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,
 - 3.- Su inserción en la vida social y económica del país.
- e) Elaborar planes de acción conjunta con el fin indicado en el punto anterior.
- f) Presentar un informe anual al Presidente de la Nación en el que se dé a conocer la memoria de lo actuado en el año, la cantidad de casos resueltos y los pendientes de

³³ La Subcomisión de Asistencia de la CONARE está integrada por: Ministerio de Desarrollo Social - SENNAF, el INADI, un representante de la Secretaría Ejecutiva y del Área Social de CONARE, el representante de la sociedad civil en la CONARE, en este caso la FCCAM e invitados el ACNUR - Área Programa y la ONG HIAS.



- resolución, un análisis cualitativo de lo actuado y de las situaciones especiales que merezcan una consideración por separado.
- g) Dictar su reglamento interno de funcionamiento, el cual deberá ser aprobado por el Ministerio del Interior atendiendo, asimismo, las competencias que le confiera dicha área de gobierno.
 - h) Elaborar planes de contingencia para reforzar las tareas de la Secretaría Ejecutiva en casos de aumentos sustanciales de solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado y someterlos a consideración del Ministerio que determine la reglamentación para su aprobación anticipada. Se podrá solicitar la colaboración y/o asistencia de cualquier institución que, en razón de su competencia específica o su experiencia en la materia, se estime oportuno.

De acuerdo a esta multiplicidad de funciones la CONARE, a diferencia de su antecesor, el CEPARE, además de encargarse del reconocimiento de los refugiados, tendrá funciones vinculadas con la asistencia y la búsqueda de soluciones duraderas para el bienestar y la integración de solicitantes y refugiados en la comunidad receptora.

Finalmente, se establece la creación de una Secretaría Ejecutiva de la CONARE cuya función será “asistir a la Comisión en lo relativo a la instrucción de los expedientes en que ésta deba conocer conforme lo dispone la presente ley y en el ejercicio de las demás funciones asignadas a la misma” (Artículo 28 de la Ley 26.165/2006).

e. La solicitud de la condición de refugiado

Respecto al procedimiento para determinar la condición de refugiado, el artículo 32 establece que se llevará a cabo con arreglo a los principios de confidencialidad y de debido proceso legal. En especial, se reconoce al solicitante el derecho a ser asistido gratuitamente por un traductor o intérprete calificado si no comprende o no habla el idioma nacional; debe concedérsele el tiempo y los medios adecuados para preparar la defensa de sus intereses y tendrá derecho a ser asistido por un defensor en todas las instancias del procedimiento.

Los trámites de reconocimiento de la condición de refugiado en el país, son personales y gratuitos. Sin embargo, aún no están dadas las condiciones necesarias para que estas personas accedan con facilidad a ellos (Andia, 2010).

A pesar de que Argentina no es un país receptor de cantidades significativas de refugiados, esta norma asegura que el tratamiento que se les dé a quienes soliciten el reconocimiento de dicha condición esté amparado por los instrumentos universales de derechos humanos. De esta forma, el marco normativo del estado argentino en materia de desplazamientos humanos vuelve a ser coherente con los compromisos adoptados a nivel internacional.



4.3.2. PROCEDIMIENTO PARA LA DETERMINACIÓN DEL ESTATUS DE REFUGIADO

En Argentina, el estatuto de refugiado puede ser solicitado ante la Secretaría Ejecutiva de la CONARE, en cualquier Delegación u Oficina Migratoria de la Dirección Nacional de Migraciones, en el interior del país, o ante cualquier otra autoridad nacional, provincial o municipal. Además es posible solicitarlo al ingresar al país, ante la autoridad migratoria de frontera. Para solicitarlo, la persona interesada deberá presentar la siguiente documentación:

- Una carta dirigida al Sr. Presidente de la CONARE que detalle de manera amplia, las razones por las que el peticionante salió de su país y solicita el estatuto de refugiado.
- Documento que acredite identidad (pasaporte o cédula de identidad) y una fotocopia del mismo. Si no lo tuviera, debe constar en la carta y explicar por qué no lo tiene.
- Dos fotografías 4X4 iguales.
- El solicitante deberá informar su domicilio real (en el que vive) y además, un domicilio (el mismo u otro diferente), donde serán enviadas las notificaciones y citaciones.

De acuerdo con el Artículo 41 de la Ley N° 26.165/2006, la Secretaría Ejecutiva de la CONARE debe informar al solicitante sobre los pasos del procedimiento en su propio idioma o a través de un traductor. Además se le informará de su derecho a recibir asesoría legal. Dentro de los veinte días de haber formalizado la solicitud, se le entrega al solicitante y a los miembros de su familia incluidos en el expediente, un certificado de residencia provisorio (la “precaria”) que acredite su permanencia regular en el país, hasta que el caso sea resuelto definitivamente.

Durante el procedimiento, el solicitante será entrevistado en forma personal por un oficial de elegibilidad, que le preguntará en detalle sobre los hechos que lo llevaron a salir de su país. La entrevista se realizará en un idioma que comprenda o con un traductor presente. A su vez, el solicitante deberá ayudar a esclarecer los hechos invocados y los motivos personales en que se basa su solicitud, aportar pruebas y proporcionar explicaciones satisfactorias. Los trámites son personales y gratuitos.

Una vez completado un expediente, la Secretaría Ejecutiva eleva un informe de carácter no vinculante a la CONARE que analizará el caso, tomará una decisión y emitirá la resolución correspondiente, a través de un acta resolutive. Al ser un acto declarativo humanitario e imparcial, las resoluciones de la Comisión deberán consignar los hechos y fundamentos legales que motivan la decisión, ya sea de aceptación o rechazo. Si la decisión resulta no favorable, el



solicitante podrá apelarla (es decir, pedir su revisión) ante el Ministerio del Interior dentro de los diez días hábiles siguientes a la notificación de la decisión.

Si la decisión del Ministerio del Interior fuese negativa, con el recurso ya resuelto queda concluida la posibilidad de una nueva revisión administrativa. No obstante, el interesado tiene derecho a solicitar la Revisión Judicial. Cuando la decisión negativa es final, corresponde a las autoridades migratorias resolver sobre su regularización y permanencia legal en el país.

Por otro lado, los refugiados reconocidos por la Comisión tendrán derecho a la obtención de un Documento de Identidad temporal que les permita ejercer plenamente sus derechos civiles, económicos, sociales y culturales, como cualquier otro extranjero residente en el país.

Ahora bien, el tiempo que demora la CONARE en resolver los procesos de asilo iniciados puede convertirse en otro de los grandes problemas que ya de por sí debe enfrentar el solicitante de asilo. Hay dos vías de resolución de una solicitud: *fast track*, destinada a las personas provenientes de países en guerra o que atraviesan crisis humanitarias como por ejemplo, Siria. Es posible que un solicitante sirio logre el reconocimiento de su condición de refugiado en dos o tres meses. Por otro lado, la vía ordinaria está destinada a aquellas personas cuya condición de refugiado no resulta tan evidente para las autoridades nacionales. La resolución del procedimiento de solicitud de asilo por esta vía puede demorar de dos a tres años, sino más (M.P., entrevista personal, 10 de abril de 2017).

Este último caso deja a las personas solicitantes de la condición de asilo en una situación de extrema vulnerabilidad, pues la precaria, aún cuando les permite trabajar o estudiar, no representa seguridad alguna ni para el solicitante, puesto que es poco probable que consiga un trabajo cuyas condiciones laborales sean adecuadas; ni para el empleador, que por lo general desconoce las problemáticas específicas de esta población. La ausencia de certeza en cuanto a la permanencia en el país, impide a los solicitantes de refugio formular un proyecto de vida estable.

4.3.3. EVOLUCIÓN DEL REFUGIO EN ARGENTINA

Si bien en la República Argentina las personas con estatus de refugiados comienzan a “existir” desde el punto de vista burocrático y legal en 1985, año en que se crea el CEPARE, la llegada de personas peticionando de asilo y refugio datan de los inicios del Siglo XX.

Sin embargo, la temática no ha sido estudiada como un fenómeno continuo, sino que existen diferentes artículos, resultado de investigaciones académicas y periodísticas, que



abarcan distintos períodos y flujos de población en busca de refugio. Esto puede deberse a ciertas dificultades vinculadas con el registro, la obtención, procesamiento y publicación de la información cuantitativa relacionada a la materia (Cicogna, 2012).

El CEPARE fue el encargado de recopilar los datos estadísticos que permiten conocer los países de procedencia y el año en que las personas ingresaron al país a solicitar refugio, a partir del año 1985. Con anterioridad a la creación del CEPARE, los datos fueron recopilados, en parte por el ACNUR y, previamente por la Cruz Roja, lo que genera serias dificultades a la hora de reunir la información y procesarla, ya que se encuentra dispersa o extraviada y fue obtenida respetando diferentes criterios y procedimientos. Posteriormente la CONARE, creada en 2009, es el organismo al que se encomendó esta tarea. Aún teniendo en cuenta estas dificultades, desde la creación del CEPARE, Cicogna (2012) define tres etapas en la historia del refugio en Argentina:

Primer periodo (1985 a 1989): Durante esta etapa, el manejo desordenado de la información por parte del CEPARE provocó la pérdida de datos de gran parte de las solicitudes de asilo presentadas. Por esta razón, sólo se conoce el origen del 28,8% de los solicitantes. Éstos provenían principalmente, de Chile pues huían del régimen instaurado por Pinochet, que aún se encontraba vigente.

Segundo periodo (1990 a 1999): Entre los grandes grupos de solicitantes llegados en los noventa, se encuentran los peruanos, rumanos, cubanos, chilenos, armenios, rusos, colombianos, senegaleses, sierraleoneses, ucranianos e indios. Cabe destacar que por primera vez, los solicitantes de asilo africanos, provenientes sobre todo de Senegal y Sierra Leona, representan un número significativo.

Tercer período (2000 a 2009): En la primera década del siglo XXI, luego del ataque a las Torres Gemelas en Estados Unidos en el 2001, resurgió la doctrina de la seguridad nacional, y eso dio lugar a reforzar las políticas migratorias y de refugio, que se tornaron mucho más restrictivas tanto en Estados Unidos como en Europa, e influyó para que llegaran al país personas desde países de la costa occidental africana.

Por eso, en los contingentes de refugiados que arriban en estos años es posible encontrar personas de Perú, Colombia, Cuba, Haití, Rumania al igual que de Senegal, Nigeria, Sierra Leona, Costa de Marfil, Ghana, entre otras.

Argentina es uno de los países en el mundo con mayor coeficiente de elegibilidad (junto con Suecia y Canadá), ya que en el período 1985-2010 aprobó el 37% de las solicitudes presentadas. En el período 1985-1990 otorgó refugio al 42,92% de los solicitantes, mientras que en el período 2000-2010 sólo al 27,40%, aunque esta cifra de



todos modos es alta si la comparamos con las políticas aplicadas en Estados Unidos y la Unión Europea desde 2001 a esta fecha (Cicogna, 2012: 54).

4.3.4. TENDENCIAS Y CARACTERISTICAS GENERALES DE LA POBLACION REFUGIADA EN ARGENTINA

Hoy, se podría añadir una cuarta etapa, a partir de la creación de la CONARE. Según datos publicados en la web oficial de la Comisión, entre 2009 y 2015 se presentaron 6558 solicitudes de la condición de refugiados. Entre el 2011 y 2015, el 28% de los solicitantes son senegaleses, mientras que el 72% restante corresponde fundamentalmente a colombianos (15%), cubanos (10%), sirios (9%), dominicanos (8%), haitianos (5%), ucranianos (4%), indios (3%) y nigerianos (2%), entre otros (16%) (Comisión Nacional de Refugiados, 2015)³⁴.

Según lo menciona el Dr. Agustí, presidente de la CONARE, respecto del nivel de reconocimientos, Colombia tiene un porcentaje de reconocimientos de la condición de refugiado mayor a la media histórica, debido a las consecuencias del conflicto armado que todavía tiene un alto impacto, particularmente en zonas rurales, generando desplazamientos forzosos de esa población. Eventualmente, ha habido casos de haitianos que solicitan la condición de refugiados, pero hoy son más los casos de familias de haitianos que solicitan la reunificación con sus familiares que fueron reconocidos como refugiados años anteriores. Luego hay algunos casos de Cuba, pero cada vez son más aislados (Migración Noticias n° 95, 2013).

A su vez, en cuanto a los solicitantes provenientes de los distintos países de África, las situaciones son muy variadas, si bien hay muchos africanos que efectivamente cumplen con el perfil de un refugiado, muchas veces el aumento de solicitudes está vinculado a la necesidad de obtener una radicación por trabajo o por otros motivos, y ante la falta o imposibilidad de poder cumplir con los requisitos migratorios, se intenta por la vía de la solicitud de asilo, abusando así de este instituto. De allí también, la necesidad de entrevistas profundas y exhaustivas (Migración Noticias n° 95, 2013).

Finalmente, si bien son muchos los conflictos y crisis humanitarias vigentes en el mundo y que llevan a las personas a huir, se destaca particularmente la situación de Siria, país de donde están llegando un significativo número de solicitantes de asilo. En este último caso, y en el entendimiento que se presume son manifiestamente fundadas las solicitudes de protección,

³⁴ La ausencia de estadísticas actualizadas en relación a la población refugiada en Argentina en este trabajo de investigación se debe a que se han encontrado errores en los cálculos de las estadísticas correspondientes a los períodos 2011-2015 y 2012-2016 publicadas por la Comisión Nacional de Refugiados en su página web. Recuperado de: <<http://www.migraciones.gov.ar/conare/pdf/ESTADISTICAS%202011%20-%202015.pdf>> Última visita: 07-06-2017 y <http://www.migraciones.gov.ar/conare/pdf/estadisticas_conare.pdf> Última visita: 07-06-2017.



los trámites se resuelven en plazos abreviados, a la vez que se ha puesto en marcha el “Programa Siria”.

4.3.5. EL “PROGRAMA SIRIA”

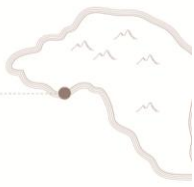
El “Programa Especial de Visado Humanitario para Extranjeros afectados por el conflicto de la República Árabe de Siria”, denominado también “Programa Siria”, iniciado en el 2014 en el marco de la DNM, es un programa de facilitación de visado humanitario destinado a: personas de nacionalidad siria y sus 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 UNRWA³⁵. El trámite puede ser iniciado por el “llamante”, ante la DNM. Dicho llamante o requirente puede ser toda persona que acredite vínculos de parentesco o afectividad con la persona a ingresar.

En la implementación pueden identificarse 3 fases:

- En la primera, el llamante y el llamado debían tener vínculos de parentesco o afectividad y acreditar que se conocían de forma personal con anterioridad;
- La segunda fase consistió en la prórroga del programa y la flexibilidad de algunos requisitos: no se exige que el “llamante” sea familiar o tenga un lazo de afinidad con el interesado, con la posibilidad de que instituciones y organizaciones interesadas puedan avalar como garantes el compromiso de los llamantes de manutención, alojamiento y acompañamiento;
- En octubre de 2016, comenzó la tercera reedición del Programa Siria, vigente hasta tanto dure el conflicto y actualmente se incluyen como llamantes a personas jurídicas, como puede ser una organización o institución. A su vez, el beneficiario puede presentarse ante cualquier consulado argentino en el mundo (incluido el de Damasco), para realizar la entrevista consular y obtener la visa humanitaria con la cual viajar hacia la Argentina.

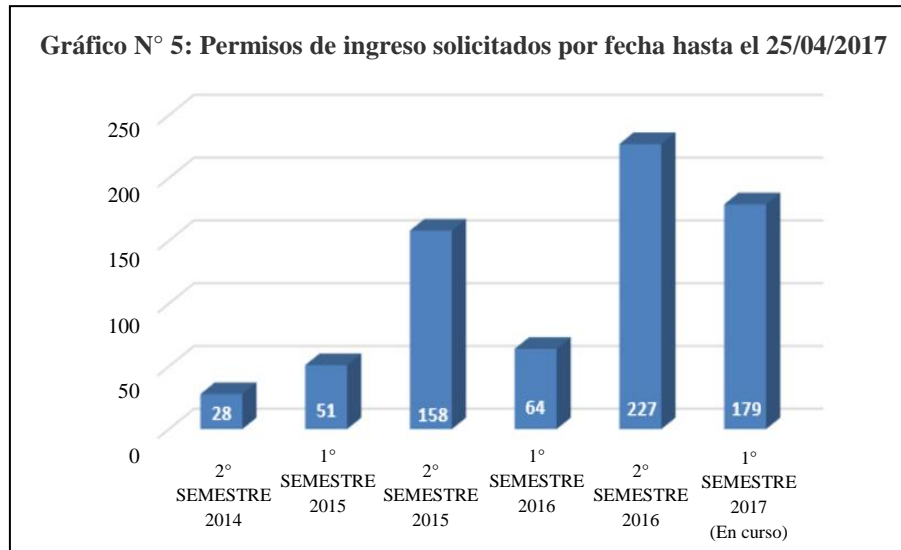
En este contexto y a los fines de este trabajo, resulta fundamental destacar la participación activa de la FCCAM en la mesa de trabajo, desde el primer momento. Pues, a raíz de su larga trayectoria, la Fundación es un referente fundamental a la hora de colaborar y trabajar con casos complejos de la CONARE, del ACNUR u otras instituciones u organismos, buscando dar una respuesta pastoral, social y humanitaria a la movilidad humana. Esta es una mesa multi-sectorial de seguimiento integrado por la CONARE; DNM; Cancillería y como

³⁵ Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo.



observadores ACNUR y la Sociedad Civil, comunidad árabe, siria-libanesa, Iglesia ortodoxa siria, y la Iglesia católica a través de la FCCAM (López Ruf, 2016).

Si bien en el Gráfico N° 5 es posible observar las solicitudes de permisos de ingreso en el marco de este programa, no se encuentran igualmente publicadas en la página web de la DNM, las estadísticas correspondientes a los permisos o visados efectivamente otorgados.



Fuente: Estadísticas - DNM 2017

Es necesario aclarar que las personas que ingresen en el país a través de este programa, lo hacen en calidad de migrantes. Por lo tanto, aún cuando tengan el perfil de un refugiado y estén en condiciones de ser reconocidos como tal por el estado nacional, es necesario que, una vez en Argentina, inicien formalmente el proceso de solicitud de asilo para obtener la condición de refugiado (M.P., entrevista personal, 10 de abril de 2017).



CAPITULO V: LA FUNDACION COMISION CATOLICA ARGENTINA PARA MIGRACIONES (FCCAM)

Los derechos humanos son sus derechos. Tómenlos. Defiéndanlos. Promuévanlos. Entiéndanlos e insistan en ellos. Nútranlos y enriquezcanlos... Son lo mejor de nosotros. Denles vida.

Kofi Annan,

Ex secretario general de las Naciones Unidas y Premio Nobel de la Paz.

El trabajo con la población solicitante de asilo y refugiada como se ha detallado anteriormente, involucra a actores gubernamentales y no gubernamentales. Las ONG's vinculadas al tratamiento de la problemática de los migrantes y refugiados en Argentina asumieron a lo largo de muchos años un compromiso sistemático en favor de la defensa de sus derechos, sobre todo ante el estado que, amparado en las normas existentes hasta el 2004, negó sistemáticamente los derechos de los migrantes, sobre todo quienes permanecían de manera irregular en nuestro territorio (Correa, 2004).

Es así que hasta hoy, la integración social de los refugiados en nuestro país depende en gran medida de los servicios provistos por estas entidades. De ahí que la ley n° 26.165/2006 otorga la posibilidad a una institución de tener representación (con voz pero sin voto) en la CONARE.

A continuación se presentará el caso específico de una de estas instituciones: la Fundación Comisión Argentina de Migraciones (FCCAM). Es necesario aclarar que, para el desarrollo de este capítulo, la recolección de información resultó un proceso complejo debido a la ausencia de documentación sistematizada y ordenada³⁶. Es por eso que han sido fundamentales los aportes, datos e información recogida a través de entrevistas personales.

5.1. NATURALEZA Y FINES DE LA FCCAM

La FCCAM, con sede en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) de la República Argentina, es un organismo de la Comisión Episcopal para las Migraciones y el Turismo, que tiene por finalidad ocuparse de todo lo relativo a la pastoral de las migraciones, en cumplimiento de las normas contenidas en los documentos de la Iglesia.

La Comisión Episcopal para las Migraciones y el Turismo perteneciente a la Conferencia Episcopal Argentina (CEA), tiene la misión de promover y garantizar la dignidad y

³⁶ Por ejemplo, la página web oficial de la FCCAM se encuentra desactualizada, no fue posible encontrar documentación sistematizada y organizada por períodos o incluso informes de años recientes. Por otro lado, en algunos casos, los responsables de la Fundación optaron por no facilitar la información solicitada.



los derechos humanos de las personas en situación de movilidad humana en la Argentina y coordinar la Pastoral Migratoria a nivel nacional. Su accionar está destinado a hombres, mujeres y familias migrantes en situación de vulnerabilidad social, solicitantes de asilo y refugiados, personas en situación de trata, tráfico y explotación (Lineamientos para la pastoral migratoria en la Argentina, 2016).

Esta Comisión trabaja en articulación con las diferentes parroquias y delegaciones en el país de la Iglesia católica; pastorales migratorias; organismos internacionales y estatales; organizaciones de la sociedad civil; mesas de trabajo y redes; universidades; y Pastorales de Movilidad Humana de países limítrofes, para abordar la complejidad de las problemáticas de manera integral. Desde 1951 tiene como uno de sus brazos ejecutores a la FCCAM.

5.1.1. CREACION DE LA FCCAM

Durante la década de 1950, Argentina recibió la última ola masiva de inmigrantes y refugiados, que, a causa de la Segunda Guerra Mundial, buscaba afanosamente otros horizontes. Dado el impacto migratorio que se produjo en el país y la conmoción que originó el conflicto en todo el mundo, la Iglesia en Argentina creó, en 1951, la Comisión Católica Argentina de Inmigración (CCAI), continuidad al Comité Católico de Asistencia al inmigrante que en 1937 nació para atender principalmente a los inmigrantes europeos que llegaban a la Argentina. Su principal objetivo era atender las necesidades espirituales y materiales de las poblaciones desplazadas por la contienda.

Con el paso del tiempo, Argentina dejó de ser un país receptor de poblaciones europeas y se caracterizó, principalmente por la recepción de migrantes y refugiados provenientes de los países del Cono Sur. De acuerdo a lo expresado anteriormente, durante las décadas de 1970 y 1980, Argentina recibió importantes flujos de población refugiada que huía de los regímenes dictatoriales vigentes en numerosos países latinoamericanos. En colaboración con el ACNUR, la Comisión Católica comenzó a brindar sus servicios a estas personas.

Durante los primeros tiempos, la CCAI llevaba a cabo su tarea de asistencia y promoción de las poblaciones desplazadas siguiendo los documentos papales que daban testimonio de la preocupación de la Iglesia por la asistencia pastoral de los migrantes, principalmente la Constitución Apostólica “*Exsul Familia*” Pío XII – 1952. Luego, la “*Pastoralis Migratorum Cura*” actualiza la perspectiva de la Santa Sede y da estructura a la Pastoral Migratoria según las nuevas orientaciones promovidas por el Concilio Ecu­ménico Vaticano II. A su vez, la CCAI adopta la particularidad del Iglesia latinoamericana expresada a través de las diferentes Conferencias Episcopales de Latinoamérica y Caribe. En este sentido, en



Aparecida se resalta la “opción preferencial por los pobres”, recomienda la integración de los inmigrantes, la atención de la comunidad receptora, el sentido evangélico de la Pastoral Migratoria y el diálogo interreligioso. A partir del año 1993 se conforma la actual Fundación Comisión Católica Argentina de Migraciones.

5.1.2. MISION Y OBJETIVOS INSTITUCIONALES

Al igual que otras estructuras e instituciones de la Iglesia católica, la FCCAM ha debido adaptarse a los tiempos globalizados que corren, a los nuevos conflictos y causas de los desplazamientos poblacionales, a las nuevas necesidades y requisitos de los desplazados para la integración social y a las consecuencias que ello conlleva.

En el marco de esta coyuntura, su misión supone la promoción, animación y coordinación de la pastoral migratoria, fomentando la dignidad de los migrantes, refugiados, itinerantes y comunidades locales siempre desde un sentido cristiano, que encierra un actuar ético, justo, solidario, y responsable por medio de un acompañamiento cultural, religioso y social completo que permita el ejercicio libre de los propios derechos; y la sensibilización acerca del concepto de movilidad humana en colaboración con las delegaciones diocesanas de la Pastoral de Movilidad Humana del país.³⁷

En cuanto a los objetivos institucionales de la FCCAM, se destacan:

- Garantizar una oportunidad de inserción y participación a los itinerantes en el tejido social argentino y proteger sus derechos y su dignidad, ayudando a alcanzar un desarrollo integral.
- Participar en la pastoral en conjunto con las respectivas Diócesis, articulando las distintas iniciativas pastorales de las Delegaciones Diocesanas Migratorias y de Turismo en el país promoviendo un trabajo en red a favor de los migrantes y refugiados, especialmente con CARITAS, Pastoral Social, Pastoral de Salud, Catequesis, Pastoral de la Religiosidad Popular y otras pastorales, con la finalidad de tener un abordaje integral de los migrantes y refugiados y sus familias.
- Concientizar y sensibilizar a la comunidad civil sobre los fenómenos de las migraciones y del turismo y la incidencia en la sociedad, generando redes entre organismos gubernamentales, sociedad civil, y ONG's.
- Asesorar y cooperar en la asistencia integral de los migrantes y de todas las personas vinculadas a la actividad turística por medio de la creación de departamentos técnicos,

³⁷ Recuperado de: <<http://migracionesfccam.org.ar/index.php/about/mision/>> Última visita: 06-06-2017.



de orientación y de estudios específicos que sepan promover la inserción y la integración.

- Recopilar datos e investigaciones y realizar jornadas, seminarios y encuentros, orientados a cada fenómeno, (migraciones y turismo).
- Acompañar a las comunidades locales en el desarrollo de la actividad turística, a través de la formulación de proyectos, capacitaciones, generación de redes de trabajo, respondiendo a las exigencias del turismo como fenómeno social.

En el marco de la FCCAM se desempeñan la Pastoral de Migraciones, la Pastoral de los itinerantes y la Pastoral de Turismo. A través de esta última, la FCCAM brinda servicios relacionados al concepto de turismo sustentable y turismo sostenible, en el respeto de las poblaciones y de sus culturas, favoreciendo al mismo tiempo el desarrollo de la actividad pastoral. A los fines de esta investigación, sin embargo, se profundizará únicamente en el trabajo de la FCCAM en relación a la Pastoral de Migraciones.

5.2. PROGRAMAS Y PROYECTOS ORIENTADOS A LA EMERGENCIA, PROMOCION DE AUTOSUFICIENCIA E INTEGRACION LOCAL

La labor que la FCCAM ha ido desarrollando a través de los años la ha constituido como un referente dentro de la comunidad de personas de movilidad humana a lo largo del territorio nacional con una profunda influencia en todas las pastorales migratorias del país. Dicha tarea se ha ido desarrollando a través de diferentes proyectos y programas orientados a las áreas en las que se ha percibido una mayor necesidad en orden al cumplimiento de su misión.

Si bien en el marco de la FCCAM, se han llevado a cabo incontables programas, encuentros y actividades destinadas a las personas en situación de movilidad humana, en este apartado se describirán únicamente, los principales lineamientos del Programa de Asistencia Humanitaria Básica (AHB) implementado en la Fundación hasta el 30 de junio de 2016; y los proyectos y programas que se encuentran vigentes hoy en la FCCAM en lo referente a migrantes y refugiados.

Es importante aclarar que la FCCAM trabajó como agencia implementadora de los planes de asistencia elaborados por el ACNUR por más de cuarenta años, siendo el programa AHB uno de los principales proyectos durante este período. Resulta relevante entonces, la mención del mismo como ejemplo que permite comprender la trayectoria de la Iglesia a través de la FCCAM en materia de asistencia a refugiados y solicitantes.



5.2.1 PROGRAMA DE ASISTENCIA HUMANITARIA BÁSICA

El Programa AHB, implementado a partir de los fondos proporcionados por ACNUR, estaba destinado a refugiados y solicitantes de la condición de refugio en Argentina, principalmente en la etapa de emergencia, asentamiento y adaptación hasta que encontraran los instrumentos mínimos e indispensables para su integración a la nueva comunidad.

Concretamente, el programa contemplaba el primer momento de inserción de cada persona en la comunidad receptora, siendo éste el más crítico. Las necesidades más urgentes se encontraban en los ámbitos habitacional, de alimentación, de salud, laboral, etc. En este sentido, en todos los casos se realizaban entrevistas individuales y familiares de asesoramiento en donde se recababa la mayor cantidad de datos a nivel personal y familiar y donde se brindaba información general sobre las cuestiones más básicas (J.F., entrevista personal, 7 de abril de 2017).

En lo referente a las necesidades habitacionales y de alimentación, la FCCAM enviaba a las personas que llegaban a hoteles con los cuales tenía convenios pactados (la persona podía permanecer allí por tres meses como máximo, según los criterios que establecía ACNUR). Con el objetivo de incorporar a familias refugiadas en Argentina en proyectos comunitarios de autoconstrucción de viviendas, se estableció un convenio entre ACNUR, la FCCAM y la organización Madre Tierra, a través del cual, Madre Tierra facilita el acceso a tierras urbanizadas (un lote de terreno con servicios básicos) y acompaña a las familias en la construcción de las viviendas, de acuerdo con su propia reglamentación, en las zonas del segundo y tercer cordón del Gran Buenos Aires (Figari Costa, 2012).

En el caso de quienes no pudieran entrar en este proyecto, se iniciaban los trámites para adquirir los subsidios habitacionales y los tickets sociales otorgados por el gobierno de la ciudad de Buenos Aires (GCABA). De esta manera, se entregaban a los refugiados y solicitantes una suma de dinero por una determinada cantidad de tiempo, a fin de ayudarlos con los gastos alimenticios y de alquiler (este último mediante una contraprestación por la cual se debía presentar un recibo de pago de alquiler). En caso de que no se lograran los subsidios habitacionales, muchos eran trasladados a un hogar de CARITAS (G.D.M., entrevista personal, 7 de abril de 2017).

Por otro lado, se les facilitaba el acceso al Sistema de Salud Público a través de un convenio con el Plan Médicos de Cabecera del GCABA³⁸, se les explicaba cómo funcionaba el

³⁸ Los solicitantes de asilo recibían información sobre el Plan y son derivados por el servicio social al hospital de la ciudad correspondiente al domicilio de cada persona, en donde les asignan un médico y un odontólogo de cabecera.



sistema de transportes de la ciudad, dónde comprar una tarjeta “SUBE”, cómo adquirir un CUIL que les permitiera buscar trabajo, etc. (G.D.M., entrevista personal, 7 de abril de 2017). A su vez, la FCCAM contaba con programas de inserción y capacitación laboral a partir de convenios formales con el Sindicato de Empleados de Comercio (SEC), el Centro de Formación Profesional del Sindicato Único de Edificios de Renta y Horizontales (SUTHER), la Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina (UOCRA), el Sindicato de Mecánicos y Afines del Transporte Automotor (SMATA), Sindicato de Farmacéuticos de CABA; se fomentaba el estudio del idioma español para quienes no conocieran el idioma a partir de un acuerdo suscripto con el Laboratorio de Idiomas de la UBA.

Es de destacar el apoyo del Colegio de Traductores, que favorece la exención del arancel correspondiente a la legalización de las traducciones, lo que resulta de sumo valor para el programa. Del mismo modo el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, exime el pago de tasas correspondiente a documentos de refugiados.

Finalmente, en numerosas oportunidades se presentaban casos de personas con cuadros de desequilibrio emocional producto de las situaciones de desamparo, agresión, desarraigo, adaptación y esto llevaba a la necesidad de pensar en la atención en cuanto a la salud mental de esta población. En estos casos, desde la FCCAM se ha trabajado cada caso individualmente y de acuerdo a los recursos comunitarios existentes, como ser: Servicios Sociales de los Hospitales Psiquiátricos, Talleres de Protegidos, Curadorías y Defensorías y más recientemente el Programa PRISMA creado hace por el Ministerio de Justicia y el Ministerio de Salud, dirigido a quienes han estado detenidos y por su estado psiquiátrico resultaron inimputables. A través de este Programa se realizaba el seguimiento particular de cada caso (FCCAM, 2012).

De acuerdo a fuentes entrevistadas, el hecho de haber sido agencia implementadora de los programas y fondos de ACNUR resultó fundamental para la FCCAM en tanto que tuvo que aplicar los parámetros de organizaciones abiertas y humanitarias. Eso ayudó a evitar ciertos prejuicios que primitivamente podría pensarse que tiene una organización católica. Se prestaba servicio a todos los seres humanos, sin importar quién en materia de religión, ideología, historia, opción sexual, etc. (M.P., entrevista personal, 10 de abril de 2017).

Actualmente, el Programa AHB es llevado a cabo por “ADRA Argentina” (Agencia Adventista de Desarrollo y Recursos Asistenciales) en su sede de calle San Antonio n° 681 en Buenos Aires, donde funciona el Centro de Apoyo al Refugiado de ADRA.



5.2.2. PROGRAMAS VIGENTES EN LA FCCAM

a. Área Legal

El área legal de la FCCAM está a cargo del asesoramiento legal a las personas en situación de movilidad humana, indicándoles los procedimientos más beneficiosos para regularizar su situación en el país. En este sentido, las consultas pueden versar sobre temas como: documentación migratoria, trámites, presentación de la solicitud de asilo, ciudadanía, repatriación, contravención, educación, reasentamiento, reunificación familiar, apelación ante la denegación del estatuto de refugiado, causas judiciales (en lo civil, laboral, penal), entre otras (Peñaloza, 2015).

La orientación legal implica, en numerosas oportunidades, el acompañamiento a los Refugiados, Solicitantes de Asilo o Migrantes, en trámites ante órganos como la DNM, Ministerio de Educación, Ministerio de Trabajo, Defensorías y patrocínios. Asimismo, se mantiene contacto con algunas Embajadas y Consulados extranjeros en la ciudad de Buenos Aires, así como Embajadas Argentinas en el exterior y con dependencias públicas como la DNM, Ministerio de Educación de la Nación, AFIP, RENAPER y ANSES, por gestiones relacionadas con algunos casos particulares.

Por otro lado, desde esta área se acompaña a los diversos proyectos y espacios de la Fundación, cooperando con el Programa “Construyendo un Nos-Otros: Integración en Movimiento”, con el área de Turismo, con el área de idioma castellano, así como en presentaciones en diversos centros educativos y otras organizaciones, para la difusión y sensibilización de la tarea que realizan. Finalmente, se abre un espacio para pasantías y voluntariados destinado a la capacitación de jóvenes y futuros profesionales del Derecho, en la temática de migraciones y asilo (Peñaloza, 2015).

La FCCAM tiene una importante labor interinstitucional colaborando en espacios de suma importancia, conjuntamente con organismos del estado nacional, organismos internacionales y otras organizaciones de la sociedad civil, en espacios como la Mesa de Diálogo de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) y las organizaciones de la sociedad civil, el grupo de trabajo de seguimiento del Programa Siria de la DNM, entre otras.

b. “Construyendo un Nos-Otros: Integración en Movimiento”

El Programa “Construyendo un Nos-otros”, promueve la participación de los migrantes, solicitantes de refugio y refugiados en el sistema educativo y laboral de la ciudad donde habitan



y residen y trata de desarrollar una participación activa, consciente y responsable para su inclusión e integración.

- *Integración educativa:* El desarrollo del programa supone Tutorías de apoyo y acompañamiento socio-educativo para rendir las equivalencias del secundario y/o escolarización de aquellos que lo deseen, tanto para el CBC como para UBA XXI. Respecto del régimen general de convalidación de estudios secundarios extranjeros, se encuentra involucrado el Ministerio de Educación de la Provincia respectiva y las Escuelas del distrito educativo. Los requisitos son: contar con el Documento de identidad vigente (Pasaporte, DNI, etc.) y los certificados de estudios y analíticos de los estudios realizados en el exterior, traducidos y legalizados o apostillado.

Desde el programa se considera importante el acompañar a los participantes en su proceso de acercamiento a la institución escolar pública y espacios de estudio como bibliotecas de manera que comprendieran los códigos, las formas de desenvolverse dentro de la escuela y de otros espacios públicos. Por ello, se trata de un acompañamiento que promovió su independencia y autonomía de movimiento y acción en la ciudad en donde residen. De esta manera, los participantes continúan solos las relaciones con las secretarías, las bibliotecas, los profesores, etc. (F.L., entrevista telefónica, 5 de mayo de 2017). Con los que tendrán que relacionarse en el transcurso del proceso. En algunos casos se les ha solicitado que ellos mismos acompañaran a los nuevos llegados generando “cadenas de responsabilidades”.

- *Integración laboral:* La asistencia en materia de integración laboral, en la actualidad, consiste en la orientación por parte de profesionales del área de los Recursos Humanos a refugiados, solicitantes de asilo y migrantes, a fin de que puedan redactar o adaptar su Curriculum Vitae (CV) en función de las demandas y exigencias del mercado laboral argentino. A su vez, los asesoran y aconsejan sobre dónde buscar trabajo o presentar su CV, cómo y en qué plataformas laborales virtuales cargarlo, cómo desenvolverse en una entrevista laboral, entre otras. Quienes llevan adelante este servicio realizan un seguimiento activo de aquellos que solicitan la orientación. Se mantienen reuniones específicas con los interesados, efectuando simulacros de una entrevista laboral, al tiempo que se los ayuda a confeccionar sus CV.

A su vez, la FCCAM deriva a migrantes, refugiados y solicitantes de asilo a la Red Sindical de Escuelas de Formación Profesional (RESEFOP) donde estos pueden realizar cursos de capacitación en oficios para facilitar su proceso de integración local. Se mejoran, entonces, las oportunidades de inserción laboral y auto-empleo en las comunidades de asilo (F.L., entrevista telefónica, 5 de mayo de 2017).



Año a año el programa se renueva y de acuerdo a la información recolectada, en dos oportunidades se logró contar con el financiamiento de la Secretaría de fortalecimiento de las Organizaciones Sociales del Ministerio de Desarrollo Social de la CABA (F.L., entrevista telefónica, 5 de mayo de 2017). La implementación se encuentra bajo la coordinación de la FCCAM, contando, en ocasiones, con la coparticipación de la Organización de Haitianos Residentes en Argentina (OHRA) y la colaboración del Instituto argentino para la igualdad, diversidad e Integración (IARPIDI)³⁹.

c. Enseñanza del Idioma Castellano

Las clases de castellano surgieron como respuesta ante la gran cantidad de migrantes, refugiados y solicitantes de asilo que desconocían el idioma, convirtiéndose ésta en una barrera infranqueable al momento de solicitar un trabajo, ingresar en una institución educativa, etc. En este contexto, mediante un convenio firmado con la Universidad de Buenos Aires (UBA), comenzó el dictado de clases en la sede de la FCCAM, para aquellos refugiados y migrantes cuyo idioma de origen no sea la lengua castellana. El dictado de clases se divide entre tres niveles: Nivelación, nivel uno y nivel dos⁴⁰.

Como complemento, luego de haber evaluado que un porcentaje de la población era analfabeta o semi analfabeta, se los derivó al programa de alfabetización en español como segunda lengua, siendo este, un aporte de la FCCAM. Pueden acudir también, para recibir este apoyo, los adultos que cursan estudios de oficio o están finalizando la escuela primaria o secundaria, tornándose difícil para ellos la comprensión de algún tema.

Lamentablemente, la ayuda y los servicios prestados en las áreas de Salud Mental y Habitacional ya no se llevan a cabo en la FCCAM a raíz de la falta de financiación y presupuesto para solventarlas.

d. Articulación con Equipos y Delegaciones diocesanas en el país

Finalmente, es importante resaltar que siendo una institución nacional, la FCCAM se encuentra al servicio de las necesidades de las distintas Pastorales, Equipos y Delegaciones Diocesanas orientadas a la asistencia de las personas en situación de movilidad humana, distribuidos en todo el territorio nacional, presentando cada uno, una realidad particular y compleja.

³⁹ Recuperado de: <<http://migracionesfccam.org.ar/index.php/servicios/proyectos-trayectoria/>> Última visita: 06-06-2017.

⁴⁰ Los alumnos que logren revalidar sus estudios o finalicen satisfactoriamente el estudio del idioma español en la FCCAM pueden solicitar becas para continuar estudiando en la UBA, avalados por la Resolución N° 1007 del año 2012 del Ministerio de Educación y Deportes de la Nación: “Que las resoluciones citadas en el VISTO establecen para los extranjeros que han solicitado u obtenido el Estatuto de Refugiado, un tratamiento preferencial en los trámites administrativos de ingreso y egreso de los establecimientos educativos.” Recuperado de: <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/195000-199999/199430/norma.htm>> Última visita: 06-06-2017.



Como brazo ejecutor de la Comisión Episcopal para las Migraciones y el Turismo , la FCCAM mantiene una frecuente comunicación con los Obispos y los Equipos Diocesanos para garantizar la comunión en la acción misionera; acompaña rotativamente las celebraciones religiosas, culturales y sociales en el día del migrante, en las distintas diócesis del país; organiza y anima la Colecta Nacional de Ayuda al Migrante; contribuye a la formación permanente de los agentes de pastoral migratoria en todo el país, a través de distintos medios: talleres, conferencias y publicaciones; realiza jornadas, seminarios y encuentros en el orden nacional y zonal; convoca al Encuentro Nacional de Delegados Diocesanos, el cual es un momento privilegiado para la formación permanente, la planificación, organización y evaluación la acción pastoral (Lineamientos para la Pastoral Migratoria en la Argentina, 2016).

A partir de lo expuesto, cabe afirmar que la FCCAM ha tenido y continúa teniendo un rol clave en relación al fenómeno de los desplazamientos poblacionales, en el proceso de atención inmediata, emergencia y promoción de autosuficiencia e integración de migrantes, refugiados y solicitantes de asilo en la sociedad Argentina. Sin embargo, es necesario resaltar que la ausencia de los fondos del ACNUR, o de nuevas fuentes de financiamiento supuso un fuerte impacto no sólo a nivel de los programas vigentes en la FCCAM y de la disponibilidad de recursos, sino también a nivel del *staff* institucional, ya sea en lo personal o en la reorganización y reordenamiento de las funciones. Esto se ve evidenciado principalmente a través de las entrevistas personales realizadas.

Incluso, retomando uno de los objetivos específicos formulado al inicio de este trabajo de investigación, en relación a la respuesta institucional de la Fundación frente a la sanción de la Ley N° 26.165/2006, se puede afirmar que la norma no tuvo mayores repercusiones institucionales puesto que la FCCAM. Aún durante el período en que se encontraba vigente la Ley Videla y no existía una normativa específica para refugiados en el ámbito nacional, la FCCAM actuaba en un marco de respeto de los derechos humanos basándose en la Convención del '51, su Protocolo y en la Declaración de Cartagena de 1984. Sin embargo, la desvinculación con el ACNUR implicó un cambio profundo en cuanto a un socio fundamental de la FCCAM y los acuerdos de trabajo tradicionales mantenidos con éste, cambio proveniente del interior mismo de la Iglesia argentina.

5.3. ¿MIGRANTES O REFUGIADOS?

Como se mencionó anteriormente, durante más de cuarenta años, la FCCAM implementó los programas desarrollados por ACNUR, entre los cuales se encontraba el Programa AHB, que logró desarrollarse hasta convertirse en el programa más amplio de la Fundación, si se tiene en



cuenta el personal de la FCCAM que requería, el continuo recibimiento de refugiados y solicitantes de la condición de refugio o el uso intensivo de los espacios físicos de la Fundación. Sin embargo, es importante aclarar que, siendo éste un programa llevado a cabo a través de fondos provenientes del ACNUR, las poblaciones de destino no incluían a personas migrantes, sino únicamente a refugiados y solicitantes (G.D.M., entrevista personal, 07 de abril de 2017).

Estas circunstancias llevaron a que la FCCAM se especializara principalmente en la atención de las necesidades de este grupo en particular. Sin embargo, de acuerdo con los lineamientos generales de la institución, la FCCAM no solamente debía abocarse a los temas de asilo sino a migraciones en general. De ahí que, por cuestiones terminológicas y de organización, la misma Fundación comenzó a distinguir el programa AHB para refugiados y solicitantes por un lado, y los demás programas y actividades destinados a migrantes, por otro.

Desde mediados del 2016, cuando la FCCAM se desvincula del ACNUR, los programas y actividades que continúan realizándose en la Fundación están destinados a ambas poblaciones sin distinción. De hecho, la FCCAM no hace más que reproducir la visión difundida desde un primer momento por la Santa Sede. En este sentido, a raíz de la investigación realizada en función de este trabajo, es posible afirmar que en los documentos papales no se establece diferencia alguna en lo que respecta al trato que merece cualquier persona que se encuentre en situación de movilidad humana por parte de la comunidad local pues “la acogida al extranjero es inherente a la naturaleza misma de la Iglesia (...)” (Juan Pablo II, 2004).

“(...) terminológicamente uno siempre hace la distinción de migraciones por un lado y refugiados por el otro. Pero, en los hechos, recibís personas. Solo después, cuando los entrevistás, te das cuenta si son refugiados o si son migrantes” (M.P., entrevista personal, 10 de abril de 2017).

Por otro lado, este es un debate que todavía se mantiene vigente. Afirmar que el migrante es aquel que elige trasladarse, no a causa de una amenaza directa de persecución o muerte, sino principalmente para mejorar su vida al encontrar trabajo o educación es un absurdo, un absurdo teórico en este momento. “Muchas veces no existe diferencia alguna entre el hambre, la falta de trabajo, el cambio climático o una pistola” (A.B., entrevista personal, 11 de abril de 2017).

De hecho, esto puede derivar en una postura reduccionista que lejos de ubicar al migrante en situación de superioridad, lo ubica en una situación de inferioridad respecto de la sociedad a la que ingresa. Si su migración es voluntaria, tiene que voluntariamente acogerse a todo lo que esa sociedad de acogida le proponga y eso no conduce a la integración, sino a la



asimilación del migrante, entendiendo ésta como la anulación del bagaje particular de la persona en situación de movilidad (A.B., entrevista personal, 11 de abril de 2017).

5.4. LA RELACIÓN CON LA SANTA SEDE

De acuerdo a lo mencionado anteriormente, Francisco, como cúpula de la Santa Sede, actúa como “vehículo” que intenta moldear la realidad social de las relaciones internacionales mediante la transformación de las normas más constitutivas de la globalización, a partir de la confrontación de la globalización de la indiferencia con la globalización de la solidaridad. En palabras de Onuf, “las reglas convierten a los seres humanos individuales en agentes dándoles oportunidades de actuar sobre el mundo. (...) A través de estos actos, los agentes hacen del mundo material una realidad social para sí mismos como seres humanos” (1998: 6).

En este caso particularmente, Francisco, como agente a escala global, ha fomentado la difusión e internacionalización de su interpretación del fenómeno de las migraciones en el mundo globalizado. Discursivamente, se ha avanzado enormemente. El Papa ha abordado temáticas sumamente complejas y ha alcanzado logros políticos y consensos internacionales impensables en otro contexto. En la práctica, la creación del Dicasterio para el Servicio del Desarrollo Humano Integral en el cual el Papa se ha involucrado en primera persona, junto a otros ejemplos de esta índole, suponen un gran avance a nivel de las grandes esferas de la Santa Sede.

Sin embargo, es difícil analizar hasta qué punto el énfasis del Papa en el fenómeno migratorio ha penetrado en la práctica de las Iglesia locales, específicamente en la Iglesia argentina, en el accionar de la FCCAM. Las distintas entrevistas realizadas en el marco de esta investigación han aportado puntos de vistas encontrados, que no siempre son reconciliables.

Ahora bien, en primer lugar no es posible negar la extensa labor de la Iglesia católica en favor de las personas en situación de movilidad humana sea a nivel mundial o nacional. De hecho, el rol de la Iglesia en materia de acogida al extranjero está muy empoderado, a la vez que se destaca un compromiso histórico en cuanto a la atención, los recursos humanos y materiales y el trabajo realizado, según se ha evidenciado en el desarrollo de esta investigación.

Con todo, desde una primera perspectiva, la desvinculación de la FCCAM con el ACNUR, el 30 de junio del 2016, no parecería coincidir con los lineamientos planteados por la Santa Sede. En este sentido, de acuerdo con algunas de las fuentes entrevistadas, el mayor énfasis presentado por las cúpulas de la Iglesia no representó cambio alguno desde el punto de vista de efectivizar o aplicar recursos materiales o humanos en el trabajo de la FCCAM. De



hecho, se percibía una gran ausencia de la jerarquía eclesiástica en la FCCAM, ya que en los hechos se ha trabajado como una organización sumamente profesionalizada, incluso hasta el punto en que no era distinguible la pertenencia de la Fundación a la Iglesia católica (M.P., entrevista personal, 10 de abril de 2017). Si bien no se cuestiona el compromiso social y profesional de la Fundación, la labor de la FCCAM era como la de una oficina más que trabajaba con personas en situación de movilidad humana en cualquier país del mundo.

A su vez, la FCCAM tampoco cuenta con un presupuesto específico sino que se a partir de la separación del ACNUR, la principal fuente de financiamiento radica en la colecta anual realizada a nivel nacional en el Día del migrante (forma parte de las colectas imperadas⁴¹), ya que aún cuando existieron algunas propuestas, no se buscaron nuevas formas de financiamiento o de articulación de recursos (J.F., entrevista personal, 7 de abril de 2017). Esto llevó a la reducción en el personal que se desempeñaba en la Fundación a la vez que se dio por finalizado también la implementación del Programa AHB.

Si bien desde el discurso se plantea la necesidad de trabajar de manera más federalizada, la ausencia de recursos no permitiría a la FCCAM crecer demasiado en esta dirección. De hecho, algunos de los entrevistados mencionaban por un lado la enorme potencialidad y el poder simbólico que posee la Fundación dada su trayectoria y sus orígenes y por otro la fuerte sensación de que la FCCAM es una organización que se está apagando.

Si se considera la cuestión desde un segundo punto de vista, sin embargo, se afirma en primer lugar que la Iglesia y con ella la FCCAM, no dejó de trabajar con refugiados ni se desvinculó de ellos, sino que dejó de ser implementadora de los fondos y programas de ACNUR. En este sentido, trabajar en conjunto con un organismo como el ACNUR no implicaba únicamente prestar una ayuda concreta a refugiados y solicitantes de asilo. Sino que implicaba mucho más, al punto de hacer parecer (como se mencionaba anteriormente) que el ACNUR tuviera una oficina que trabajaba desde la sede de la FCCAM (F.L., entrevista telefónica, 05 de mayo de 2017).

De ahí que se suspendiera la distribución de la ayuda social y económica financiada por el ACNUR. Sin embargo, tal como se describió en los apartados anteriores, continúan vigentes en la FCCAM la orientación y asesoría legal, la integración educativa y laboral a través del

⁴¹ Las colectas imperadas están destinadas a otras comunidades o instituciones, ya sean universales, nacionales o locales, para cubrir iniciativas caritativas, y anunciar el evangelio. De acuerdo con quién la determine se denominan: Imperadas Pontificias (internacionales), Imperadas Episcopales (nacionales), Imperadas Diocesanas. La colecta realizada en el Día del Migrante es una colecta imperadas episcopal: éstas se realizan por determinación de la Conferencia Episcopal Argentina e incluyen las colectas de: CARITAS; Más por Menos; e Inmigración. Recuperado de: <<http://colectasenaslamisas.blogspot.com.ar/2010/03/clasificacion-de-las-colectas-de-las.html>> Última visita: 07-06-2017.



programa “Construyendo un Nos-otros”, las clases de idioma castellano, entre otras. Por otro lado, muchas veces la atención a los refugiados se traduce más en un escuchar a la persona, sus experiencias, su historia, su particularidad fuera del contexto de un programa de asistencia, que en una ayuda económica y eso se sigue haciendo.

Por otro lado, desde el CELAM, en materia de migraciones se trabaja en red desde el “Departamento de Paz y Justicia”, articulando estrategias a nivel de todas las pastorales de movilidad humana del continente latinoamericano. Este trabajo se realiza desde la sede del CELAM en Bogotá, Colombia, a través de las Conferencias Episcopales y desde éstas hacia las pastorales. De ahí que la presencia de la jerarquía eclesiástica no sea tan visible en el trabajo o en la atención directa de estas poblaciones.

Es importante recordar que la FCCAM es una Fundación cuyo radio de acción es nacional y por lo tanto trabaja con y para las delegaciones y equipos diocesanos de pastorales migratorias distribuidas en el país. En opinión de algunos miembros de la Fundación, trabajar de manera tan abocada en los programas propuestos por el ACNUR, desviaba la atención respecto de la responsabilidad para con las demás pastorales migratorias (F.L., entrevista telefónica, 5 de mayo de 2017). La separación del ACNUR permitiría a la FCCAM estar más a disposición de las diferentes necesidades que se presentan en esta materia en el territorio nacional y de esta manera fortalecer la perspectiva que adopta la Iglesia en relación al fenómeno migratorio.

Aún así, cabría pensar que en el juego multidimensional que desarrolla la Santa Sede en el Sistema Internacional, como par en la sociedad de estados y como agente transnacional, a través de éstos, en la relación con los fieles, miembros de la Iglesia católica, al menos en Argentina y en lo que respecta al fenómeno de las migraciones, se produce un desfase, o un cierto divorcio entre ambas dimensiones. Esto, si se tienen en cuenta los discursos, acciones y mandatos del Papa frente al accionar de la Iglesia argentina en el último tiempo en la materia. Si bien la Iglesia católica en el país no deja de ser agente impulsor y difusor de normas, ideas y prácticas en lo referente a la problemática que presentan los desplazamientos poblacionales, por ejemplo, a través de su participación en el “Programa Siria”, es posible pensar que la desvinculación del ACNUR y la ausencia de nuevas fuentes de financiamiento representen un obstáculo a la hora de abogar por y asistir a las necesidades de estas poblaciones.

5.6. LA RELACIÓN CON EL ESTADO

Finalmente, el análisis del rol o la incidencia que tiene la Iglesia católica en Argentina en la problemática de la movilidad humana, lleva necesariamente a cuestionar el rol o la incidencia del estado en ella. En este sentido, el capítulo anterior da cuenta de cómo fue evolucionando la



normativa argentina en relación a migrantes y refugiados y frente a ella, es necesario reconocer que Argentina se encuentra entre los países con más avanzados en materia de normativa migratoria.

Sin embargo, once años después de su sanción, la Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado n° 26.165/2006 todavía no está reglamentada, con lo cual, aún cuando se garanticen los derechos básicos para refugiados y solicitantes de asilo, no se contempla cómo esta garantía se debe poner en práctica.

En teoría, el estado debe asumir más responsabilidad en términos de asistencia social e integración de refugiados y solicitantes de asilo. La creación de la CONARE, prevista en la Ley del 2006 y constituida en el 2009 es prueba de ello. A partir de febrero de 2011, la CONARE cuenta con un área social, cuya función consiste en gestionar recursos sociales y facilitar la articulación interinstitucional de éstos con otras áreas del estado nacional, provincial y gobiernos locales a fin de que estén al alcance de los refugiados y peticionantes de asilo.

Sin embargo, en términos concretos, la ley no está acompañada de recursos y por lo tanto la CONARE no posee fondos propios, no cuenta con un presupuesto específico asignado por el estado. No existen políticas públicas específicas para el tratamiento de la atención de la población refugiada.

(...) nosotros trabajamos con los recursos que tiene el Estado, que no son pocos: acceso a la salud, a la educación pública y gratuita, el subsidio habitacional (del gobierno de la ciudad), y el ticket social (una ayuda en alimentación) que también lo provee el Estado. Si bien estos recursos no son específicos para la población refugiada lo importante es que están y están disponibles para esta población (G.D.M., entrevista personal, 7 de abril de 2017).

Aún así, hay muchas necesidades insatisfechas y el acceso a algunos de estos recursos, como por ejemplo, a los subsidios habitacionales o a los tickets sociales resulta muy difícil. Esto tiene que ver con las prioridades del país. Desde la creación de la CEPARE en 1985 al presente, la cantidad de solicitudes de asilo presentadas en Argentina todavía no alcanza las veinte mil. Por lo tanto, si bien esto supone una responsabilidad del estado, no representa un problema primordial como si lo es en otros países de Europa, por ejemplo.

De ahí que hayan surgido numerosas organizaciones no gubernamentales e instituciones destinadas a la asistencia e integración social de las personas en situación de movilidad humana. La FCCAM, CAREF, CELS y ADRA como agencia implementadora de ACNUR, son sólo algunos ejemplos. Los programas gestionados por estas instituciones han surgido como respuesta ante la necesidad de estos grupos poblacionales, ya que la ley en sí misma no contempla programas específicos de asistencia.



Si bien el marco normativo establecido por la Ley 26.165/2006 plantea un punto de partida positivo, debe aún complementarse con el diseño de políticas públicas dinámicas que aprovechen las capacidades demostradas por la sociedad civil a lo largo de los años de experiencia en la atención de solicitantes de asilo y refugiados, y refuercen la capacidad de respuesta de los organismos de la administración tanto en los ámbitos locales como a nivel nacional.

En este sentido, el rol fundamental que cumple el Estado al obligarse a garantizar las condiciones necesarias para el desarrollo de una vida digna en favor de personas que ya han sufrido graves violaciones a los estándares de vida mínimos. La ley de refugiados aún no ha sido reglamentada y, si bien ello no debería ser un obstáculo para que el aparato estatal tome medidas concretas relacionadas al acceso al empleo, la vivienda, la salud y la educación, entre otros derechos de los que son destinatarios las personas con necesidades de protección internacional, generaría sin dudas un marco más efectivo de referencia normativa (Figari Costa, 2012). Por otro lado, resulta esencial fortalecer las capacidades de la CONARE para dar cumplimiento eficaz a las funciones emanadas del art. 25 de la ley que se refieren a la articulación de políticas tendientes a la asistencia e integración local de los refugiados.



CONSIDERACIONES FINALES

“Adán, ¿dónde estás?”: es la primera pregunta que Dios dirige al hombre después del pecado. (...) la armonía se rompe, el hombre se equivoca, y esto se repite también en la relación con el otro, que no es ya un hermano al que amar, sino simplemente alguien que molesta en mi vida, en mi bienestar. Y Dios hace la segunda pregunta: “Caín, ¿dónde está tu hermano?”.

*Homilía del Santo Padre Francisco.
Lampedusa, 2013.*

Los desplazamientos poblacionales forzados y no forzados constituyen un proceso social complejo ligado históricamente al desarrollo de las naciones. El debate sobre este fenómeno debe enmarcarse necesariamente en el análisis del creciente proceso de globalización que experimenta la economía mundial. La profundización de los desequilibrios mundiales a raíz de diferencias cada vez más evidentes entre los estados, trae aparejada una serie de conflictos y contradicciones que tienen un impacto directo sobre el fenómeno migratorio. Por un lado, gran parte de la población mundial de los países menos favorecidos ve en los países ricos su última esperanza. Asimismo, muchas de estas naciones receptoras de migrantes han endurecido sus políticas migratorias, intentando cerrar sus fronteras a la inmigración presionados por las crisis económicas y sociales y por el auge de expresiones xenófobas y racistas.

En este contexto y a través de esta investigación, desde la perspectiva del Constructivismo y de la Escuela Inglesa se ha intentado dar cuenta del rol particular que la Santa Sede desempeña en el sistema internacional, tanto en la sociedad pluralista y anárquica de estados donde es aceptada como par, como en la sociedad de agentes transnacionales solidaristas, en la que se relaciona con sus fieles dejando de lado las fronteras estatales.

De acuerdo con Joseph Nye (1991), actualmente, los temas relevantes en la política mundial han cambiando y los instrumentos tradicionales de poder pocas veces son suficientes para manejarlos. En cambio, los tipos menos amenazadores de poder son cada vez más útiles. En un escenario internacional caracterizado por una creciente difusión del poder, en muchos temas, tanto pequeños estados como los agentes transnacionales se han vuelto más poderosos. Sin embargo, según los constructivistas, cómo y en qué forma esa distribución del poder afecta a los distintos agentes del sistema internacional depende de las ideas, expectativas y concepciones que cada uno tiene de sí mismo y de los demás.

Esto se ve evidenciado en el accionar de la Santa Sede que, como agente que despliega un juego multidimensional, promueve y fomenta la difusión e internacionalización de ciertas normas e instituciones ayudando a crear nuevas identidades y realidades sociales. La capacidad para establecer tendencias y preferencias es asociada en este caso, con recursos de poder



intangibles, tales como la ideología, un sistema de creencias lo suficientemente arraigado, las tradiciones e instituciones. A través de estos recursos, la Santa Sede intenta reformar al fenómeno de la globalización, pues una globalización sin solidaridad afecta negativamente a los sectores más pobres y vulnerables. Su estrategia de desenvolverse en múltiples esferas simultáneamente y el hecho de tener a la Iglesia como su fuente de poder, la convierten, en términos constructivistas, en un agente a escala global con fuerza suficiente para otorgar o quitar legitimidad a proyectos de gobernanza mundial.

En este sentido, según lo expresaban los obispos latinoamericanos en Aparecida, en relación a los desplazamientos humanos ya no se habla sólo de explotación y opresión, sino de algo nuevo: la exclusión social. Con ella queda afectada en su misma raíz la pertenencia a la sociedad en la que se vive, pues ya no se está abajo, en la periferia o sin poder, sino que se está afuera. Los excluidos no son solamente “explotados” sino “sobrantes” y “desechables” (V Conferencia Episcopal Latinoamericana, 2007).

La visión de la Iglesia de que todos los individuos están dotados de una intrínseca dignidad humana es el fundamento principal de su compromiso para vivir en solidaridad con las poblaciones desplazadas y de la importancia que otorga al acompañamiento. Es por ello que el rol de la Iglesia a favor de los desplazados ha resultado, y resulta aún hoy, fundamental para la protección y garantía de los derechos humanos tanto de migrantes como de refugiados y solicitantes de asilo. Por un lado esto se debe al poder de influencia que tiene la Iglesia como institución y agente internacional, pero además la Iglesia está posicionada de forma natural para llenar el vacío que existe entre el principal interés del Gobierno, que se centra en su propia ciudadanía, y un sistema internacional de protección que si bien es vinculante para los estados que adhieren a él, no supone una garantía para las poblaciones desplazadas pues muchas veces, los estados elaboran estrategias basados en una perspectiva de soberanía y seguridad nacional.

En la transformación actual hacia un nuevo orden transnacional, la Santa Sede ya no tiene la capacidad de presión en la esfera pública mundial con la que contaba hace algunos siglos. Sin embargo, en su intento por pasar de una sociedad de estados pluralista hacia una solidarista de compromiso con la gobernanza mundial, la Santa Sede es un agente preparado para fomentar su interpretación de los fenómenos mundiales, incluido el de la movilidad humana.

En el caso específico de la Argentina, esto es innegable si se observa el rol de la Iglesia católica a través de la Fundación Comisión Católica Argentina para Migraciones desde su creación en 1951, durante el tiempo que fue agencia implementadora de ACNUR, y todavía hoy



a través de los programas de inclusión e integración que se llevan a cabo. En este sentido, su compromiso a largo plazo con la comunidad local y las autoridades gubernamentales ha permitido que sus iniciativas de protección e integración se arraiguen y que sustenten sus esfuerzos para abordar, como agente que es, el cambio de patrones de conducta o abogar por cambios legislativos y políticos de manera de crear una realidad social que se adecúe a sus ideas y creencias.

Es por eso que es posible afirmar que la hipótesis planteada en un primer momento en relación al papel de la Iglesia católica a través de la FCCAM, en la atención inmediata y la integración de refugiados y solicitantes de asilo y en la elaboración de la Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado N° 26.165/2006, resulta certera. La Iglesia no sólo ha trabajado en favor de la integración de las personas en situación de movilidad, a la sociedad argentina, sino que a su vez ha impulsado junto a otras instituciones la adopción de un marco normativo más justo, basado en la perspectiva de los derechos humanos y cuyo eje central recae sobre la dignidad de la persona humana.

Esto resulta evidente a partir de la participación de la FCCAM y del Arzobispado de Buenos Aires en la “Mesa de Organizaciones de la Sociedad Civil para la Defensa de los Derechos de los Migrantes”, que se constituyó en uno de los principales artífices de la Ley de Migraciones n° 25.875/2004, de su reglamentación en el 2010 y de la Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado n° 26.165 del 2006. Estas leyes han sentado nuevas bases para el tratamiento y la formulación de políticas públicas de inserción social de migrantes y refugiados en nuestro país.

La Ley N° 25.871/2004 de Migraciones ha permitido realizar importantes avances en nuestra política migratoria ya que se encuentra atravesada por la perspectiva de los derechos humanos. La misma incorpora el derecho a migrar como esencial e inalienable a partir del cual se desprenden nuevos derechos para la población migrante, ya que despenaliza el ingreso ilegal, la irregularidad y favorece la inclusión. A su vez, siguiendo la misma línea que la anterior, la Ley N° 26.165/2006 garantiza que la protección de la población refugiada en la Argentina se debe realizar con arreglo a los principios de no devolución (lo que incluye la prohibición del rechazo en frontera), de no discriminación, de no sanción por ingreso ilegal, de unidad familiar y de confidencialidad.

Retomando los postulados de la teoría constructivista, si se considera que las personas e instituciones hacen a la sociedad, y la sociedad hace a las personas, las reglas sociales (que incluyen pero no se limita a las reglas legales) hacen que este proceso sea continuo y recíproco.



Las reglas están relacionadas con las prácticas de los agentes entre sí, a través de las consecuencias que los agentes pretenden tener. Ya sea por accidente o por diseño, las reglas y prácticas relacionadas forman un patrón constante adaptado a las intenciones de los agentes, creando así, instituciones. Éstas conforman el escenario dentro del cual los agentes operan (Onuf, 1998).

En este caso, las Leyes N° 25.871/2004 y 26.165/2006 basadas en la lógica de los derechos humanos, representan un ejemplo de cómo las reglas dan identidad a la sociedad, según los agentes que operan en ella. En este sentido, las normas pueden entenderse por un lado como elementos que construyen y constituyen una estructura social, política y jurídica justa, y por otro lado como herramientas para reclamar y protestar contra las injusticias que se presentan en dicha estructura.

Por otro lado, si bien la Iglesia católica argentina, a través de la FCCAM, tuvo un rol fundamental en la sanción de las normas mencionadas, éstas no tuvieron el mismo impacto en el accionar de la Fundación, que ya de por sí operaba dentro del marco normativo establecido por las Convenciones Internacionales y las Declaraciones y Pactos latinoamericanos referentes al refugio y a la solicitud de asilo. Sí se puede afirmar que la sanción de las leyes nacionales N° 25.871/2004/ y 26.165/2006 hicieron de la Argentina, un país coherente con los compromisos asumidos a nivel internacional.

A su vez, a partir del análisis del nuevo marco normativo, se desprende que el rol del estado ya no se vincula solo a la puesta en marcha de los procedimientos para el reconocimiento de la condición de refugiado, sino que se trata de garantizar la existencia de los dispositivos para hacer efectivo el cumplimiento de sus derechos. Esto se observa no sólo con la creación de la CONARE sino también con el establecimiento de un área social dentro de ésta.

Sin embargo, y particularmente en el caso de los refugiados y solicitantes de asilo, aunque desde 2006 en adelante, el estado a través de sus instituciones, ha avanzado en ciertos aspectos para brindarle herramientas a fin de lograr, de a poco, su inserción socioeconómica, cultural, y en algunos casos, política, esto no resulta suficiente. La ausencia de una reglamentación de la Ley N° 26.165/2006, de un presupuesto definido destinado a la CONARE o de políticas públicas específicas limitan y recortan las posibilidades de hacer efectivos los derechos y garantías expresados por la Ley. Si bien los recursos con los que cuenta la CONARE para poner a disposición de las personas refugiadas o solicitantes de la condición de asilo no son pocos, no hay recursos directos que satisfagan ciertas necesidades específicas de estas poblaciones.



Es éste, el vacío que la Comisión Episcopal para Migraciones y Turismo intenta llenar a través de la FCCAM y en un trabajo conjunto con otras organizaciones no gubernamentales, buscando garantizar una oportunidad de inserción y participación a migrantes, refugiados y solicitantes de asilo en el tejido social argentino y proteger sus derechos y su dignidad, ayudándolos a alcanzar un desarrollo integral.

Con todo, el accionar de la Iglesia y específicamente de la FCCAM al intentar llenar dicho vacío, no está exento de desafíos y riesgos. Entre éstos se incluirían por una parte, que se pierda la libertad y el coraje ante las exigencias de quienes las financian y la necesidad de conseguir resultados cuantificables, y por otra y quizás como consecuencia directa de lo anterior, el riesgo de forzar demasiado y perder el enfoque o la esencia.

Es posible que este sea el caso de la FCCAM en tanto que mientras se desempeñaba como agencia implementadora de ACNUR, se vio absorbida por los programas llevados a cabo, el cumplimiento de los tiempos propuestos, las reuniones o informes presentados, convirtiéndose así, en una organización que trabajaba con refugiados y solicitantes de asilo, con un profundo compromiso social, pero que aunque pertenecientes a la Iglesia católica, lo mismo podrían haber pertenecido a cualquier otra religión o a ninguna en particular. Por otro lado, las exigencias del ACNUR como fuente de financiamiento limitaban la libertad de acción de la FCCAM en tanto que por ejemplo, se reducían los fondos, programas y posibilidades destinados a las personas migrantes.

En este sentido, la desvinculación de la FCCAM respecto del ACNUR podría entenderse como un intento de recuperar esa esencia, el fundamento evangélico de su accionar, que había quedado en un segundo plano. De hecho, la FCCAM no ha dejado de trabajar con refugiados y solicitantes de la condición de asilo, sino que sólo ha dejado de hacerlo a través del ACNUR. Aún así, el proceso de desvinculación implicó una reorganización profunda a nivel institucional, al haberse trastocado una lógica de trabajo mantenida por cuarenta años aproximadamente.

Según lo manifestaban algunos de los entrevistados, esta nueva etapa les ha permitido fomentar el desarrollo de los equipos y delegaciones diocesanos distribuidos en el país, estar más al servicio y a disposición de ellos, al tiempo que mantienen vigentes programas de integración laboral, educativa, idiomática y de orientación y asistencia legal destinados tanto a refugiados y solicitantes de asilo como a migrantes. En este sentido, una alternativa interesante para la FCCAM sería profundizar la coordinación y articulación de programas y estrategias e integrar los distintos sectores de la Iglesia, como CARITAS, la Pastoral de la Salud o la Pastoral



Social para ahorrar recursos y multiplicar los frutos. Por ejemplo, el “Programa de Viviendas” de CARITAS bien podría ser aprovechado por las personas en situación de movilidad humana.

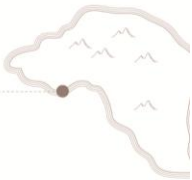
Esta decisión sin embargo, también supone un nuevo desafío para la Fundación. Pues no sería desacertado afirmar que el Papa Francisco ha convertido a migrantes y refugiados en una prioridad de su pontificado y ha exhortado a toda la Iglesia a hacer lo propio. Si es o no contradictoria la actitud de la Fundación en relación a los lineamientos planteados por la cúpula de la Iglesia, no es algo que pueda afirmarse como observador externo y en tan poco tiempo. Cabría esperar que la FCCAM, aún sin la financiación del ACNUR, pueda estar a la altura del compromiso solicitado por el Papa.

Si bien en esta investigación se intentó responder a los objetivos planteados en un primer momento, a lo largo de este trabajo surgieron nuevas preguntas y cuestionamientos que conducen a nuevos caminos y abren nuevas líneas de investigación. En este sentido se plantean los siguientes interrogantes:

- ¿cómo se presenta esta realidad de desplazamientos poblacionales en los países de la región y cuál es el rol que asume la Iglesia en ellos? ¿cómo es la relación, si es que existe, de la pastoral migratoria argentina con las pastorales migratorias de estos países?
- ¿Hay una efectiva integración y articulación de estrategias y programas entre los distintos sectores de la Iglesia católica? Sea esta con las pastorales migratorias distribuidas en el país, con las demás comisiones episcopales o con las organizaciones no gubernamentales como CARITAS.
- ¿Cuál es el rol que asume la sociedad civil en el fenómeno de los desplazamientos poblacionales, particularmente, en Argentina? ¿Cuál es el rol que asume el cristiano argentino frente a esta realidad?

Por último, la movilidad implica siempre un desarraigo del ambiente originario, que se traduce con frecuencia en una experiencia de gran soledad, de abandono, que en ocasiones conlleva implícito el peligro de perderse en el anonimato. En su homilía en Lampedusa (2013), Francisco dirige a cada uno de nosotros la pregunta de Dios al hombre:

‘¿Dónde está la sangre de tu hermano cuyo grito llega hasta mí?’ Hoy nadie en el mundo se siente responsable de esto; hemos perdido el sentido de la responsabilidad fraterna (...) Somos una sociedad que ha olvidado la experiencia de llorar, de “sufrir con”: ¡La globalización de la indiferencia nos ha quitado la capacidad de llorar!



El desafío actual entonces, consiste en asegurar una globalización en la solidaridad, una globalización sin marginar a nadie y convertirnos en agentes responsables, en primera persona, de quien llega a través de nuestras fronteras. El proceso de globalización puede constituir una oportunidad de apertura y comunión, si las diferencias culturales se acogen como ocasión de encuentro y diálogo, si como sociedad estamos dispuestos a hacerles un lugar a aquellos que han dejado atrás su propia tierra.



REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

LIBROS

- ARBOLEDA, Eduardo. (2003). “La Declaración de Cartagena de 1984 y sus semejanzas con la Convención de la Organización de la Unidad Africana: Una perspectiva comparativa.” En Namihas Sandra (Coord.). *Derecho Internacional de los Refugiados*. Recuperado de:
<<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8953.pdf?view=1>> Última visita: 06-06-2017.
- BULL, Hedly. (2005). *La Sociedad Anárquica*. Madrid: Los Libros de la Catarata.
- CARLETTI, Anna. (2012). *O internacionalismo vaticano e a nova Ordem mundial. A diplomacia pontifícia da Guerra fria aos nossos dias*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG).
- CORREA, Violeta. (2004). “La nueva ley de Migraciones y la participación de las organizaciones de la sociedad civil”. En Giustiniani, Rubén (Comp). *Migración: un derecho humano*. Buenos Aires: Prometeo.
- FIGARI COSTA, Nicolás. (2012). “Acceso a derechos económicos, sociales y culturales de los refugiados y solicitantes de asilo en Argentina”. En Martín Lettieri (Ed.) *Protección Internacional de Refugiados en el Sur de Sudamérica*. Lanús: EDUNLa Cooperativa.
- GIUSTINIANI, Rubén. (2004) “Fundamentos de la Ley”. En R. Giustiniani (Comp). *Migración: un derecho humano*. Buenos Aires: Prometeo.
- JACKSON, Robert. (2006). “Social Constructivism”. En: R. Jackson y G. Sorensen. *Introduction to International Relations Theories and Approaches*. Oxford: Oxford university press.
- LA BIBLIA LATINOAMERICANA (2001). Madrid. Coeditores: San Pablo y Editorial verbo divino.
- MÁRMORA, Lelio (2004). “Las leyes de migraciones como contexto normativo. (De la “Ley Videla” a la Ley de Migraciones 25.871)”. En R. Giustiniani (Comp). *Migración: un derecho humano*. Buenos Aires: Prometeo.



----- (2009). Derechos Humanos de las migraciones y soberanías políticas. Las divergencias entre la norma y la práctica. En: P. Ceriani Cernadas y R. Fava (Comp). *Políticas migratorias y derechos humanos; Serie derechos humanos*. Buenos Aires: Ediciones de la Universidad Nacional de Lanús.

NOVICK, Susana. (2004). Una nueva ley para un nuevo modelo de desarrollo en un contexto de crisis y consenso. En Giustiniani, R. (Comp.) *Migración: un derecho humano*. Buenos Aires: Prometeo.

----- (2008). “Migración y políticas en Argentina: Tres leyes para un país extenso (1876-2004)”. En S. Novick (Comp.), *Las migraciones en América Latina*. Buenos Aires: Catálogos.

ONUF, Nicholas. (1998). “Constructivism: A User's Manual”. En V. Kubáľková, N. Onuf, P. Kowert (Eds). *International relations in a constructed world*. Londres: M.E. Sharpe.

PÉREZ VICHICH, Nora. (2004). “Los trabajadores migrantes en la nueva ley de migraciones: De objeto de normas a sujetos de derecho”. En R, Giustiniani. (Comp.) *Migración: un derecho humano*. Buenos Aires: Prometeo.

SAN JUAN, Cesar Walter y MANLY, Mark. (2003). “Informe General de la investigación”. En L. Franco (Coord.) *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*. Buenos Aires: Siglo veintiuno editores argentina.

SODUPE, Kepa. (2003). *La teoría de las Relaciones Internacionales a comienzos del Siglo XXI*. Guipúzcoa, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco.

TORRES GIGENA, Carlos. (1960). *Asilo diplomático: su práctica y teoría*. Buenos Aires: La ley S. A.

DOCUMENTOS VATICANOS

BENEDICTO XVI (2007). *Mensaje del Santo Padre para la XCIII Jornada Mundial del Emigrante y el Refugiado*. Recuperado de: <http://w2.vatican.va/content/benedict-xvi/es/messages/migration/documents/hf_ben-xvi_mes_20071018_world-migrants-day.html> Última visita: 19-03-2017.

----- (2009). *Carta Encíclica Caritas in Veritate: del Supremo Pontífice Benedicto XVI a los obispos, a los presbíteros y diáconos a las personas consagradas, a*



todos los fieles laicos y a todos los hombres de buena voluntad sobre el desarrollo humano integral en la caridad y en la verdad. Recuperado de: <http://w2.vatican.va/content/benedict-xvi/es/messages/migration/documents/hf_ben-xvi_mes_20091016_world-migrants-day.html> Última visita: 19-03-2017.

Código del Derecho Canónico, (1983). Recuperado de: <http://www.vatican.va/archive/ESL0020/_INDEX.HTM> Última visita: 19-03-2017.

Concilio Ecu­mé­ni­co Va­ti­ca­no II, (1965). *Constitución Pastoral Gaudium et spes sobre la Iglesia y el mundo de hoy.* Recuperado de: <http://biblio3.url.edu.gt/Libros/2012/Doc_SocIgle/9.pdf> Última visita: 19-03-2017.

FRANCISCO (2015). *Mensaje del Santo Padre Francisco para la Jornada Mundial del Emigrante y del Refugiado.* Recuperado de: <http://w2.vatican.va/content/francesco/es/messages/migration/documents/papa-francesco_20150912_world-migrants-day-2016.html> Última visita: 19-03-2017.

----- (2016). *Carta apostólica en forma de «motu proprio» con la que se instituye el Dicasterio para el Servicio del Desarrollo Humano Integral.* Recuperado de: <http://w2.vatican.va/content/francesco/es/apost_letters/documents/papa-francesco-lettera-ap_20160817_humanam-progressionem.html> Última visita: 19-03-2017.

JUAN XXIII, (1963). *Carta Encíclica Pacem In Terris: Sobre la paz entre todos los pueblos que ha de fundarse en la verdad, la justicia, el amor y la libertad.* Recuperado de: <http://w2.vatican.va/content/john-xxiii/es/encyclicals/documents/hf_j-xxiii_enc_11041963_pacem.html> Última visita: 19-03-2017.

JUAN PABLO II (1990). *Carta Encíclica Redemptoris Missio sobre la permanente validez del mandato misionero.* Recuperado de: <http://w2.vatican.va/content/john-paul-ii/es/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_07121990_redemptoris-missio.html> Última visita: 19-03-2017.

----- (1995). *Discurso de su Santidad el Papa Juan Pablo II a la quincuagésima Asamblea General de las Naciones Unidas.* Recuperado de: <http://w2.vatican.va/content/john-paul-ii/es/speeches/1995/october/documents/hf_jp-ii_spe_05101995_address-to-uno.html> Última visita: 19-03-2017.

----- (1996). *Mensaje para la Jornada Mundial del Emigrante. Emigrantes irregulares.* Recuperado de: <http://w2.vatican.va/content/john-paul-ii/es/messages/migration/documents/hf_jp-ii_mes_19960501_world-migrants-day.html> Última visita: 19-03-2017.



ii/es/messages/migration/documents/hf_jp-ii_mes_19940810_world-migration-day-1995.html> Última visita: 19-03-2017.

----- (1997). *Mensaje para la Jornada Mundial del Emigrante*. Recuperado de: <http://w2.vatican.va/content/john-paul-ii/es/messages/migration/documents/hf_jp-ii_mes_26081996_world-migration-day.html> Última visita: 19-03-2017.

----- (1999). *Mensaje del Santo Padre para la Jornada Mundial del Emigrante*. Recuperado de: <http://w2.vatican.va/content/john-paul-ii/es/messages/migration/documents/hf_jp-ii_mes_22021999_world-migration-day-1999.html> Última visita: 19-03-2017.

----- (2001). *Mensaje del Santo Padre Juan Pablo II para la LXXXVII Jornada Mundial de las Migraciones. La pastoral de los emigrantes, camino para cumplir la misión de la Iglesia, hoy*. Recuperado de: <http://w2.vatican.va/content/john-paul-ii/es/messages/migration/documents/hf_jp-ii_mes_20010213_world-migration-day-2001.html> Última visita: 19-03-2017.

----- (2002). *Mensaje del Santo Padre Juan Pablo II con motivo de la Jornada Mundial del Emigrante*. Recuperado de: <http://w2.vatican.va/content/john-paul-ii/es/messages/migration/documents/hf_jp-ii_mes_20011018_world-migration-day-2002.html> Última visita: 19-03-2017.

----- (2004). *Mensaje de su Santidad para la Jornada Mundial del Emigrante y el Refugiado*. Recuperado de: <http://w2.vatican.va/content/john-paul-ii/es/messages/migration/documents/hf_jp-ii_mes_20031223_world-migration-day-2004.html> Última visita: 19-03-2017.

PABLO VI, (1969). *Motu Proprio Pastoralis Migratorum Cura y su Instrucción*. Recuperado de: <<http://www.movilidadhumana.com/pastoralis-migratorum-cura-cuidado-pastoral-a-migrantes/>> Última visita: 19-03-2017.

PIO XII, (1952). *Exsul Familia Nazarethana. Constitución apostólica del sumo pontífice Pío XII sobre la cura espiritual de los emigrantes y desplazados*. Recuperado de: <<http://www.mercaba.org/PIO%20XII/1952-08-01.htm>> Última visita: 19-03-2017.

Pontificio Consejo para la Pastoral de los Emigrantes e Itinerantes (2004). *Instrucción Erga Migrantes Caritas Christi*. Recuperado de: <http://www.vatican.va/roman_curia/pontifical_councils/migrants/documents/rc_pc_mi



grants_doc_20040514_erga-migrantes-caritas-christi_sp.html> Última visita: 19-03-2017.

----- (2009) “Documento Final. VI Congreso Mundial de Pastoral para los Emigrantes y Refugiados”. *Revista: People on the Move, N° 111*. Recuperado de: <http://www.vatican.va/roman_curia/pontifical_councils/migrants/pom2009_111/rc_pc_migrants_pom111_doc-finale-sp.html> Última visita: 25-05-2017.

----- (2013) “Acoger a Cristo en los refugiados y en los desplazados forzosos. Orientaciones Pastorales”. *Publicación de la Ciudad del Vaticano*. Recuperado de: <http://www.vatican.va/roman_curia/pontifical_councils/corunum/corunum_sp/pubblicazioni_sp/Rifugiati-2013-SPA.pdf> Última visita: 25-05-2017.

DOCUMENTOS OFICIALES

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, (1951). Recuperado de: <<http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/0005>> Última visita: 19-03-2017.

Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, (1967). Recuperado de: <<http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/0003>> Última visita: 19-03-2017.

Declaración sobre el Asilo Territorial, (1967). Recuperado de: <<http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/0009>> Última visita: 19-03-2017.

Declaración de Cartagena sobre Refugiados, (1984). Recuperado de: <<http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/0008>> Última visita: 19-03-2017.

Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas, (1994). Recuperado de: <<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0012.pdf>> Última visita: 19-03-2017.

Declaración y Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina, (2004). Recuperado de:



<https://www.oas.org/dil/esp/Declaracion_y_Plan_de_Accion_de_Mexico_2004.pdf>

Última visita: 19-03-2017.

Ley de Migraciones N° 25.871/2004.

Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado N° 26.165/2006.

Reglamentación de la Ley de Migraciones N° 25.871/2004 y sus modificatorias. Decreto N° 616/2010.

Tratado entre la Santa Sede e Italia (1929). Roma, Italia. Recuperado de: <<http://www.vaticanstate.va/content/dam/vaticanstate/documenti/leggi-e-decreti/TratadoentrelaSantaSedeelItalia.pdf>> Última visita: 18-05-2017.

ORGANISMOS INTERNACIONALES

ACNUR (2012). Mesa redonda sobre la protección internacional de las personas que huyen de conflictos armados y otras situaciones de violencia. Recuperado de: <<http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=512226c32>> Última visita: 25-03-2017.

----- (2007) *La protección de los refugiados y el papel del ACNUR*. Recuperado de: <<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2007/5756.pdf>> Última visita: 04-04-2017.

----- (2015) *Tendencias globales. Desplazamiento forzado en 2015. Forzados a huir*. <<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2016/10627.pdf>> Última visita: 06-04-2017.

----- (2016) *Mid-Year Trends 2016*. Recuperado de: <<http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/58aa8f247/mid-year-trends-june-2016.html>> Última visita: 06-04-2017.

CELAM (2007). Documento Final. V Conferencia General del Episcopado Latinoamericano y del Caribe. Aparecida, Brasil. Recuperado de: <http://www.celam.org/conferencias_aparecida.php> Última visita: 25-03-2017.

----- (2014). I Congreso de Movilidad Humana. Documento final. Recuperado de: <<http://migranteshoy.celam.org/comunicandonos/224-global-cm/287-documento-final-del-i-congreso-de-pmh.html>> Última visita: 25-03-2017.



OIM (1998). Principios Rectores de los Desplazamientos Internos Introducción: Alcance y Finalidad. Recuperado de: <<http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/0022>> Última visita: 25-03-2017.

----- (2006). Migración e Historia. *Fundamentos de gestión de la migración*. Vol. I, sección 1.3. Suiza. Recuperado de: <http://www.crmsv.org/documentos/IOM_EMM_Es/v1/V1S03_CM.pdf> Última visita: 19-03-2017.

----- (2006). Glosario sobre Migración. n° 7. Recuperado de: <http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_7_sp.pdf> Última visita: 20-03-2017.

REVISTAS ESPECIALIZADAS Y PUBLICACIONES

ANDIA, Rocío Pilar. (Julio, 2010). El Derecho de los Refugiados en la República Argentina del Bicentenario. *V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*. Congreso dirigido por Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Buenos Aires, Argentina.

BARBATO, Mariano. (2012). “Papal Diplomacy: The Holy See in World Politics”. *World Conference of Political Science*, Madrid. Recuperado de: <http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_6683.pdf> Última visita: 19-03-2017.

----- (2013). “A State, a Diplomat, and a Transnational Church: The Multi-layered Actorness of the Holy See”. *Perspectives*. Vol n° 21.

BUNDY, Colin. (2016). “Migrantes, refugiados, historia y precedentes”. *Revista Migraciones Forzadas*, n° 51. Recuperado de: <https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/44035/1/RMF_48_19.pdf> Última visita: 19-03-2017.

CASTRO-PITA, A. (2007). “Derechos Humanos y Derecho Internacional de los refugiados”. *Revista: Refugiados, Especial España*, n° 136. ACNUR. Recuperado de: <<http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/Publicaciones/2009/6928>> Última visita: 19-03-2017.

CERIANI CERNADA, Pablo y MORALES, Diego. (2011), *Argentina Avances y asignaturas pendientes en la consolidación de una política migratoria basada en los derechos humanos*. FIDH (Federación Internacional de Derechos Humanos) y CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales). Recuperado de:



<<https://www.fidh.org/IMG/pdf/Rapargentine559econjCELS-1.pdf>> Última visita: 19-03-2017.

CICOGNA, María Paula. (2012). “La última frontera”. *Revista: Voces en el fénix*, n° 21. Recuperado de: <<http://www.vocesenelfenix.com/content/solicitantes-de-refugio-y-refugiados-en-la-argentina-ayer-y-hoy>> Última visita: 19-03-2017.

COLVILLE, Rupert. (2006). “Palabras e imágenes. Las riadas australianas”. *Revista: Refugiados*, n° 130. ACNUR. Recuperado de: [<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2006/4261.pdf?view=1>] Última visita: 25-03-2017.

COMISIÓN EPISCOPAL PARA LA PASTORAL DE MIGRACIONES Y TURISMO. (2016). “Lineamientos para la Pastoral Migratoria en la Argentina”.

CONARE, (2015). Estadísticas. Período 2011-2015. Recuperado de: <<http://www.migraciones.gov.ar/conare/pdf/ESTADISTICAS%202011%20-%202015.pdf>> Última visita: 18-05-2017.

EDWARDS, Adrian. (2015). ¿“Refugiado” o “Migrante”? ACNUR insta a usar el término correcto. Recuperado de: <<http://www.acnur.org/noticias/noticia/refugiado-o-migrante-acnur-insta-a-usar-el-termino-correcto/>> Última visita: 20-03-2017.

FCCAM (2005). “Mesa de Organizaciones para la Defensa de los Derechos de los Migrantes”. *Revista: Migración Noticias* n° 68.

----- (2012). *Informe del Socio Implementador. Parte 2 - Informe narrativo*. Comunicación personal.

----- (2013). “Comisión Nacional de Refugiados”. *Revista: Migración Noticias* n° 95.

HURRELL, Andrew. (1992). *Teorías de Regímenes Internacionales: Una perspectiva europea*. En Foro Internacional, Colegio de México, Vol. XXXII, n° 5. <http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/AGB9JAQE8DCC5C5NNSS9RVL7KPVK8G.pdf> Última visita: 18/03/2017.

LOPEZ RUF, Elena. (2016). “Una responsabilidad compartida”. *Revista: Ciudad Nueva* n° 581. Buenos Aires: Ciudad Nueva.

MARSHALL, Kristin. (2014). “Brindar santuario a los refugiados no reconocidos en Canadá”. *Revista Migraciones Forzadas*, n° 48. Recuperado de:



<http://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/es/fe/RMF48_Fe.pdf>

Última visita: 19-03-2017.

NEJAMKIS, Lucila y ÁLVAREZ NIEVAS, Jorge. (2012) “Migración y Refugio en la Argentina: Un análisis desde la legislación actual”. *Passagens. Revista Internacional de Historia Política e Cultura Jurídica*, vol. 4, n° 3. Recuperado de: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337327366005>> Última visita: 19-03-2017.

NYE, Joseph (1991). *La naturaleza cambiante del poder*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

PACE, Paola y SEVERANCE, Kristi. (2016). “La terminología migratoria es importante”. *Revista: Migraciones Forzadas* n° 51. Recuperado de: <<http://www.fmreview.org/es/destino-europa/pace-severance.html>> Última visita: 19-03-2017.

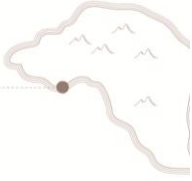
PEÑALOZA, Marco. (2015). “La labor del área legal de FCCAM durante el 2015”. *Revista: Migración Noticias* n° 98.

PÉREZ MADRID, Francisca. (2011) “Inmigración y circunscripciones personales”. *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*. Vol 26. Universidad de Barcelona. España.

SALOMÓN GONZÁLEZ, Mónica. “La teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones”. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, n° 56. Recuperado de: <<http://www.raco.cat/index.php/revistacidob/article/viewFile/28242/28076>> Última visita: 25-03-2017.

SCALETARIS, Giulia. (2009). “Refugiados y movilidad”. *Revista: Migraciones Forzadas* n° 33. Recuperado de: <<http://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/es/pdf/RMF33/58-59.pdf>> Última visita: 19-03-2017.

STAPLES, Kelly. (2016). “Simplificar la determinación de la condición de refugiado”. *Revista: Migraciones Forzadas* n° 51. Recuperado de: <<http://www.fmreview.org/es/destino-europa/staples.html>> Última visita: 19-03-2017.



SÁNCHEZ, Leandro Enrique. (2010). “Constructivismo: de clasificaciones y categorías”. En *II Jornadas de Relaciones Internacionales de FLACSO*. Argentina: Universidad Nacional de La Plata. FaHCE.

TEXIDÓ, Ezequiel. (2008). “Perfil Migratorio de Argentina”, OIM (Organización Internacional de Migraciones), Buenos Aires. Recuperado de: <http://publications.iom.int/system/files/pdf/argentina_profile.pdf> Última visita: 01-04-2017.

VARELA, Julio. (2003). “Migraciones, globalización y derechos humanos”. *Revista: Aportes Andinos n° 7: Globalización, migración y derechos humanos*". Quito, Ecuador.

WENDT, Alexander. (1992). “Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics”. En *International Organization Review*, Vol. 46, n° 2. Recuperado de: <<https://ic.ucsc.edu/~rlipsch/Pol272/Wendt.Anarch.pdf>> Última visita: 26-03-2017.



ANEXOS

ANEXO 1: ENTREVISTAS A ACTORES CLAVES

ENTREVISTA A J. F. - 07 de abril de 2017

(Mg. en Derechos Humanos, Estado y Sociedad, Coordinador del Centro de Apoyo al Refugiado en la Agencia Adventista de Desarrollo de Recursos Asistenciales (ADRA).

E: En el ACNUR el migrante es el que busca una mejor calidad de vida y el refugiado es el que “huye por fundados temores de persecución”. Pero dentro de la Iglesia se habla de migrante/refugiado, refugiado/migrante, no hay una diferencia tan tajante.

En ese sentido, las iglesias en general no tienen una diferencia.

Es una cuestión si querés, teológica vinculada a como las iglesias miran al extranjero. Entonces hay un fundamento hasta bíblico de acoger al extranjero, tanto del mundo cristiano, como judío (organización judía que se llama HAIES, que dentro de su lema decía de acoger al extranjero) tenés un fundamento bíblico que da un imperativo moral o ético de hospitalidad, etc. El que más ha desarrollado todo ese tipo de cuestiones acá en la región, es el Servicio Jesuita para Refugiados. En casi todos, la cuestión de migrantes y refugiados está medio desdibujada. Pero también hay que ver desde dónde uno se para.

(...)

E: Esta misma distinción, en la FCCAM me decían que podía ser una de las razones por la cuales el ACNUR se desvinculó...

No, no. Es al revés. No se desvinculó el ACNUR, fue la Comisión Católica. Eso está escrito. No fue que el ACNUR se desvinculó de la Iglesia Católica. Fue por el Obispo (...), Obispo de (...). Si querés te doy el teléfono. Porque es un trucho, es un trucho porque dejó a Jesús sin pesebre.

Los obispos, curas no entienden mucho esta cuestión de los convenios, plata, lo legal, obviamente porque no es su vocación, sino hubieran sido administradores de empresa. Entonces ya tenés un problema de cómo se comprende el tema. Pero ahora, más allá de que comprendas o no el tema, la FCCAM estaba siendo la única organización de la sociedad civil en Argentina, que brindaba recursos a solicitantes y refugiados dados por ACNUR en el marco de realización de 40 años. Con lo cual, yo, Obispo, me puede gustar o no el vínculo que tenemos pero hace 40 años que tenemos este vínculo. Y es más, el ACNUR estuvo abierto a reever... porque el ACNUR es muy burócrata, a ver tampoco es una burocracia enorme, tiene que ver con si vos comprendes cómo funciona el circuito de realización de proyectos, de rendición de cuentas (...). Acá se rinde cada peso que va a cada refugiado y se audita y nunca ha habido problemas en la FCCAM con eso (...).

Eso te lo puedo afirmar, es así como te digo. Es más si vos ves los libros de la Comisión Directiva, se habla de una reorientación pastoral, zaraza... Pero es una decisión política de cortar el vínculo y es más el ACNUR tampoco quedó sabiendo por qué, la FCCAM nunca ni siquiera lo hizo por escrito. Para mí, es preocupante que la Iglesia más en los tiempos que corren, institucionalmente tome una decisión de esta y no reemplace por otra. Porque es más, toda organización, cuando depende en su presupuesto, en su personal, de una sola fuente de financiación para un proyecto, suele ser un problema y le da mucha debilidad.



ACNUR en Argentina financió durante largo tiempo a la FCCAM, 40 años y a CAREF que es otra organización vinculada a la iglesia metodista, valdense o sea el mundo protestante vinculado a la reforma. Desde hace años, CAREF dejó de recibir financiamiento de ACNUR y siguió atendiendo a refugiados y migrantes, con mayor énfasis en migrantes. Porque ellos también tienen esta cuestión de decir: “no hay que estar haciendo tanta distinción y más en el marco de la ley de migraciones y más en el marco de la Ley de refugio, prácticamente el otorgamiento de derechos a las personas y asistencia es casi bastante similar, entonces no hay que estar haciendo esta distinción tan fina”.

En el marco del proyecto del ACNUR, obviamente el ACNUR te dice: “Yo te doy esta plata para que vos atiendas a solicitantes y refugiados. Migrantes, yo no te digo que no los atiendas, atendelos pero con otros recursos”. En ese contexto los recursos que la FCCAM tenía para atender a migrantes eran bastante pocos o bastante pocos acá en Bs As, porque también hay que mirar el trabajo de las delegaciones, que ahí es bastante variado porque no es lo mismo la colectividad paraguaya acá o la boliviana donde la Pastoral hace una tarea que en Rio Gallegos o en Neuquén, donde se hacen otras y donde algunas de las problemáticas pueden estar vinculadas con otros fenómenos como la trata de personas. Entonces ahí hay como otros territorios menos rígidos y más desdibujados.

El punto está en que, cuando el Obispo toma esta decisión, con otros compañeros y compañeras no sólo estábamos preocupados por nuestras fuentes de trabajo, sino por quién va a atender a los refugiados y lo que planteábamos era que hubiera una definición: si nosotros no vamos a atender a los refugiados o si nosotros no los vamos a atender con fondos de ACNUR. Son dos posiciones. Incluso le hicimos una propuesta de donde podíamos conseguir el financiamiento, como seguir haciendo lo que se hacía asociándose con otros sectores de la Iglesia y demás. Porque uno puede dejar de recibir financiamiento, en tanto y en cuanto tenga otras fuentes de financiamiento para hacer lo mismo. Te da más independencia y hasta uno podría decir, está bueno eso. Pero no, la decisión fue decir “Dios proveerá”.

Entonces ahí sí, a mí me enojó mucho y me preocupó mucho porque es una falta de visión. Sobre todo porque vos tenés el único programa en el país que recibe recursos para atender esta población, y no hay otros que atiendan esta población de la manera que lo haces, con lo cual tenés algo que es único.

Si uno hiciera un paralelismo muy burdo y muy simplificado respecto del mercado, vos estás trabajando un nicho del mercado con una población súper específica. Un nicho de mercado específico y vos sos especialista en eso. Con lo cual, tu especialidad es súper importante.

(...)

A ver, hasta el 2013, la FCCAM había tenido dos trabajadores sociales históricos, que ahí sí también me parece que hay parte del origen de la ruptura. Eran dos trabajadores sociales muy históricos, con 25 o 30 años de antigüedad. Claro, como el proyecto de ACNUR se financiaba anualmente y te da una contribución para los salarios; si vos no tenes plata, la contribución del salario es todo el salario. Entonces eso se vio en un marco de que el proyecto iba creciendo y la asignación de salarios de esa partida también. Entonces, llegó lógicamente un momento en donde la desproporción era importante.

(...) Con lo cual, ahí entraron en 2013, en un proceso de desvinculación de los trabajadores sociales que tenían como 30 años. Ellos son personas muy interesantes para entrevistar⁴². Ellos conocen más porque estuvieron en el marco del cambio de la ley. De hecho, la FCCAM tuvo un rol importante en la ley de migraciones...

⁴² Se logró establecer contacto con uno de ellos pero no estuvo dispuesto a responder preguntas.



E: Con la Mesa de Organizaciones Sociales para la Defensa de los Derechos...

Claro, ahí hubo un acto de militancia que fue muy reconocido. (...)

Entonces, en el 2013 toman la decisión de desvincular a los trabajadores sociales, con todo lo que eso implica. (...) Ahí hubo toda una tensión entre el ACNUR y la Fundación por quién asumía los costos. Entonces los asume el ACNUR, una indemnización por 30 años.

Entonces el ACNUR reordenó un poco la relación con la FCCAM en esos términos. Entraron dos trabajadoras sociales nuevas que pobres flacas... porque acá no solamente es atender a la gente, la complejidad que eso de por sí tiene, que lo tenés que hacer en otro idioma, hay atravesados puntos de vistas culturales, o sea, cuestiones muy complejas... y además gestionar un proyecto. Entonces durante el 2014 hicieron lo que pudieron con los informes, con todo. El ACNUR si algo tiene es que te acompaña mucho, no es que te da la plata y te suelta y arreglate. Te acompaña mucho porque tiene una lógica de somos socios, para lo bueno y para lo malo.

Entonces, a finales del 2014 llegan a la conclusión de que para el del 2015 necesitaban un coordinador. Que hasta ahora, nunca el proyecto en tantos años había tenido. Entonces aparece la figura del coordinador. Me contratan a mí como coordinador del proyecto y se empieza a separar la atención directa de la gestión del proyecto (qué pasa con el financiamiento, qué pasa con la CONARE, qué pasa con un montón de otros actores vinculados en el proceso). Yo, con más de 20 años en el sector social, casi 10 han sido en el campo humanitario, así que hay cosas que uno ya más o menos conoce. (...) Yo me entiendo muy bien con la gente del ACNUR porque entiendo qué quieren, entiendo no solamente qué laburo hacen sino qué quieren o por dónde va lo que quieren. Entonces en eso, a mí me fue más sencillo porque no venía contaminado por los vínculos anteriores, porque mi experiencia profesional venía de otro sector bastante similar al campo del ACNUR, entonces ahí fue bastante más sencillo y empezamos a hacer cosas bastante buenas.

E: El proyecto que vos estabas gestionando, ¿en qué consiste?

El programa se llama “ASISTENCIA HUMANITARIA BÁSICA A SOLICITANTES DE ASILO Y REFUGIADOS”. Entonces, hay una serie de criterios establecidos en lo que se llama el “Plan de Asistencia e Integración” que está definido por el CONARE, es un documento que se construyó también con parte de la sociedad civil, el ACNUR y demás, que define criterios de asistencia a la gente.

Entonces viene alguien buscando asistencia, se aplican esos criterios y en función de eso se le da alojamiento, alimentación, cuestiones de salud... se va trabajando en todo eso. Así que fuimos brindando asistencia humanitaria a las personas y a partir de eso también empezamos a trabajar otras cosas más vinculadas a la integración, digamos, el español era una línea que ayudaba también a la integración, eso es un convenio que tenía el ACNUR con la facultad.

De hecho, cuando la FCCAM decide no continuar con el apoyo del ACNUR, bueno qué va a pasar con la gente, qué se va a hacer, qué no se va a hacer. Y ahí sí, a fuerza de insistir y qué definan qué van a hacer o si no van a hacer más nada, ellos definieron: “bueno haber, tenemos recursos para seguir con español”. Buenísimo, hoy eso lo banca la FCCAM. Ahora, consiguieron recursos de afuera y lo bancan con eso. “Y tenemos el abogado que es un aporte importante, bueno, eso es lo que podemos hacer.” Bueno, es algo chico pero importante.

Después, algo que vienen haciendo desde hace un par de años que está muy bueno y suma a la integración de gente, es el “Construyendo un Nos-otros”, eso lo financian con fondos del gobierno de la ciudad porque es un sistema de concurso y ese tipo de cosas. Y ahí acotaron.

(...)



E: Estos programas de AHB y las demás iniciativas, lo tiene que hacer la FCCAM, o ahora ADRA? Qué relación hay con la CONARE?

El tema es que el Estado no pone recursos. Entonces, acá hay que comprender varias cuestiones, una ley sin recursos es lo mismo que la nada. En primera cuestión, tiene que ver con la voluntad política, con los recursos y las prioridades del país. Si vos ves históricamente, la cantidad de solicitudes de asilo, el año pasado se llegó recién a las 18 mil y pico, casi 19.000, históricas, no? desde el '85, desde la CEPARE hasta acá. El año pasado fue el récord. 1920 solicitudes de asilo. Es buena la pregunta porque vos decís: “bueno por qué tiene que hacer la sociedad civil la asistencia?” Yo coincido con ese planteo porque esto es responsabilidad del Estado.

Tiene que ver con cumplir la Ley, pero la ley no está acompañada de recursos. Entonces, ante la ausencia de recursos... vos hablás con gente de la CONARE y los tomadores de decisiones y te dicen: “el Estado da recursos, la salud, la educación. Viene un chico y podemos hacer que la semana que bien esté en esa escuela de acá en frente, y no es problema”. Hasta ahí, bien por el Estado, ahora, no tenemos para darle de comer, no tenemos donde viva, no tenemos un montón de cosas y eso el Estado no lo está poniendo no lo ha puesto desde que creó la ley y desde mucho antes tampoco.

Entonces, ahí qué hace el ACNUR, dice: “Bueno, ok, yo puedo colaborar con el Estado aportando estos recursos, pero no se los doy al Estado. Los doy a través de una organización de la sociedad civil, para lo cual tengo que establecer una serie de mecanismos y criterios a los cuales la CONARE derive gente y esta organización de la sociedad civil atiende lo que el Estado no atiende”. Esa es la lógica.

E: Hay una triangulación.

Claro, hay una triangulación. Entonces, después cambiale el nombre que sea y es lo mismo. De hecho, hay un montón de déficits del Estado en esta materia: no hay apoyo psicosocial.

(...)

E: Si porque incluso desde la sanción de la ley, mirando estadísticas hay menos aprobación o resolución de solicitudes de asilo desde que esta la ley que antes de que estuviera.

A mi juicio, no significa que haya una decisión política de brindar menos refugio a la gente, pero también hay que ver cuáles son las causas o los criterios por los cuales la gente tuvo que salir. El caso de los senegaleses es un claro caso, ahora se está empezando a discutir el sobre el tema de los haitianos, que no son casos que se apegan al ciento por ciento a la Convención o a Cartagena +30 pero están ahí y la gente sigue igual de jodida. Ahí es entendible que muchas organizaciones digan: “Mira, al cuerno con esto, yo no voy a hacer distinciones entre uno y otro, yo atiendo con lo que tengo a quien tenga”.

Ahora, en muchos otros países del continente y de afuera es así. Acá no, acá viene un migrante y no tiene donde comer o donde dormir y nadie le da cobijo. Viene un solicitante de asilo y se le da poco porque uno es consciente que la ayuda es muy limitada en el tiempo y que no siempre está acorde a los costos de vida. Vos venís y bueno te podemos dar alojamiento por un mes o dos y dinero para que vayás comiendo, mientras tanto te derivamos a español y después hace lo que puedas. Y en eso el Estado está ausente. Y no hay recursos directos.

(...)

Que para mí era un poco eso, si era voluntad de la Iglesia atender a los refugiados sin el financiamiento del ACNUR, (que es legítimo no financiarse de esa manera) tenía que ver con un correlato de mayor articulación y posibilidades, y nos proponíamos buscar recursos también. Y NO. Me entendés? Entonces yo ahí dije: “Este señor dejó a Jesús sin pesebre” porque vos no podés cerrarle la puerta de esa manera. Si bien hay una política de puertas abiertas y quien toca



la puerta es atendido y más en un esquema de referencia de 40 años, me entendés? Eso fue bastante complicado y encima quien te financia tampoco termina de entender porque lo abandonaste. Si vos decís: “Mirá te abandoné porque me fui con otro”, bueno es entendible. “Bueno, mirá hubo un conflicto que detonó esto y es entendible”.

El Obispo nunca, ni siquiera habló con refugiados. Porque vos podés cortar institucionalmente y buscar y procurar una serie de recursos activamente... Nunca tocó un refugiado (...).

Es inentendible, me entendés? Y eso está documentado. El obispo empezó, fue a la FCCAM en febrero del 2015. Ya a mediados de año...

E: Acababa de asumir...

Si claro. (...) O sea, alguien que acaba de asumir que no entiende, no comprende, no comprendió esta distinción, no realizó el proceso histórico, no habló con refugiados, ni los tocó, no sabe cómo huelen siquiera, no empatizó como para entender el dolor de esta gente... Es más el ACNUR se fue hasta la reunión que tiene la Conferencia Episcopal, tuvieron una reunión de media hora, una cosa así, para charlar del tema. El ACNUR le propuso: “Bueno cortemos pero no se puede cortar de la noche a la mañana, hagamos un proceso...” y bueno, le propusieron una extensión de 6 meses hasta junio del año pasado, hasta el 30/06 del año pasado, y listo, chau.

(...)

Es una pena porque que la FCCAM creo que tiene mucho potencial. A ver, tiene mucho poder simbólico y mucho potencial pero si estuvieran dispuestos a desarrollarlo.

De hecho, encuentro internacional que vas, encuentro internacional que hay alguien de la Iglesia Católica metido, y en ese sentido, los scalabrinianos por ejemplo, suelen tener en todo el continente una obra magnífica, los jesuitas... entonces ahí entrás en una contradicción... no podemos decir que la Iglesia Católica no se ha ocupado de los migrantes o de los refugiados porque estaríamos mintiendo. Pero claramente que en el último tiempo han cambiado alguna cuestión sí, eso es así.

Yo estos días tuve una reunión por el tema de haitianos y el trabajo que tiene el Servicio Jesuita para Refugiados en la región es impresionante, los scalabrinianos en San Pablo... un montón de recursos impresionantes y de compromiso, y vos decís: “por qué acá no?”

Es más, en muchos países, el caso de Brasil es uno, cuando vos ves el rol de la Iglesia en materia de acogida a refugiados y migrantes, está muy empoderado, hay una lógica de atención, de recursos, de trabajo... casi todas las organizaciones basadas en la fe, que ponen el foco en migrantes y/o refugiados tienen un compromiso... porque ya te digo es casi un mandato ético o un mandato bíblico de acoger al extranjero. (...)

Entonces, ahí hay un déficit, ahí hay un déficit crítico que me parece que la iglesia no está pensando o algunos de la Iglesia no están pensando.

(...)

E: En qué influye que la Fundación sea parte de la Iglesia? Por ejemplo, la Fundación responde al Arzobispado de Bs. As., al CELAM y a la Santa Sede, o sea, hay una jerarquía...

Es que si vos lees el Estatuto de la FCCAM es un híbrido, es un híbrido raro. Y a parte, es interesante lo que los laicos también leíamos en clave de dónde uno está parado y cómo lo leen los religiosos, ahí sí hay una diferencia sustancial. Por qué? Porque la Conferencia Episcopal se maneja con comisiones, designan a un Obispo y a varios Obispos que integran esas comisiones. Esas comisiones designan un secretario.



Entonces la lógica es: la CEA⁴³, tiene comisiones con presidente y secretario. Entonces ahí ya tenés cómo es la estructura eclesial. Pero, por estas cuestiones del mundo real, de “al César lo que es del César y a Dios lo que es Dios”, tuvieron que constituir una Fundación. Lo hicieron...

(...)

Entonces la primera cuestión tiene que ver con eso. Entonces yo para quién voy a trabajar, para la Fundación? Sí, para la Fundación pero... para la Conferencia Episcopal. Esto es una Fundación de la Conferencia Episcopal. (...) Pero bueno, se supone que hay unos lineamientos. Es más, de hecho, si te fijas, recién ahora sacaron los Lineamientos Pastorales para las Migraciones, porque eso no era un frente que estaba atendido tampoco.

Porque también la FCCAM como Comisión, como fundación tiene unos déficits importantes. En términos de la estructura, no tenía una conexión importante con todas sus delegaciones, es más cada diócesis va para el lado que va. Entonces ahora sacaron los Lineamientos de la Pastorales, etc. si vos ves la Pastoral de Neuquén tiene identidad propia. Ahí te preguntás: la Comisión qué es? ¿Es Laprida 930 o es la red de Diócesis y Comisiones de Pastoral?

(...)

Esta es mi visión. Como institución, como Fundación también, porque no se aprovecha el potencial que tenés por desarrollar, en el fondo para atender al que más sufre...

Entonces, ahí hay unos híbridos poco ordenados, poco prolijos a mi juicio, que hacen que la cosa... como acá no hay muchos controles ni para la Iglesia ni para las organizaciones de la sociedad civil, funcionan, mientras no jodan al mundo, funcionan. No hay nada ilegal, no hay nada raro pero funcionan pudiendo funcionar de otra manera más potente, más power, con más capacidad de atender a la gente. Y ahí cuando vos ves qué hace la Iglesia Católica en otros países, amén de que cada Iglesia es particular, en materia de migrantes y en materia de refugio, vos decís: Ah! Ha hecho mucho, hacen mucho. Y acá te decís: Y por qué no lo pueden hacer acá? De quién depende?

En términos políticos, si tengo el jefe de todos los jefes, que es argentino encima, que está dando en las homilías, unos discursos súper interesantes en esto, que dice la cosa va para acá, y vos acá qué haces? Cerras?

(...)

Entonces, ahí no terminás de entender, cuál es la lógica. Lo que sí, en cualquier esquema la cosa no avanza. Y ese es un problema porque ya que la Iglesia tiene o ha querido jugar un rol histórico importante, entonces me parece que también tiene una responsabilidad a la cual no ha estado a la altura de las circunstancias, desde mi punto de vista. Yo soy un católico promedio para abajo... pero sí me parece que en tanto institución con un compromiso histórico no aportó todo lo que podía aportar. También desde la mirada del resto de los actores, todo el mundo decía: “Cómo la FCCAM va a dejar?” (...) “No, no puede ser”. Pero era así el shock. Y el primer shock fue para el ACNUR. Es más, el ACNUR trabaja con la Iglesia Católica en otros países... y acá la postura era: “no, no queremos saber más nada con el ACNUR” y bueno, acá estamos.

ENTREVISTA A G.D.M. - 7 de abril de 2017

Trabajadora social del área social de la Comisión Nacional de Refugiados.

(...)

⁴³ Conferencia Episcopal Argentina.



Lo que yo hacía en la FCCAM es algo muy, muy distinto a lo que estoy haciendo ahora en la CONARE, en el área social de la CONARE. En la FCCAM, (te comento lo que te decía en el mail) los objetivos o la tarea era esto: la asistencia. Venía alguien, le gestionabas algún recurso...

E: Cómo llegaban a la FCCAM? El que llegaba era refugiado, solicitante de asilo, lo mandaba la CONARE?

Podía ser cualquiera de esas cosas. Según me fueron comentando algunos refugiados y otras personas, fue cambiando mucho el trabajo que hacíamos. Esta señora Elba y Víctor⁴⁴ (...), ellos trabajaban, desde mi punto de vista, desde lo asistencial. Yo como trabajadora social, tengo una mirada más desde el enfoque de derechos.

E: O sea de empoderar a la persona.

Claro, a ver, todavía no se está pudiendo llevar adelante. Hay mucho para hacer y esto tiene que ver con una decisión política, una articulación entre actores políticos que exceden nuestra propia labor, la de todos los que estamos trabajando ahí. Según me fueron comentando algunos refugiados o solicitantes de asilo, ellos recibían un dinero, es decir: tenían una necesidad, iban a la FCCAM y les cubrían esa necesidad. En un principio ACNUR brindaba mucho más dinero y después fueron cortando un poco.

Cuando yo entré, se le pagaba la traducción del pasaporte a una persona, o del título, para que después se pueda hacer la reválida y todo esto.

E: Vos me pusiste en el mail que eso lo siguen haciendo con la FCCAM? A través del Colegio de traductores?

No, no las traducciones, sino la legalización. La legalización sigue siendo gratuita porque es un acuerdo que hay entre el ACNUR y el Colegio de Traductores públicos... Pero digamos, estos dos trabajadores sociales (los que estaban antes) tenían muchas más libertades, muchos más recursos económicos con los cuales se manejaban entonces no necesitaban tanto de los recursos del Estado, no? Después justamente, se fue recortando, no sé por qué pero disminuyendo la cantidad y si lo vez desde el punto de vista de la integración y de lo que es el Estado, que es el responsable de darle ayuda a las personas, no darle a un refugiado dinero todo el tiempo, está bien porque es una cuestión hasta asistencialista, entendés? Esa es mi mirada.

Sin embargo, eso no impidió que muchos se integraran, no era un obstáculo. Y es cierto que si vos tenés que comer, tenés el problema ahora y tenés que resolverlo ahora. Y cuando yo estaba, también, o sea, lo que más hacíamos era gestionar subsidio habitacional o ticket social que bueno el subsidio habitacional te lo da el gobierno de la ciudad que te da una ayuda económica por determinado tiempo y con una contraprestación que vos tenés que entregar un recibo de pago de alquiler. Y el ticket social es una ayuda para el gasto alimentario...

E: Todo esto lo hacían mientras estabas en la Fundación?

Sí, sí. Mientras tanto, Jorge coordinaba talleres de empleo, la FCCAM también lo que hace es dar clases de español para solicitantes y refugiados y en la atención no se discriminaba. Si era una persona que había llegado hace 10/12 años y venía y te decía: "Mirá, estoy trabajando pero ahora me quedé sin trabajo y tengo que pagar el alquiler, y necesito \$2500", y se le daba. La persona firmaba y bueno, yo no estaba de acuerdo con eso pero se hacía eso.

Vos me decías por quién era derivado? Bueno, cuando venía una persona, si era derivado de la CONARE tenía que ver que tenía por ejemplo una necesidad de alojamiento, no? Que estaba en situación de calle, entonces se le daba un hotel por un tiempo, después se le gestionaba el subsidio habitacional.

⁴⁴ Trabajadores sociales que anteriormente habían trabajado en la FCCAM durante aproximadamente 30 años.



E: El hotel era sugerido por la Fundación? O cómo lo elegían?

No, era una persona que se había acercado... antes trabajaban con hostels en San Telmo por ahí. Pero a los hostels van más turistas y a veces los refugiados o solicitantes de refugio, por ejemplo los que vienen de África, bueno los dueños del hostel no querían ese tipo de población. Querían como gente más cool... Y no podés discriminar de esa manera, o aceptás al solicitante de refugio o no. Entonces vino un muchacho una vez, que dijo: “Yo tengo 7 hoteles, así que están a disposición” No eran hoteles de muy buena calidad pero bueno, la persona llegaba ahí y mientras tanto se le gestionaba el subsidio habitacional. Si no le salía esto pronto a los varones se los mandaba a un hogar de CARITAS, y ahí estaban un tiempo. Podían estar hasta un año, lo que pasa es que hay personas que vienen como muy cargadas o con algunos códigos distintos, o pensaban que el hogar de CARITAS era un hostel y podían ir ahí a descansar, a dormir o salir a la noche, entonces lo encuadraban y bueno se terminaban yendo.

En algunos momentos y esto también sigue siendo un problema, algunas veces llegan personas con problemas psiquiátricos, que en realidad son solicitantes de asilo, pero no es que los persiguen, no entran dentro de los criterios de reconocimiento de refugiados porque no es que los están persiguiendo sino que tienen problemas psiquiátricos entonces se sienten perseguidos. Y esos son cuadros que son muy difíciles porque la justicia es muy lenta, porque el Estado es muy lento, entonces no hay una respuesta todavía. Y ahora estamos en todo un proceso de desmanicomialización, entonces lo que se pretende es cerrar los lugares donde están alojadas las personas psiquiátricas y no hay lugares donde puedan vivir y sean acompañados, no?

E: Eso hacía el área de salud mental de la FCCAM?

No, nosotros lo que hacíamos cuando venían estos cuadros, o veíamos una persona que capaz estaba medio desequilibrada, entonces decís bueno en realidad es producto de la situación, del desarraigo, te están persiguiendo, te están tirando bombas. Obviamente no vas a estar bien. Entonces venían y les sugeríamos que fueran a la consejería de psicólogos y profesionales. Algunos iban y otros no, no les interesaba, tampoco era un espacio de contención continua. Entonces por ahí lo veían una vez o dos y después la persona ya no venía. Una vez, me tocó particularmente uno, una persona que estaba sacando canas verdes a todos pero tampoco había una instancia de concientización como para determinar si el señor está bien o no está bien, si no está bien que tome la medicación que tiene que tomar, porque por lo general son personas que vienen muy solas. Entonces es difícil establecer una estrategia y seguir adelante.

Y bueno, las personas cuando venían, venían derivados de la CONARE, cuando estaban en situación de calle. Sino venían en forma espontánea y si no teníamos tiempo para atenderlo, le dábamos un turno y lo atendíamos. Y cuando venían por primera vez, yo no sé si te había comentado, hay un plan de asistencia...

E: Sí, el de Asistencia Humanitaria Básica.

Sí, ese programa lo que contempla es el primer momento de inserción. Entonces vos ahí le explicas a la persona que tiene que sacarse un CUIL, dónde comprar una SUBE⁴⁵, qué colectivo se puede tomar, las cuestiones más básicas. Si no tiene donde dormir, se le da un hotel: 15 días, un mes, 3 meses es lo máximo que se le puede dar (según los criterios que ponía ACNUR). Después tenía una entrevista de orientación laboral con un doctor en recursos humanos que estaba ad honorem, que aún sigue estando (es Guillermo, que está los lunes a la mañana) y él los acompañaba a hacer un CV, le daba algunas páginas para meter su CV (plataformas laborales) y le hacía una especie de acompañamiento. Y cuando había casos particulares, por ejemplo un chico que era muy joven que le gustaba jugar al fútbol, era futbolista (18 años tenía), entonces

⁴⁵ Tarjeta para el transporte público de Buenos Aires.



lo que hacía Guillermo era que empezó a hablar con sus contactos o a mandar mails y también era como un acompañamiento social. Después estaba la consejería, si detectábamos situaciones de gente que estaba muy angustiada y necesitaba hablar, o gente que estaba muy sola. Y después todo lo que tiene que ver con la atención en salud. Ahí cerca de la Fundación hay un centro de salud, entonces lo mandábamos ahí porque justo había sido todo lo del ébola, entonces los mandaban a hacerse estudios.

Entonces, eso: salud, vivienda, educación, en un principio se hacía la traducción de los documentos que era imprescindible, el CUIT/CUIL, cosas básicas que ahora ADRA lo sigue haciendo y atendíamos indistintamente solicitantes y refugiados.

E: Migrantes también?

No, migrantes no. Hay toda una parte que lo atiende la Fundación pero nosotros solamente refugiados. Porque trabajamos con recursos de ACNUR que está destinado solamente a refugiados.

E: Claro, yo en la tesis, en el marco conceptual hago la distinción entre uno y otro, precisamente porque el ACNUR lo hace y en la Iglesia no hay esa diferencia. Se habla de peregrino, migrante, forastero, refugiado... entonces la atención y el acompañamiento es para todos.

Claro, el área social, no trabajaba con migrantes, justamente por esto, porque los fondos eran de ACNUR. Y es verdad lo que vos decís, a veces el límite es muy finito. Yo me doy cuenta, ahora que estoy en la CONARE, sigo entrevistando gente, entrevistas sociales y si bien no acuerdo con algunas cuestiones, no es lo mismo que vos tengas que salir corriendo porque se te cae una bomba, o porque te van a matar por tu orientación sexual, o porque sos mujer y si te quedas te morís... que un migrante que si bien está expuesto a los mismo riesgos que un refugiado cuando viaja o cuando llega a un país de destino, se piensa en la migración como algo más planificado. (...) Si o que se toman ciertos recaudos, o viene ya con una mentalidad...

E: Si, que viene por fines económicos, para buscar una mejor calidad de vida...

Sí, y acá todo tiene que ser inmediato. Porque es una persona que agarró sus cosas y se fue, quizás sí es planificado, pero en líneas generales, no. Agarran sus cosas y se van. Entonces la persona está más desbordada, menos preparada, por lo general muy poco dinero. Salvo los sirios, muchos de ellos tienen muy buen nivel económico, y a veces vienen con recursos, entonces en vez de quedarse en un hotel de mala muerte en San Telmo, pueden alquilar una casa bien amueblada en Nordelta. O tienen familiares que se quejan de los precios de los alquileres pero son casonas en Belgrano y obvio, es todo muy caro. Que un africano que viene, o colombiano o venezolano que vos decís, estas personas no cuadran dentro de los criterios de reconocimiento de refugiados pero... (...) Pero son personas que tal vez son periodistas, y vos decís: "Que se yo... opiné una cosa distinta y a mí me van a acogotar". Y es mucho más difícil de probarlo. Y le va a costar mucho más a una persona cubana, o venezolana que a un sirio. Y esto lo diferencian con inmigrantes, que también tienen necesidades, también tienen problemas y todo eso. Entendés? Entonces, la respuesta es ahora, y trabajás al palo todo el tiempo.

Lo mismo que hay familias de refugiados que están solos que por ahí lograron conseguir un trabajo, conseguir un alquiler, mantener a su familia, pero ahora que hay muchos despidos se cayeron otra vez del sistema, entonces es muy difícil y como no son solicitantes no los podés acompañar con el pago de un alquiler porque ya son refugiados. Es todo muy complejo y siempre se trabaja desde la asistencia.

Yo estoy haciendo una maestría en políticas migratorias (...) y en mi tesis (...) uno de mis puntos focales es hablar de la asistencia, de un plan de asistencia, entonces como trabajadora



social, un enfoque de asistencia es muy distinto como vos vas a trabajar con la persona que es objeto de tu ayuda, que si vos lo tratás como un sujeto de derechos. Entonces seguir hablando de refugiados es ubicarlos en un lugar estanco, no? Si hablamos de personas en situación de refugio, podemos pensar que esto sería un tránsito, es decir que en algún momento necesitaron de la asistencia y después pudieron integrarse o no y poder ser parte de la sociedad, con sus diferencias, sus semejanzas. Pero bueno seguir hablando de refugiados o refugiadas es ubicarlos en un estático.

(...) Pero también se puede salir de esta situación. Si hablamos de mujeres en situación de violencia, pensamos en mujeres que en algún momento, pueden salir. Lo mismo los refugiados y las refugiadas. Pero para eso tiene que haber una voluntad política de decir, bueno determinado porcentaje del presupuesto general del país va destinado a los refugiados, a las personas en situación de refugio. No hay. La CONARE no tiene dinero, no tiene fondos, no tiene presupuesto. Entonces nosotros tenemos que trabajar con los recursos que tiene el Estado, que no son pocos, son un montón. Mi jefe, Federico Agusti, el presidente de la CONARE, dice: “Es un montón lo que tenemos... Falta más, pero es un montón”. Acceso a la salud y a la educación gratuita, con el trabajo estamos complicados, pero hay un montón de recursos que están disponibles para esta población. En otros países, olvidate. Hay otros que están mucho mejor. El siempre habla de que estaría bueno hacer como un centro de acogida para migrantes y refugiados, para que no tengamos que depender del dinero de ACNUR, para pagar hoteles de mala muerte, sino un lugar que sea una casa, que la ponga el Estado, con profesionales especializados en la materia... Hay un montón de voluntades, de mucha gente del gobierno de la ciudad, que está interesado en prestar sus servicios o ONGs que vienen y te dicen: “Nosotros queremos trabajar con refugiados, no sabemos bien cómo” y hay un montón de voluntades separadas. Nuestra tarea en el área social de la CONARE, de una compañera mía y yo, es cómo articular todas esas voluntades y ONGs y al Estado mismo para poder derivar y que no se replique esfuerzos profesionales pero bueno estamos en ese camino. (...)

E: según estadísticas que estuve viendo, antes de la ley se aprobaban muchas más solicitudes de asilo que las que se aprueban ahora, en estos últimos años. Entonces, me llama la atención porque la idea de la Ley era precisamente esta mirada positiva a la persona desde que cruza la frontera, de empoderarlo... y sin embargo los porcentajes son menores... Qué pasó?

Sí, con la Ley se creó la CONARE, antes estaba la CEPARE, no hay mucha información, y la información que hay está como toda muy desparramada de bueno a ver cuántas solicitudes... entonces la CONARE, un poco lo que vino a hacer es a ordenar toda esta cuestión, la cantidad, el número de reconocimientos o no tiene que ver con los conflictos que hay en el mundo. Por allá por los '90 (ojo que como trabajadora social, los números no son lo mío), pero bueno en esa época hubo muchos reconocidos de Perú, por el conflicto de “Sendero Luminoso”, después hubo muchos reconocimientos a colombianos, es decir tiene que ver con conflictos que van estallando, entonces las personas que se van desplazando para esta zona. Y como no podemos mucho saber qué es lo que hacía la CEPARE, porque no hay mucho documentado, probablemente las personas se desplazaban más en masa y el procedimiento por ahí demoraba menos, o quizás (no lo sé) fuera menos estricto el proceso... Que siempre tiene que ver una entrevista de elegibilidad, eso es cierto, antes también se hacía. (...) todo eso te demora un montón.

E: En cuanto al proceso para la resolución de una solicitud de asilo capaz que dura dos o tres años... en el caso de que efectivamente le otorguen el estatuto. Y además, al solicitante



de asilo, se le da la precaria para trabajar. Pero ¿quién contrata a un solicitante con la precaria si quizás después no le aprueban el estatuto y se tiene que ir... Entonces cómo es el proceso? Qué es lo que se tiene en cuenta, más allá de la situación del país? Porque para que esa persona pueda integrarse a la sociedad el trabajo es fundamental.

Imprescindible, y para eso DNI. Sí, ahí hay dos cosas. Tenés razón y es cierto que demorar tanto y que una persona esté en el limbo y que no sepa si va a ser reconocido o no, durante dos años es angustiante porque no sabés qué va a pasar con vos... pero también la precaria lo que te habilita es a trabajar, a estudiar, a salir del país y volver a entrar, podés estudiar, pero también el inconveniente es el mercado que se aprovecha de la vulnerabilidad de las personas para pagarles menos para no contratarlos en blanco, entonces un poco es la responsabilidad empresarial que saben que pueden contratar a personas pero no quieren correr riesgos. Y además está también la cuestión de que en la CONARE son en este momento 7 oficiales de elegibilidad, es decir, 7 personas que toman entrevistas. El año pasado hubo casi dos mil solicitudes de refugio y es imposible resolverlas todas. También hay todo un protocolo que dice que no podés tomar 7 entrevistas por día. Porque son historias muy bravas, entonces vos podés hacer dos, tres entrevistas como mucho y te quemas igual.

El ACNUR tiene unas recomendaciones que dicen que no podés trabajar más de dos años siendo oficial de elegibilidad porque lo que escuchas es muy fuerte, y que si bien las personas no se terminan de abrir ni nada, tampoco yo dejo que... o sea que la persona cuente lo que quiere pero yo también sé que si me meto en algunos lugares, tengo que hacerme cargo de eso porque es un trabajo, al menos los oficiales de seguridad y las trabajadoras sociales que te cansa mucho, y está muy cargado de todo entonces los oficiales no dan a basto y no hay mucha capacidad de contratación tampoco. Los oficiales tienen que tener una capacitación, o sea, tiene que haber toda una serie de fundamentaciones (preguntas por ejemplo: dónde vivía usted? Y en qué ciudad? Y cómo es su himno? Y cómo se llama su presidente?)

Son entrevistas que son muy profundas, que a veces duran horas como para detectar si la persona es o no un refugiado. También hay gente que recurre al refugio y estas cuestiones son improbables porque se trabaja desde la palabra de la persona. (...) Entonces, de acuerdo a una entrevista muy exhaustiva vos te podés dar cuenta si una persona te dice la verdad o no. Y eso demora un montón de tiempo. Y a veces tienen que ser varias entrevistas a la misma persona porque se pueden producir contradicciones, y se hace un informe, se busca información y todo esto que yo te digo. Los oficiales de elegibilidad tienen dónde buscar información verídica... Y a veces se cita a alguien para una entrevista, no viene el traductor y hay que reprogramar... son trámites que demoran mucho tiempo y entonces por eso también se demora la resolución. Y hay algunas solicitudes que no son muy sencillas, son como confusas entonces generan una tensión particular, una supervisión, entonces no es que a la CONARE le gusta demorar y que la gente espere.

Y siempre surgen estas cuestiones de “ustedes tardan un montón” y no, los sirios tienen unos procedimientos súper rápidos, porque sabes cuál es la situación de su país, entonces tienen su procedimiento rápido. Ucrania, por ejemplo, también es un país que está como bastante difícil entonces vos decís; “Esto puede ser un caso”.

Por ahí, habría que atacar por otro lado esto del trabajo con la precaria.

(...)

E: Todo el trabajo que en su momento estaba haciendo la FCCAM y ahora está haciendo ADRA junto con otras instituciones de la sociedad civil, no debería hacerlo el Estado? Porque en definitiva los fondos de ADRA y antes de la FCCAM, son de ACNUR.



Entonces, con la Ley que se sancionó en 2006 y que no está reglamentada qué hace el Estado?

Sí, lo que pasa es que la FCCAM y ahora ADRA tienen un trabajo o un objetivo puntual que es aplicar el programa de AHB. (...) La idea es que pasen por ahí, que resuelvan su emergencia y después puedan ser derivados al Estado. Esa es la idea, pero la cuestión es que tendría que estar bien aceitado y algunos aspectos lo están, por ejemplo cuando resuelven su emergencia habitacional y alimentaria ahí pasar al Estado. No sé, subsidio habitacional es del gobierno de la ciudad, el ticket social es del Estado, después hay cuestiones que funcionan mal pero el Estado da respuesta, no como quisiéramos.

A ver, si una persona está en emergencia habitacional, (...) yo lo tengo que derivar a un lugar donde pueda dormir y eso hacemos, lo mandamos a un parador que son lugares que son terribles, porque ahí vive gente que está en situación de calle y pasan cosas fuleras y bueno tenés que dormir vestido, agarrado a tu mochila... o sea, el Estado da respuesta, no como debería hacerlo, porque tampoco esas son las condiciones en las que debe vivir y dormir una persona que está en situación de calle.

(...)

Claro, es lo que te decía, a Federico Agusti le gustaría hacer como un centro de acogida donde vayan las personas por un tiempo, en vez de que ADRA los derive a un hotel, feo, que puedan estar ahí, que haya un equipo profesional y trabajar desde ese espacio. Pero no hay voluntad política y mira que hubo diputados y senadores, y todos averiguando, ahora que el presidente dijo esto de los 3000 sirios, antes de eso hubo todo un movimiento desde dentro del gobierno... no sé... porque está bueno trabajar con refugiados, todo el mundo ahora está re copado, y está de moda pero nadie pone lo que hay que poner para encauzar y dar respuesta firme a las necesidades básicas, entendés? Pero también está pasando que tampoco se les da respuesta a las necesidades básicas de los argentinos.

Eso, el Estado da respuesta. En temas de salud no hay problemas, los chicos pueden ingresar a la escuela aunque no tenga la documentación. En el ámbito de la salud también, la gente va a un centro de salud y te atienden. Hay problemas y barreras idiomáticas, pero eso, si la persona se pone a estudiar español ahí en la FCCAM, puede ir salvando sus problemas.

El tema de la vivienda y el trabajo, eso es histórico. Pero tampoco hay políticas de vivienda o créditos para argentinos. O sea, yo no tengo mi casa propia, y me gustaría tenerla, y no hay posibilidades de acceder a nada de alojamiento: una habitación, una casita, nada de nada. Ni para refugiados, ni para argentinos, ni para migrantes.

E: Los 3000 sirios que planteaba Macri, qué pasó con esto?

Mirá, los 3000 sirios no vinieron, llegaron muy poquitos y se sigue trabajando pero va muy lento eso... Era una locura, una decisión que hay que contextualizar en dónde se dijo, el conocimiento que se tiene de la materia, fue una locura total. A partir de eso se armó "La mesa siria", que Federico también es el coordinador de esa mesa. Se llamó a un montón de personas de la secretaría de Derechos Humanos, del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 80 organizaciones hablando de esto... o sea fue una locura total, no fue consultado, igual no es que las personas vienen y tienen que pedir una visa, o sea no es tan fácil la cuestión.⁴⁶ (...) Es histórico esto de los 3000 sirios porque vino de la mano de la imagen del nene este...

E: Aylan...

Bueno que genera una imagen positiva de los sirios. No es la misma imagen que hay sobre los latinoamericanos y esto es histórico en nuestro país, a los latinoamericanos no los queremos, a

⁴⁶ Ver Programa Siria.



los europeos sí. Bueno, aunque los sirios no son europeos pero vienen de aquel lado. Entonces lo que se pretende es esto... entonces volvemos a la cuestión de bienvenidos aquellos que quieran producir y sean europeos.

(...)

Y después otra cosa que a mí me llamó mucho la atención, es que en el momento que el Papa dice que hay solidarizarse con los refugiados, la FCCAM deja de trabajar con ACNUR, no con refugiados, porque también me parece que había mucho... bueno yo no soy practicante y mi otra compañera tampoco, entonces nuestro obrar era como más social y más profesional. Entonces la FCCAM estaba como perdiendo esa cuestión que es muy de la Iglesia, la esencia.

Quizás haya habido un acuerdo entre ellos, un entendimiento, pero hasta lo que nosotros sabemos, o lo que nos dijeron la gente de ACNUR es que incluso ellos estaban muy sorprendidos y de hecho tuvieron que salir a buscar fundaciones u organizaciones que reemplazaran ese trabajo y decí que menos mal que estaban Juliana y Jorge porque si no, no es fácil trabajar en la asistencia de refugiados...

(...)

No claro... y por ejemplo creo que el Padre Flavio no tuvo nada que ver sino que vino de mucho más arriba. Fue raro... Ya te digo, cuando me entrevistaron para trabajadora social, me dijeron que no me preocupara por el contrato porque la FCCAM hacía 40 años que trabaja con ACNUR... y yo trabajé de octubre a diciembre y en enero me entero de que estamos hasta junio... Todos estábamos muy, muy sorprendidos, desde nosotros, a ACNUR, la CONARE...

Para mí, tuvo mucho que ver esto, que se había perdido esta cuestión de cómo que se había perdido la cuestión de beneficencia, de ayuda al necesitado que un poco tiene que ver con la Iglesia. El asistencialismo que se le daba dinero mensual durante un tiempo y a veces ese tiempo era muy largo a las personas como si fuera un subsidio. Que está bien, está mal, son prácticas profesionales y como tales cada uno tiene su perspectiva y su mirada respecto a eso. Yo no las comparto pero está bien, y así funcionó mucho tiempo, pero tampoco era un trabajo hacia el interior del área social que estaba muy alineada con la perspectiva de la acción católica. Para mí el Padre Flavio fue un genio en cuanto a muy contenedor y demás pero a mí no me convocaba la cuestión, emocionalmente, de trabajar en la Fundación católica sino más bien trabajar con los refugiados. Estar más encuadrada desde los criterios del ACNUR. No digo que sea mejor o peor, pero bueno quizás la desvinculación tenga que ver con eso.

(...)

ENTREVISTA A M. P. - 10 de abril de 2017

Mg. en Políticas y Gestión de las Migraciones Internacionales, responsable del área legal de la Fundación Comisión Católica Argentina para Migraciones.

(...)

E: Vos trabajas con migraciones y refugiados? O sólo con uno o con otro?

Es interesante porque terminológicamente uno siempre hace la distinción de migraciones por un lado y refugiados por el otro. Pero después en los hechos, recibís gente. Y después cuando los entrevistas te das cuenta que son refugiados o que son migrantes y yo trabajo temáticas de refugiados y migraciones. Anteriormente te habíamos dicho que nosotros trabajábamos en los últimos 40 años con el programa de Asistencia Humanitaria Básica del ACNUR. Entonces, la Fundación se especializó mucho en la temática de asilo.



Nosotros en esos 40 años teníamos el programa de AHB, que era el programa más amplio que nosotros teníamos. Este programa en algún momento logró solventar los sueldos de 4/5 compañeras que eso básicamente es el 50% o más del personal que trabaja acá. Y a parte, el uso intensivo de los espacios, el recibimiento intensivo de refugiados que teníamos, hizo que nos hayamos especializado mucho en el tema de asilo. Sin embargo, por nuestras líneas generales institucionales, nosotros no solamente teníamos que abarcar el tema de asilo sino también migraciones en general: **Fundación Comisión Católica Argentina de Migraciones**, incluso nuestro nombre institucional no dice en ningún lado asilo, sino un tema más amplio.

Así que por cuestiones terminológicas y por cuestiones de comodidad, nosotros mismos empezamos a distinguir entre el programa AHB que es para refugiados y otra cosa eran todos los otros programas que tienen que ver con migrantes, incluso en cómo se organizaba el tema acá en la Fundación Comisión Católica. Hasta que bueno decidimos no dar continuidad al programa, eso significó también perder los puestos de trabajos de nuestros compañeros.

Antes de eso se había dado un cambio fuerte porque se redujo mucho el personal, hasta quedar lo que fue en su momento, en la época de Jorge que estuvo los últimos meses del programa acá, poco personal, poco presupuesto y demás. Hasta que al final se cerró. Y lo que dicen, (...) uno de los motivos es que, Comisión Católica había sido absorbida por el área de refugiados y eso distaba mucho de lo que en realidad quería ser Comisión Católica que era algo más amplio. Por supuesto yo tengo una mirada un poco crítica de la decisión que se tomó.

Pero más allá de eso, ha sido una situación que yo he visto en los primeros años que estuve trabajando acá, que se hacía una diferencia dicotómica muy fuerte entre migrantes y refugiados. Algún personal y algunos programas solamente para refugiados y otro tipo de programas y otro personal para migrantes y no era muy razonable para una organización que planteaba dar asistencia humanitaria o asistencia humana para todas las personas. Siempre había esa diferencia en el trato.

(...)

E: Vos habías trabajado antes con refugiados?

Desde el punto de vista jurídico, intensivamente, no... yo trabajaba más en el tema de derechos humanos. Pero en el tema técnico de asilo, en base a la Convención del '51 y demás convenciones, no. Eso lo empecé a trabajar más fuertemente acá, con el programa de AHB y además por dos cuestiones más fuertes. Nosotros, por 4 años fuimos miembros de la CONARE y teníamos que trabajar muy intensamente con la Mesa de Elegibilidad. Bueno esa Mesa está altamente tecnificada, es jurídica, donde las personas no te explican nada. Vos cuando empezás te sentís un astronauta porque no entendés una, no cazas una, y eso que yo en teoría tenía cierta formación pero igual era muy difícil. Y la idea es que esa Mesa también me ayudó mucho a avanzar bastante con conocimientos de temas técnicos de asilo... así que en principio yo te diría que tuve una formación bastante solvente en temas de asilo por ese motivo.

Y además nosotros participábamos en temas de discusión sobre realidad migratoria argentina y también trabajé mucho con otras organizaciones por análisis jurídicos, etc, etc. así que necesariamente uno tiene que saber sobre cuestiones migratorias para poder ejercer en cuestiones de asilo. En ese sentido yo creo que tengo una formación en ambos sentidos, no es que sólo me dedico a cuestiones de asilo y no sé de cuestiones migratorias. Pero por estas cuestiones, por ejemplo que ahora no trabajamos cerca ni con CONARE, ni con ACNUR, me estoy avocando más a cuestiones de migraciones.

Más fuertemente con migraciones pero por ejemplo seguimos trabajando con el "Programa Siria", que es un tema híbrido entre migraciones y asilo.



E: Qué es el “Programa Siria”? Tiene que ver con el anuncio de Macri de traer 3000 sirios?

Empezó de eso, se gestionó un programa de facilitación de visas humanitarias para que sea más sencillo que los sirios puedan ingresar a la Argentina. Así que cuando ellos ingresan, ingresan como migrantes. Pero el 100% de ellos podrían solicitar el proceso de asilo. De hecho, tienen el perfil, lo único que no tienen es el reconocimiento oficial del Estado, que lo podrían solicitar. Por eso es una figura híbrida, entran como migrantes pero todos saben que son refugiados.

E: Por qué entran como migrantes y no como solicitantes de asilo?

El programa es un programa de facilitación de visas, o sea que la persona cuando ingresa, ingresa como migrante, ingresa como ciudadano sirio. El proceso del asilo es un proceso formal legal que significa que la persona para poder empezar el proceso tiene que solicitarlo formalmente. Mientras la persona no solicita formalmente el estatuto de refugiado, no es ni solicitante de asilo, ni refugiado. Entonces, si estas personas no van a la CONARE a iniciar el proceso, van a seguir siendo migrantes, desde el punto de vista administrativo.

(...)

E: Con la Ley 26.165/06, los procesos de reconocimiento, de entrevistas y demás son más exhaustivos...

Más políticamente, yo como abogado te diría que la Ley ha tecnificado esos procesos...

E: Pero el tiempo que llevan los procesos de asilo hasta que efectivamente se reconozca o niegue el estatuto de refugiado a una persona puede demorar hasta dos o tres años a veces, a excepción de los sirios que quizás en 2 o 3 meses se lo pueden llegar a dar.

Sí, creo que anteriormente te había comentado esto de las dos vías fast track y la vía ordinaria y algunas vías que son los podridos, que son gente que tiene 9 años sin que se le resuelva el otorgamiento o la negativa.

E: Incluso, si se piensa en la efectiva integración de la persona en la sociedad... porque cuando un solicitante empieza el trámite le otorgan una “precaria” como documento o constancia y eso le permite trabajar, según la ley. Pero ¿quién le da trabajo si en realidad están pero no están? No son ni totalmente uno, ni totalmente otro, están así, en una especie de limbo durante 2 o 3 años es mucho tiempo para una persona que necesita integrarse a la sociedad. Y el trabajo que puede conseguir termina siendo en negro, mal remunerado, o con malas condiciones laborales...

Tu percepción es totalmente real. Es así. Es muy difícil que un solicitante se pueda integrar laboralmente... tal vez ese es el principal problema que tienen los refugiados, ese y el habitacional, de todo lo que te puedas imaginar, salud, educación... y justamente tiene mucho que ver con esto. Su aptitud legal para poder trabajar.

Sí, ellos con la precaria pueden trabajar, pero el empleador no conoce... en algo que nosotros hacemos hincapié y no por sonsos, sino porque hemos visto, es que la categorización de solicitante de asilo, migrante y refugiado es importante porque cada uno refleja una realidad distinta, algunos casos son parecidos pero básicamente presentan problemáticas específicas de cada uno de los grupos. Y lo que sobresale de todo esto es que los solicitantes ocupan un margen muy amplio. Eso ya te marca una problemática interesante, respecto de cuántos son los solicitantes, cuál es la tasa de aceptación y qué es lo que pasa cuando ese ser humano es solicitante de asilo. Cuando él ya es refugiado, ya hay como una estructura un poco más armada, hay una situación jurídica más determinada. Pero no sucede lo mismo cuando es uno solicitante de asilo, cuando es solicitante de asilo tiene una radicación de estadía precaria. Teóricamente, en otros países del mundo, que sucede, no está permitido que un solicitante de asilo trabaje,



justamente por ese razonamiento. Si la persona posiblemente vaya a tener que ser expulsada a su país o a otro, (no necesariamente vuelve a su país) no tendría sentido otorgarle la posibilidad de que trabaje.

Estas personas están precarias, en teoría están en tránsito. Su situación vendría a estar más cerca a situaciones en tránsito como el turista que al residente temporal o definitivo.

E: y ese tipo de personas, llega acá a la fundación?

Por supuesto... Son menos refugiados los que vienen a la Fundación y tengo en comparación muchos más los solicitantes de asilo. Y eso a mí me daría la pauta de que las problemáticas de integración son mucho más fuertes para los solicitantes de asilo, por eso necesitan más venir acá que los refugios, por un lado; por otro lado que la tasa de solicitudes es mucho más grande y las tasas de las negativas es mucho más grande, que las tasas de aceptación que es del 25%, también por ahí se podría entender el achicamiento de servicios para refugiados a comparación de los servicios para solicitantes de asilo.

Ojo, estos números son de la gente que yo atiendo, ni siquiera de la gente de la Fundación, sino de los que yo atiendo porque hay otra gente que los atienden en el área de educación, el área de integración laboral, las profesoras de idiomas, o Estela que también está en atención al público y atienden otras personas, pero yo no sé los números de ellos.

(...)

E: De los programas que tienen hoy activos en la Fundación, además del de idiomas, (la enseñanza de español), el de integración laboral que recién me mencionaste, qué más hacen?

A ver, para ser fieles a la verdad te tengo que explicar qué es, porque suena como mucho más de lo que es. Integración laboral son especialistas en Recursos Humanos que ayudan a los refugiados/migrantes (aunque éstos tienen prioridad sobre los refugiados pero por la demanda se da para todos) a ordenar su CV, a traducirlo a los modos en los que el mercado argentino demanda y a darles tips para que ellos puedan saber adónde ir a buscar trabajo, a qué sitio, páginas, lugares, en qué mercados y algunos tips para entrevistas y demás. Y además creo que están empezando a hacer un seguimiento, o sea, no es que solamente vienen y lo despachan y listo, sino que tienen un seguimiento a ver cómo es que la persona se está integrando laboralmente.

(...)

El golazo es que son profesionales de altísimo nivel, creo que tienen doctorados, los dos dan cursos en la facultad de El Salvador, hablan por supuesto, tres idiomas, y tienen un trabajo muy interesante y muy comprometido, después lo que es **integración educativa** es el programa “Construyendo un Nos-otros”, básicamente lo que medularmente hacen es ayudar para la convalidación de los estudios secundarios pero también están tratando de expandirse más a todos los ámbitos de la integración educativa para refugiados y migrantes.

E: Universitarios también? Es lo que están intentado incorporar?

Integración en el primario, secundario y universitario. Y es un grupo de chicas (o sea los de integración laboral son voluntarios, la Fundación no pone un peso en ellos) y el programa “Construyendo un Nos-otros”, que es la integración educativa son tres chicas que trabajan para el proyecto, algunas de ellas son profes, hay profes que son voluntarios dentro del mismo programa y trabajan sólo por algunas horas a la semana.

(...)

E: Área de salud mental, ya no funciona?



No, no. En los hechos no hay. No, estoy mintiendo porque en los últimos meses de ACNUR acá, el programa tuvo un área de salud mental con dos psicólogos: un psicólogo de ADRA (que en ese momento ADRA no trabajaba con refugiados pero tenía esta área de salud mental y que trabajaba con nosotros), y un voluntario de la UNY⁴⁷. O sea que ellos tenían ese espacio aunque pequeñito pero estaba. Y bueno, a partir de ese contacto con ADRA, ellos se empezaron a interesar y bueno después pasó a ellos el espacio.

(...)

E: Y del Área Habitacional?

No hay. Cero punto cero área habitacional. Yo diría que si tenemos que poner más personal, más personal en el área de integración laboral. Integración habitacional antes se suplía con el área de integración social del programa de ACNUR, y el problema de eso es que ellos solamente trabajaban con refugiados, así que eso era indignante también, no? Porque tanto los migrantes del MERCOSUR como los refugiados tienen las mismas problemáticas pero bueno, que se yo. Nunca tuvimos un área habitacional desde que estoy yo.

(...)

E: En el accionar de la FCCAM en qué cambia que sea una organización de la Iglesia respecto de otra que no lo sea? Influye que la Fundación sea de la Iglesia? Tienen relación con el CELAM, con la parte de migrantes?

(...)

ACNUR porque tuvo, por fuerza, que aplicar los parámetros de organizaciones abiertas y humanitarias. Atendimos a todos los seres humanos, no importaba quién... no importaba siquiera ideología, historia, opción sexual de ellos, religión, y daba gusto. A mí me gustaba y justamente ¿había diferencia en que seamos de la Iglesia Católica? Y no, la verdad es que estamos haciendo un trabajo que en teoría estaría de algún modo, tensionando con algunas otras tradiciones que ha tenido la Iglesia Católica. (...) Y en los hechos hemos sido una organización sumamente profesionalizada. Incluso no es que yo estoy acá porque soy católico apostólico romano, ni nada por el estilo. Estoy acá porque soy abogado, al igual que mis compañeros que están acá porque son Licenciados en RRII, porque son psicólogos, porque tienen un expertise profesional y se les exige en ese sentido. No se nos exige una adscripción a una cierta ideología o creencia siquiera. A mí no me preguntaron ni me pidieron mi acta de bautismo para entrar a este trabajo. Y en ese sentido creo que no afectó en cómo nosotros trabajamos con la población y en ese sentido también, yo creo que lo que pasó de algún modo, es que nosotros empezamos a olvidar o a no aplicar la doctrina de la Iglesia.

E: En qué sentido?

Dejame ver si te puedo explicar lo que yo mismo estoy pensando. Que nosotros empezamos a actuar como pensaría una oficina cualquiera en una organización de la sociedad civil de cualquier país del mundo que trabaja con refugiados. O sea, ya no estábamos vinculados a la Iglesia Católica desde el punto de vista ideológico. Esto podría haber funcionado en La Paz, en una organización de personas transgénero por ejemplo, o podría haber funcionado en Nepal en una organización musulmana, o sea nosotros no estábamos animados o impulsados necesariamente por nuestro dogma católico sino porque somos una organización profesional.

E: Pero eso porque ustedes empezaron a funcionar de esa manera como personal (staf) de la Fundación o porque no había una contención desde lo que es estructura de la Iglesia o sea, desde la Conferencia Episcopal, desde el CELAM no llegaba nada que contuviera esto?

⁴⁷ Universidad de Nueva York.



Yo creo que era por esto, porque no había bajadas de línea. Por lo menos cuando yo llegué (ojo que yo llegué en los últimos 4 años y no sé que puede haber pasado en todo el tiempo anterior) yo tengo la sensación de que el hecho de que hayamos trabajado con ACNUR era como que tuviéramos una cajita de cristal. Y la iglesia era muy respetuosa de esa cajita de cristal entonces nosotros actuábamos como una oficina del ACNUR que podía trabajar fácilmente en Indonesia, en Camboya, en EEUU... éramos lo mismo: un grupo profesional que laboraba con población. Y así que yo creo que eso nos generó menos prejuicios o tal vez prejuicios distintos de los que uno pensaría primitivamente que tiene al trabajar con una organización tan ideologizada como la Iglesia Católica. No soy tan zarpado si digo “ideologizada como la Iglesia Católica”, no? Espero que no, igual sin ofensas.

La idea es esta, yo tengo la sensación de que no hubieron muchas bajadas de líneas que nos dijeran desde el CELAM o desde nuestros mayores superiores que nos dijeran: “La política que nosotros vamos a implementar para migraciones, tiene que ir necesariamente por este lado”. Yo creo que la Fundación ha tenido bastante libertad en trabajar. En ese sentido, esa libertad la hemos tenido y la hemos tomado con sumo cuidado para mi gusto, yo creo que a veces con demasiado cuidado, porque en algunos casos deberíamos haber sido más críticos, deberíamos haber sido más determinantes y creo que no lo hemos sido tanto. Pero porque justamente, teníamos ese compromiso o esa responsabilidad de no solamente estar hablando por nosotros, no solamente estar hablando por nuestra Fundación sino de algún modo, estar representando a la Iglesia Católica. En ese sentido, eso limita también nuestro trabajo. No somos una organización de izquierda, como CELS que puede hacer lo que quiera porque no responde a nadie. La FCCAM responde a la Iglesia Católica. Entonces, nosotros tenemos ciertos parámetros que no podemos violar, no solamente porque creamos o no creamos en eso sino porque podamos llegar a afectar el buen nombre de una institución que es superior a nosotros.

Ojo, lo que te estoy diciendo es desde el punto de vista profesional, feo, seco y duro desde cómo es que trabajamos en esos 40 años que fuimos agencia implementadora de ACNUR. La gente que está acá, somos personas muy comprometidas, pero al menos en mi caso particular, ese compromiso no pasa por mi credo religioso sino por un compromiso con la gente, no?

E: Si, más social que religioso.

Exacto, más social. Y a todo eso se suma que con pros o contras somos una organización que funciona como funcionan muchas organizaciones religiosas. Tengo muchos compañeros que son laicos consagrados (...) o sea, nosotros hemos demostrado en estos 40 años que a pesar de que somos una Fundación que responde a ciertos dogmas hemos tratado de mantener una neutralidad absoluta y creo que lo hemos logrado. Han confiado en nosotros por 40 años y justamente porque hemos separado lo que es el dogma (por así decirlo, espero que no me esté equivocando terminológicamente) o los principios de lo que en verdad se hacía en el campo, con la gente. Es algo que era comunes a todos: desde el gringo, el director de ACNUR, el nepalí que era el refugiado que venía con el peruano que estaba acá. Es decir, nosotros trabajábamos para mejorar objetivamente la situación de los refugiados más allá de que yo sea católico, o musulmán o de cualquier otra parte.

(...)

E: Dentro del Vaticano el cambio del Consejo Pontificio para los emigrantes al Dicasterio... la pregunta es: les cambió a ustedes en algo? Les influyó en algo o siguen manejándose como siempre y sólo cambió en la Santa Sede? O incluso desde que asumió Francisco en 2013, este nuevo énfasis en el tema, los afectó de alguna manera?



Yo creo que no. No, creo que no, que no influyó grandemente. No sé si hacerte confesiones. FCCAM, así como la ves, es una organización chica. Yo diría que es la organización de la sociedad civil con mayor trayectoria histórica en Argentina, con mayor trascendencia histórica de la Argentina. Igual que CAREF, somos dos organizaciones pequeñas y yo vine justamente del SJR⁴⁸ que es un monstruo, es enorme. El grado de profesionalidad, el tamaño que tiene, no tiene comparación con esto y yo estaba en República Dominicana que es un país pequeño con un desarrollo en recursos humanos bastante limitado y demás. Y nosotros, acá en Argentina, que en teoría tenemos muchos más recursos, no hemos logrado lo que lograron allá ellos. Con lo que yo te diría, el hecho de nosotros hayamos tenido un Papa argentino, no significó, no ha significado una diferencia. Solamente como ejemplo palpable... mirá, se nos están cayendo las paredes... o sea...

Discursivamente, me parece genial. Me parece que un tipo como Francisco que aborde estas temáticas con la valentía que lo hace, con la determinación que lo hace y los logros y políticos consenso internacionales que ha alcanzado... sin el Papa no hubiera sido posible. Pero si ahora me preguntás a mí cómo nosotros estamos funcionando, de verdad te digo, se nos caen las paredes, nuestro sueldo sale de una colecta anual que hacen, no contratan más personal porque no tienen plata para contratar más personal.

(...)

Lo que veo es eso: discursivamente se ha avanzado enormemente pero no se ha avanzado tanto así, desde el punto de vista de efectuar o aplicar recursos, y no digo plata, sino digo: una bajada de línea que diga: de tal a tal mes no empezás a funcionar con nuevos programas. O sea, que haya mayor fuerza, mayor ímpetu vertical, para que nosotros produzcamos más, o que nos den más recursos para producir más. Yo tengo la sensación de que estamos con el mismo sistema desde hace... NO! Estoy mintiendo, porque según me dicen, antes se trabajaba más, con mayor intensidad. Entonces, estamos trabajando menos, con menor intensidad, con menos gente y en teoría somos la organización de la Iglesia Católica más trascendental de Argentina y estamos apagándonos. Yo tengo esta sensación a veces, estamos apagándonos.

E: Eso tiene que ver con la desvinculación del ACNUR. Sin los fondos, que en ese momento aportaba el ACNUR, sin los programas que estaban vigentes...

Hay cosas que yo no he logrado explicarme y no he logrado que me explicaran. (...) Y es que en este contexto internacional, en que está el Papa Francisco, están habiendo cambios objetivos en las instituciones eclesíásticas que darían mayor relevancia y mayor importancia a las migraciones, tenés el conflicto en Siria, tenés situaciones complicadas en Europa del Este, ¿qué justificaría que nosotros dejemos el programa de ACNUR? Esto me genera más preguntas... O sea, Francisco sabe que pasó esto acá? No es que nosotros seamos la súper organización pero...

(...)

Por eso yo no sé, no encuentro a alguien que me diga qué es lo que está pasando o lo que quiere que pase con la FCCAM pero que sea creíble, o sea no es que diga que mis jefes no nos quieren decir la verdad o... sino que ellos pueden estar discursivamente diciendo que ellos quieren que nos abramos más, que nos federalicemos, que crezcamos pero en los hechos no estamos creciendo, no tenemos fondos, tenemos cada vez menos personal, atendemos a cada vez menos personas y nos bajamos de programas históricos... sería contradictorio entre lo que se dice y lo que se quiere por un lado y lo que están haciendo. Algo del circuito no está haciendo contacto. No sé por qué.

⁴⁸ Servicio Jesuita para Refugiados.



Por ejemplo, en los hechos, esto de ACNUR, pudo haber seguido por su vía y pudo haberse puesto más recursos para que se estimule más la vía de los migrantes, por ejemplo. O sea, no tenía nada que ver el crecimiento o no de la FCCAM con la permanencia o no del programa de AHB. No tenía nada que ver una cosa con la otra, por eso no sé si tal vez ha habido un problema en la línea de tomas de decisiones, entre las personas que toman las decisiones. Tal vez, la persona que tomó la decisión estaba mal informada o tenía otro tipo de intereses y alguien tal vez se equivocó... no lo sé.

Pero la idea es que, con toda sinceridad, estoy sintiendo que se está marchitando esta organización y es una lástima porque es gente que tiene muchas ganas de hacer este trabajo y veo que nosotros mismos estamos achicándonos... y no tenemos nada, ni un libro histórico que nos diga cuál ha sido la historia de la FCCAM desde que se fundó. Muchas veces tenemos otros recursos, por ejemplo este edificio, que se nos está cayendo a pedazos pero es algo. Porque ¿cuántas oficinas tenemos? En cuántas oficinas se está trabajando ahora? En poquísimas, tal vez hay 5 o 6 oficinas vacantes que podrían estar ocupándose dando recursos, orientación a migrantes. Hay un aula que, en este momento está desocupada para 30 chicos que podría estar siendo ocupada. O sea, hay recursos...

La verdad es que quién está decidiendo esto y por qué? Justo en el papado de Francisco... no sé y es lo que más me sorprende. En el dicasterio, Francisco nombró a dos secretarios y uno de los secretarios era el encargado de la oficina de migraciones del arzobispado de Buenos Aires por más de 5 años. O sea, el estuvo sentado, trabajando con nosotros en todas las mesas. Y no puede estar pasando esto y si está pasando... no lo saben.

Le he llegado a tener un cariño muy fuerte a esta institución católica, a la Iglesia y tengo una frustración enorme también, por la potencialidad que tenemos, por la obligación que tenemos, porque justamente ese es nuestro trabajo, o sea la Iglesia está para eso: hay hermanos que necesitan, hay hermanos que sufren, tenemos la infraestructura, tenemos las ganas pero hay algo más que no está funcionando.

ENTREVISTA A A. B. - 11 de abril de 2017

Dra. en Filosofía y Letras, investigadora principal del CONICET y profesora en la UBA.

E: Yo baso mi tesis dentro de la Teoría del Constructivismo, y dentro del Constructivismo hay varias tendencias, y una de esas tendencias es aquellos que actúan como vehículos y fomentan la adopción de distintas normas, formas e ideas a nivel internacional. De ahí que la Santa Sede en su juego multidimensional en el sistema internacional impulse o difunda una manera particular de ver el mundo...

Si, además tenés que tomar en cuenta que una cosa (creo que Bernasconi⁴⁹ te podría informar mejor), pero siempre se ha dado por lo menos en la Argentina, históricamente, un desfase entre lo que hace la jerarquía y lo que de la nunciatura le llega a la jerarquía, y lo que hacen quienes están en contacto con el pueblo, los que están en la Pastoral y todo eso. Este es un problema histórico, no? El que lo estudió vinculado con todo el tema migratorio del Siglo XIX fue Auza (el viejo), que trabajó sobre eso, y en el año 2005 se hizo en San Miguel, en la Universidad de El Salvador de San Miguel se hizo una reunión en la que estaba también el Padre Scanone, el Padre Yañez, sobre migraciones (que nosotros también participamos) y fue muy interesante. Allí se vio un poco estas distintas caras de la Iglesia respecto al problema

⁴⁹ Alicia Bernasconi del CEMLA.



migratorio. Por supuesto que en la reunión se trabajó más porque era la época... se trabajó más por un lado con los temas tradicionales de migraciones de nuestro país y por el otro lado lo que era el tema nuevo que eran las migraciones de los países limítrofes. Ahora, con el tema refugio estamos en otro escenario. En ese momento, el tema refugio no era el tema principal.

El Padre que lo organizó fue el Padre Yáñez, y estaba el Padre Scanone, (...) (que es una persona que puedes contactar porque conoce mucho del tema y él trabaja en el conurbano) y apareció ese tema que lo trajo el historiador Auza (yo digo el viejo porque son padre e hijo), y él comentó todo eso, no? Como la jerarquía argentina, muchas veces, había dejado de lado las directivas del Vaticano, incluso ya con la fundación de los scalabrinianos y demás, para obedecer un poco a los acuerdos que tenían con la oligarquía, vinculado con los migrantes. Pero ahora, yo la situación no la conozco bien...

(...)

Hay un documento que es anterior a Bergoglio pero Bergoglio no puede ser ajeno a ese documento tampoco, creo que la redacción sale más bien del lado de los scalabrinianos pero los jesuitas también intervienen, creo que es del 2003/2004 y es más o menos coincidente con la Ley nuestra, que se llama "Erga migrantes caritas christi".

E: Sí, sí. Lo Leí.

Bueno, ese es un documento básico. A partir de eso, todo lo que son las Pastorales y las políticas de la Iglesia vinculadas con la migración están allí, y por supuesto se pone un énfasis mayor ahora, en la cuestión de los refugiados. Ahí aparece un tema que yo le escribí a Scanone el otro día (...) preguntándole cuál era el sentido de la palabra integración que aparece en todas las alocuciones del Papa vinculadas con el tema migratorio. Porque hay un tema (...) que es el tema de que todos los modelos de integración tienden hacia la asimilación. Entonces cómo practicamos principios de caridad, de tolerancia, de respeto y de interculturalidad frente a los refugiados? Cómo matizamos esa palabra: integración? Que está significando para la iglesia en este momento? Me parece que esa es una de las cosas en las que tenés que poner énfasis.

E: Eso lo trabajó mucho el Papa Juan Pablo II, puede ser?

Claro, pero la situación de ahora es otra. La situación de refugio en este momento tiene características que antes no tuvo. Entonces ahora, en todas las alocuciones del Papa y los documentos y demás, bueno que están queriendo significar con eso. Por supuesto que vos decís: "Bueno, cuando hay un incendio hay que apagarlo". Y después viene todo lo demás, viene la reconstrucción. Pero habría que ver eso, me parece que es uno de los temas interesantes para trabajar, por lo menos a mí, me parece desde el punto de vista no solamente teórico, sino desde el punto de vista de la Pastoral y de la política.

(...)

Tenés que ir a ver qué pasa con la pastoral migratoria ahora, qué están haciendo. Yo conocí a la gente cuando fue lo de la ley y después cuando hicimos en el 2006, el congreso de Migraciones Internacionales y Asilo pero ya después no. Y no sé si hay alguna cosa particular que estén haciendo en los barrios, que estén haciendo en las villas. Pero me parece que hay como siempre, ciertos divorcios, las formas que tiene la jerarquía y que después van permeando a través de los obispos de pensar las cosas y las que tienen los curas de opción por los pobres y los curas villeros, todos los grupos que están en contacto más inmediato con la gente, no sé qué están haciendo los scalabrinianos aquí...

E: Le hago otra pregunta, a partir de enero de este año, el Consejo Pontificio para Migraciones... se juntó con otros tres consejos y formaron el Dicasterio para el Servicio



del Desarrollo Humano Integral y el Papa mismo está a cargo de la parte de migraciones. Cuál es su opinión? En qué afecta si es que afecta?

Sinceramente no sé, no sé por lo siguiente: porque lo que yo no conozco son esas correas de transmisión de lo que se hace y se dice en el Vaticano y lo que pasa acá. Te pongo un ejemplo paralelo: cuando el Papa saca la Laudato Si, inmediatamente hay una cantidad de grupos (algunos católicos otros no, yo misma) que nos ponemos a estudiar al encíclica... qué hace la Iglesia con eso? Lo que es la Iglesia oficial en Argentina no hace nada con eso. Y es importantísimo y no hace nada. A ver, yo soy católica, me formé con los jesuitas. O sea que a Bergoglio lo conozco de antes.

Pero, lo que yo te puedo derivar es eso, te puedo derivar a Scanone, te puedo derivar a Yañez, que vayas al CEMLA, al CAREF, a la Pastoral...

A mí me da la impresión, no sé lo que pasará en la provincia de San Luis y no sé lo que pasará también, que ese es otro tema que siempre se dio con la migración en Argentina con los grupos por ejemplo de sirios-libaneses en la Argentina. Una de las cosas que siempre pasó fue que cuando la jerarquía se olvidó de la normativa que venía del Vaticano o de las recomendaciones que venían del Vaticano, los propios grupos de migrantes se ocuparon de estar más o menos cohesionados o sostenidos por un Pastor (sea un cura católico o un pastor protestante). El cura hacía eso, (...) traía noticias... hacía de nexo familiar. (...) Entonces, la jerarquía se desentendió, la gente fue la que creó eso, por eso también sería interesante ver qué pasa con esas comunidades religiosas vinculadas a distintos grupos, por ejemplo, en este caso, el grupo de los sirio-libaneses, porque ahí tiene que haber alguna cosa. Porque hay sirio-libaneses que son católicos, hay católicos, hay protestantes, hay judíos y hay musulmanes ahí. Entonces, ahí es posible que haya alguna cosa, y me parece que tiene que haber un teléfono roto total entre las autoridades nacionales y los distintos grupos religiosos, seguro.

(...)

Yo creo que más bien que esto de los refugiados es nuevo. Entonces, como, como política de estado es tan débil, me parece que salvo la provincia de San Luis, no sé si hay otro antecedente importante para ver. Y que más que refugiados, la iglesia se ha ocupado de migrantes en los barrios pobres.

E: Esta Fundación trabajaba en conjunto con el ACNUR y tenía el programa AHB específicamente para Refugiados, a partir de fondos del ACNUR.

Refugiados de qué origen?

E: Ninguno en particular, los que llegaban a la FCCAM solicitando ayuda, muchas veces incluso, derivados ahí desde la CONARE. Lo que pasa es que, la Iglesia misma decidió desvincularse después de 40 años de implementación y entonces ahora la FCCAM se ha achicado mucho porque ya no tiene fondos del ACNUR, el Estado no le da fondos tampoco. Y si bien siguen manteniendo algunos programas vigentes, son muchos menos de los que eran en ese momento.

Y sí, porque depende de los humores... Son esos nexos que se rompen... o que insisten en algunos aspectos y no en otros. En los barrios en general, se atiende al migrante como un pobre más, con su especificidad, con los problemas que tenga, por ejemplo si no está documentado, con los problemas para conseguir trabajo, o para que se respeten derechos básicos pero no creo que sea la atención porque son migrantes, sino porque presentan una problemática humana particular.

(...)



E: Desde ACNUR hay una diferencia tajante entre quién es migrantes y quién es refugiados, pero en la iglesia son todos sinónimos. Por la misma misión de la Iglesia, si uno ve que alguien tiene una necesidad, das respuesta.

Claro, la necesidad crea derecho, esa es la idea.

Nosotros, en todo el tema de la filosofía intercultural tuvimos una reunión en 2003 en Aquisgrán, en Alemania, que está publicado también, si querés te lo podemos pasar y todos los trabajos de un colega Raúl Forne Betancour, también yo hice algunas cosas y demás... es sinónimo, porque la situación es más o menos la misma. Lo que pasa con el tema de refugio, es que el estatuto de refugiado da como un derecho de residencia particular que también tiene sus trabas, no? Pero ahí estaría la diferencia sobre lo que la ACNUR efectivamente insiste mucho, pero para la Iglesia es todo lo mismo.

E: Sí, sí, para el ACNUR, el migrante es el que se va por voluntad propia, por una cuestión económica...

Eso es un absurdo, un absurdo teórico en este momento. (...) El hambre es lo mismo que que te pongan una pistola.

E: Claro, se está huyendo de una situación de la que no se puede sobrevivir. Igual que para el refugiado, quedarse significa la muerte, para el que se muere de hambre, también.

Lo que pasa, no sé si vos leíste los textos de Kymlika, es uno de los padres fundadores del multiculturalismo que surge Canadá. En Canadá, la gran ley del multiculturalismo es de 1888 y Taylor, Kymlika y otro muchacho que yo conocí y no me acuerdo el nombre trabajan estos temas. Entonces, ellos por un lado tienen distintas culturas en el país, o sea el país moderno como ellos dicen, tienen un origen francés y después son conquistados por los ingleses. Entonces la gran pelea bien del lado del Quebec, es decir de los franceses. Pero después se dan cuenta de que tienen tres provincias con mayoría indígena, entonces aparece la idea del multiculturalismo y la imagen del mosaico, es decir, un pedazo al lado del otro, sin demasiado contacto entre sí pero respetándose uno al otro. Pero viene el problema de los migrantes, entonces al problema del migrante efectivamente no le dan respuesta.

Hay un español-francés Colom de Barcelona, que tiene varios libros de fines de la década del '90, donde ellos están trabajando también para dar una respuesta al tema del autonomismo en España, y él dice que el caso testigo que pone a prueba y destruye la teoría multiculturalista es el caso del migrantes, Y justamente, estudiando a Kymlika, él dice que el migrante migra porque quiere. Entonces, qué pasa? Cuidado con eso porque eso lo pone la migrante no en situación de superioridad, lo pone en situación de inferioridad respecto de la sociedad a la que ingresa. Porque si su migración es voluntaria, tiene que voluntariamente acogerse a todo lo que esa sociedad de acogida le proponga. Entonces queda como en una especie de limbo hasta que se hasta se integra totalmente, que se asimila. Entonces ese es uno de los problemas de considerar la migración como el acto voluntario de ir de un lugar a otro. Ahora, si vos lees por ejemplo, el libro de Mármora, ahí aparece justamente todo el tema del refugio pero aparece con mucha insistencia el hecho de que hay muchas migraciones actualmente que no son voluntarias.

De hecho, Balibar (el filósofo francés) que tiene unos lindísimos trabajos sobre migración y refugio vinculados a la migración europea, ya desde hace bastante tiempo, Étienne Balibar, dice que: "la migración es el fenómeno político mayor de nuestro tiempo" y eso lo dice en el año '92. Y las migraciones a las que él se refiere no son migraciones voluntarias, son esas migraciones forzadas por la guerra, aunque no seas parte de esa guerra, por el cambio climático, por el hambre, por el trabajo, pero no son voluntarias, te vas porque si no te morís, que es lo mismo que si te ponen una pistola en la cabeza.



Entonces, la insistencia, no solamente de la Iglesia, sino de la mayor parte de los teóricos internacionales, es a considerar eso, de la misma forma que las migraciones internas, por ejemplo las de Colombia, por la guerrilla, los paramilitares y los narcos, todo junto, esa fue una migración masiva de millones de personas, realmente pero que no fue voluntaria. Si vos vas y te desalojan del lugar donde estas, si convierten tu tierra en un campo de batalla, qué hacés?

Hay una discusión teórica pero justamente con la discusión teórica se mezclan las políticas. Entonces, qué es lo les conviene a los Estados? A los Estados les conviene efectivamente, mantener esa distinción más rígida, para qué? Para tener más condicionados a los migrantes como a los refugiados.

(...)

Los problemas son esos, y están las restricciones legales, pero las restricciones legales tienen que ver con esto. Y ahora en Europa eso ya es dramático. Y qué haremos nosotros con esta gente? No sé. Claro, es así porque además la migración siempre es percibida salvo por algunos... a ver yo redefino lo de Balibar yo digo que: “la migración es el fenómeno biopolítico mayor de nuestro tiempo” porque tiene que ver justamente, con población, como diría Foucault, no? y con movimientos de población y con el destino de esas poblaciones. Pero, te decía, acá hay un tema que tiene que ver con dos cosas: la gobernabilidad de esos grupos humanos y los recursos. Entonces, por ese lado van las políticas migratorias y de refugio y la Iglesia no sé qué hace.

(...)

E: Incluso una de las cosas que me decían es que no sabían es si en las esferas más altas de la Iglesia estaban enteradas de esta situación, de esta desvinculación.

Ese es un tema que con Scannone⁵⁰ lo puedes llegar a plantear, es decir él no es parte de la jerarquía porque siempre se ha mantenido en su ámbito más académico y pastoral pero posiblemente pueda dar de alguna pista. Incluso si hay algún problema entre el Vaticano y el ACNUR... ese es otro tema pero me parece complicado para la Iglesia dejar la Pastoral a los adventistas. Justamente, con la fuerza que tiene esta gente, con su propia forma de pensar las cosas (...).

ENTREVISTA A F.L. - 5 de mayo de 2017

Secretario de la Comisión Episcopal para la Pastoral de Migraciones y Turismo y secretario de la Fundación Comisión Católica Argentina para Migraciones.

(...)

E: En qué consiste el Programa “Construyendo un Nos-otros”? Es sólo apoyo escolar o entran dentro del mismo programa las clases de español?

Mira, las clases de español se dictan a la mañana para todos los migrantes y refugiados. Son profesoras pertenecientes al laboratorio de idiomas de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA. El programa tiene entre 15 o 16 años más o menos, es muy bueno porque es un programa donde el que llega puede incorporarse apenas llegue, acá al país, a la ciudad mejor dicho, porque bueno, viven acá... hay un primer momentos de nivelación, son tres etapas simultáneas que se van dando, con las dos profesoras que según el día lo van dando. Nivelación, elemental y después primer ciclo. Pueden participar al mismo tiempo, personas de distintas lenguas, ahí se habla sólo castellano y no se traduce nada al idioma original. La persona después tiene algún

⁵⁰ Si bien se logró entrar en contacto con el Padre Scannone, este no respondió a las preguntas relacionadas con el eje de esta investigación.



diccionario y con eso se ayuda. Pero a través de clases de dinámicas, de videos, de cosas así entonces se les da esta posibilidad.

E: Esto es parte del programa “Costruyendo”? o el “Construyendo” es para la revalidación de los títulos, para terminar la secundaria...

Son dos cosas distintas, independientes una de otra, funcionan de manera independiente. Lo que se relaciona es que hay chicos que vienen a clases de español, sobre todo los que ya tienen un cierto nivel de español... A ver: nivelación serían los que llegan y no tienen ninguna noción de español, después está el nivel uno y después nivel dos. Por lo general, los del nivel dos, sabiendo que funciona a la tarde lo del “Construyendo” (que ahora paso a explicarte), entonces como son muchachos que ya tienen un cierto nivel de español, aplican para la tarde para el programa de “Construyendo un nos-otros”.

Otra cosa, lo que tiene de bueno hacerlo en asociación con la UBA (con el Laboratorio de Idiomas de la UBA) es que los chicos que salen del nivel 2 (es un nivel bastante elemental todavía pero lo importante son las herramientas para que la persona pueda desarrollarse, y que le dan cierta independencia y después lo motivan a que siga estudiando y perfeccionándose de una manera autónoma) pero aparte de esto, cuando terminan el nivel dos pueden acceder a unas becas para seguir estudiando ya en la UBA, que son bastante caras por lo general. Pero a los refugiados se les concede algunas becas.

(...)

Bueno después el “Construyendo” (...) son tutorías que se les ofrecen a los que llegan para que puedan revalidar sus títulos secundarios. Hay una disposición del Ministerio de Cultura y educación de la Nación por el cual todos los migrantes y refugiados, pero por sobre todo las personas refugiadas que provienen de un país donde haya habido emergencia sobre todo por temas de catástrofe, catástrofe humanitaria se le llama⁵¹ tienen un tratamiento preferencial.

E: En la página web de la FCCAM, donde se habla del Programa “Construyendo un Nos-otros” dice: “se llevó a cabo con el financiamiento de la secretaría de fortalecimiento de las organizaciones sociales del ministerio de desarrollo social de CABA”, eso sigue siendo así?

Bueno, eso es año a año, no es cierto? Se financian proyectos. O sea lo que para nosotros es un programa con una continuidad, que dura a lo largo del tiempo, para ellos es un proyecto que se tiene que renovar año a año. Por eso cada año, tenemos que buscar la manera de variarlo un poco y adaptarlo a las exigencias de ellos. Hasta ahora creo que han financiado tres proyectos, a lo largo de tres años, nosotros lo venimos llevando desde el 2012. Creo que dos veces lo han financiado si no me equivoco, sí, dos veces y a partir de ahora lo vamos a tener que llevar adelante nosotros. Es decir, si aguantamos con el presupuesto.

E: Y después dice que lo hacen en coparticipación con la Organización de haitianos residentes en Argentina y con la colaboración del Instituto Argentino para la igualdad, la diversidad y la integración (IARPIDI) puede ser?

IARPIDI lo que ha hecho en algunos casos, como la lleva adelante un muchacho creo que es del Congo, entonces utilizamos las instalaciones que ellos pusieron a disposición y después bueno como tienen un cierto grado de convocatoria... Ya te digo, lleva varios años y la verdad es que desde el principio cuesta un poco que los pibes se enganchen porque claro andan con la necesidad de vivir más que nada... pero digamos poco a poco, cuando van tomando conciencia que si puedes revalidar tu título secundario, tenés más posibilidades de trabajo, puedes acceder a la universidad, obviamente que eso va a favor...

⁵¹ Decreto 1007 del Ministerio de Educación del 2012.



E: La parte de integración laboral, hay una persona que es voluntario ahí, que ayuda en el armado de CV...

Algunos ya están hace tiempo y reciben una contribución viste... porque el trabajo no es simple. Los coordinadores no sólo hacen el tema de las tutorías. Los profesores conocen el programa, las materias que se le dan a los chicos para que rindan y los ayudan porque imaginate que les dan el Martín Fierro, Don Segundo sombra, y los chicos recién llegan y no cazan una...

E: Otra cosa que había visto es que tenían desde integración laboral un convenio con distintos sindicatos de Buenos Aires para aprender oficios y esas cosas... esto lo siguen manteniendo? Eso lo vi en unos informes que vos me habías mandado por mail de años anteriores.

Eso lo habíamos hecho (...) cuando estuvimos durante casi 40 años como agencia implementadora con el ACNUR, y lo hicimos dentro del marco de esas actividades. No lo estamos haciendo ahora, lo hemos hecho con algunas instituciones pero no directamente con los sindicatos.

E: Si tenés y me podés contar si pero lo que vos puedas o te acuerdes. Lo que había leído, no me acuerdo exactamente en cuál de los informes era esto: que la FCCAM tenía convenios con sindicatos de Bs. As...

Ah, mira acá está. Es la Red con la cual hemos trabajado pero digamos que podemos seguir trabajando es RESEFOP (Red Sindical de Escuelas de Formación Profesional) con ellos habíamos hecho... ellos lo que hacen son talleres, no es que funciona como una bolsa de trabajo, ellos son capacitadores, dan todas las herramientas para que la persona vaya conociendo oficios, etc, etc. desde preparar un CV, un informe...

E: Leí esto en un informe de la FCCAM del 2009: “Que durante el período de implementación del Programa AHB, la FCCAM tenía convenios formales con los sindicatos SUTHER, UOCRA, SMATA, empleados de comercio, etc.”

Ah, claro, no eso ya es viejo. Eso era cuando trabajábamos de lleno con los refugiados, cuando éramos implementadores de ACNUR.

E: O sea que ya no está más. Y ahora siguen teniendo la relación con la Red Sindical de Formación Profesional.

Si, con ellos sí.

(...)

E: Y en qué consistía el Plan de AHB?

El Plan AHB fue y tengo entendido que sigue siendo un plan concordado entre ACNUR, CONARE y la que era en ese momento agencia implementadora, también formaban parte (aunque no te sabría decir bien) otras dos organizaciones con las cuales trabajaba ACNUR y que formaban parte de la Sub-comisión de la CONARE, o del área social de la CONARE, una cosa así era.

E: (...) Por qué estas cosas las hace la FCCAM y no el Estado?

Muy buena pregunta. La Argentina, recién en el gobierno de Alfonsín creó la CEPARE, que era el servicio para los refugiados. Antes todo lo que era refugiados, era directamente tratado por la DNM. Después todo derivó en la Comisión Nacional de Refugiados. El tema es que el gobierno es terciariza la asistencia, antes de que existiera la CONARE, prácticamente la asistencia humanitaria al refugiado era desde la Fundación y otras dos o tres agencias (HIAS, MYRAR, que ahora es MYRARES).



E: En qué cambia la nueva Ley del 2006? Te pregunto porque viendo números, el porcentaje de reconocimiento de refugiados, fue disminuyendo. O sea, antes de la sanción de la Ley había mayor reconocimiento de solicitantes de asilo. Eso me llamó la atención.

Mira, la Ley todavía no está reglamentada. Esto es una opinión personal pero el tema es que (por lo que me decían las personas que trabajaron acá por años) prácticamente cuando era ACNUR y la FCCAM nosotros reportábamos a ellos y nada más. Con la llegada de la CONARE (en cuanto a que participaba del plan de AHB) uno entendía que venía a sumar, pero para mí, y tené en cuenta que esto es una opinión o una inquietud (no te digo ni que sí ni que no) no sé si sumó. Ojo tiene que estar la CONARE obviamente metida en esto pero yo no sé si sumó porque tenían un área social como la que está ahora, pero para decirte algo concreto, la persona refugiada tiene ahí su entrevista para ir determinando y estudiar el caso, y después si ellos veían que la persona tenía alguna dificultad social pasaba al área social de la CONARE. El área social de la CONARE (y ahí voy a una pregunta que vos me hacías), no maneja presupuesto, no tiene ni un centavo. Lo que tiene son estas dos personas que hacen un muy buen trabajo, pero ellas no tenían asistencia., entonces la persona después tenía que venir acá. De todos modos, todo suma, pero a veces, sobre todo cuando se está al inicio, cuesta un poquito llevarlo adelante.

E: El área de salud del programa de AHB, trabajaban con el “plan médicos de cabecera”?
Sí, pero ahí no te sabría dar más datos de lo que está escrito.

E: Y el área habitacional, con la “Asociación civil madre tierra”?
Sí, eso también es algo que se hacía antes de que yo llegara.

E: Y durante el período de vigencia, o sea durante el tiempo que la FCCAM fue implementadora de ACNUR, el programa AHB era para refugiados. Pero la FCCAM trabaja con ambas poblaciones, entonces la pregunta es si había programas que estuvieran destinados a los migrantes, como clases de español que fueran para ambos grupos.

Sí, sí, había. Bueno en tanto todo lo que es documentación, nosotros atendemos todo lo que es la documentación para todos los países. Después nosotros buscamos también con voluntarios poder asistir las clases. Mientras estuvo vigente el convenio con ACNUR, se privilegiaban los refugiados no cierto? y lo migrantes se atendían a través de proyectos propios nuestros.

E: La FCCAM trabaja por sí sola o en relación con las delegaciones y diócesis del resto del país? O sea es una especie de red o es solamente la FCCAM en relación con la Conferencia Episcopal o hay relación con las demás delegaciones? Cómo funciona esto?

La FCCAM trabaja en conjunto con todas las pastorales migratorias del país. O sea la FCCAM es nacional, lo de los refugiados es una parte específica y si bien es un trabajo grande, es un agregado. Pero existen delegaciones diocesanas en la mayoría de las diócesis, lamentablemente no en todas pero sí en la mayoría, sobre todo donde hay mayor presencia de situación migratoria. Después en cada diócesis, por ejemplo ahí tenés la de Rosario, la Comisión Católica de Rosario, ellos por lo general son siempre más que voluntarios es una tarea pastoral, o sea que no es rentada (porque justamente es pastoral) y bueno ahí hay muchas cosas, hay de todo y tendrías que preguntar a cada una (documentación, clases de español, derivación a hospitales, trabajadores sociales, etc.) Hay quienes según los medios pueden hacerlo a un nivel profesional y quienes no tanto.

E: Y por ejemplo, hay articulación de estrategias, lineamientos? O sea qué relación hay desde ustedes, desde la Comisión nacional hacia el resto del país?

FL: Si se articula, si por supuesto. O sea, la verdad es que para el migrante lo más importante es el tema de la documentación, no? Y entonces, como lamentablemente, Dios atiende en Buenos



Aires, de las cosas que ofrecemos nosotros, esta es de las más importantes, muchas veces se hace a través de los gestores y bueno nosotros damos este servicio de manera gratuita. Sobre todo para los migrantes del interior.

E: La Fundación es Fundación Comisión CATÓLICA, ¿qué diferencia o qué es lo que hace que sea diferente que la Fundación sea católica respecto de cualquier otra organización o fundaciones que no lo son, como CAREF, CELS? O sea hay una articulación con el CELAM, con las delegaciones de otros países, o ahora con este nuevo énfasis de Francisco...

Francisco desde el primer día en que fue elegido dijo que la Iglesia no es una ONG más, CARITAS no es una ONG más, si bien trabaja para poder funcionar jurídicamente y tiene que usar los medios a disposición o que son de rigor para poder subsistir como fundación, asociación o lo que fuere. Ehh la pregunta es concreta y es amplia al mismo tiempo. Vos sabés bien que lo que nos mueve no es una pura filantropía, te lo digo con palabras pobres, vos después lo sabrás escribir, pero lo que nos mueve es el Evangelio, no cierto? Yo te voy a pasar para esto, los lineamientos nuestros para la pastoral migratoria en el país (son 20 páginas más o menos)...

(...)

Acá está todo y es un documento público. Ahí vas encontrar todo el contenido de lo que hace la FCCAM, la Comisión Episcopal de migraciones, las delegaciones, cómo se articula, ahí vas a encontrar todo y aparte no es muy largo.

Y lo que vos me decís, a ver la comisión, cómo nos articulamos, cuáles son las estrategias, la comisión es la Comisión Nacional y entonces si una delegación necesita formarse, necesita información, necesita que se los ayude en distintos temas, llamando acá o comunicándose con nosotros tiene que tener la respuesta a todo lo que sea... de hecho, en muchas ocasiones, nosotros viajamos al interior, hacemos un encuentro anual y eso está todo muy bien explicado en los lineamientos... Hay una parte histórica al inicio que son como 7 u 8 páginas, así que no es mucho pero está muy bien. Incluso tenés los fundamentos bíblicos, teológicos, lo que es el magisterio bíblico, de la Iglesia, etc, etc.

A vos te interesa, sobre el Papa Francisco y migraciones?

E: Sí porque hay un cambio desde el Vaticano, en el énfasis que Francisco le da al tema de las migraciones y el refugio. Incluso de la conformación del Dicasterio y que él se está haciendo cargo de la parte de migraciones (...) Hay una movida distinta a años anteriores y entonces la pregunta es cómo llega eso a la Fundación? También quizás preguntándote por esta desvinculación que hubo con el ACNUR... podría pensarse como incluso, contradictorio dejar de ser implementadores de ACNUR, si se tiene en cuenta este empuje de Francisco.

A ver, nosotros lo que hemos hecho es... no es que dejamos de trabajar con refugiados, dejamos de trabajar con ACNUR.

E: Claro, pero estos programas que tenía ya no están y hay menos posibilidades o recursos en la FCCAM para refugiados.

Para refugiados, sí, en cuanto a asistencia social, sí. Pero era... A ver, se lo hacía... A ver, el tema es que nosotros, si atendíamos a los refugiados... A ver, te... Yo es estoy convencido de lo que digo, no? Te digo la verdad, es más...

Claro, el tema es que a vos... no sé si lo que... te hablo abiertamente... no sé si lo que me estás preguntando, lo escuchaste de alguien o es una cuestión tuya personal, porque varios nos hicieron esta pregunta...



(...)

El tema es que... a ver cómo te puedo explicar... los cursos de español, los estamos asumiendo nosotros.

Lo que no hacemos es distribuir la ayuda social a pedido del ACNUR y de la CONARE, o sea la ayuda económica. Nos financiaban ellos. Por otro lado, no te olvides que están las CARITAS en todo el país que asisten completamente, nosotros seguimos teniendo la asesoría legal, seguimos teniendo el “Construyendo un nos-otros”, seguimos teniendo un trabajo de ayuda para la confección de los CV y búsqueda de oferta de trabajo laboral... el tema es que... a ver... ACNUR tiene un si queremos llamarlo así... vos no sé si trabajas en una parroquia...

No sé si sabés cómo se mueven o cómo funcionan... El tema es que todas las dificultades o el por qué... digamos ACNUR tiene también su ritmo que muchas veces no es el de la Iglesia, más cuando se trate de atender a los refugiados, es más te digo a veces, la atención a los refugiados se traduce, más que una ayuda económica (que cada vez hay menos), en un escuchar a la persona y eso lo seguimos haciendo, lo seguiremos haciendo nosotros y también... ya te digo o sea... tal vez para entenderlo habría que estar en el día a día acá, no?

E: Sí, claro... por eso te digo, yo te lo pregunto, para entenderlo más que nada...

Sí, está bien que me hagas esta pregunta, por eso te preguntaba si vos habías escuchado otras opiniones, si es una inquietud tuya que se te produjo a raíz de algún comentario que escuchaste. Ya te digo, nosotros hasta el día de hoy (va a hacer casi un año que dejamos) pensamos que iba a ser una transición difícil, que iba a ser medio en el aire, pero no, de ninguna manera. Hemos articulado con otras organizaciones, con ADRA (que es la nueva agencia) vamos y venimos continuamente... entonces... pero no...

A ver no es fácil responder porque entiendo la inquietud (esta respuesta la tuve que dar durante mucho tiempo) pero te digo realmente tendrías que conocer un poquitito cuál es la situación. Ya te digo, dejamos de trabajar con ACNUR, pero el ACNUR no es solamente, con el ACNUR no se trata solamente de darle la ayuda a una persona. EL ACNUR se trata de reuniones, de encuentros, de informes, prácticamente era, te digo, era como que el ACNUR tuviera una oficina instalada acá.

E: Claro.

No sé cómo decirte, pero no es que nos desentendamos de los refugiados, incluso en cuanto al tema de los sirios que están llegando, nosotros lo estamos articulando mucho (y eso lo está trabajando muy de lleno Marco) con la CONARE y la DNM, justamente una de las llamadas que tuve que atender ahora era por este tema para acordar una reunión para la semana que viene.

E: Y desde el CELAM, ustedes tienen alguna relación o no demasiado?

Sí, en el CELAM existe la sección para las migraciones dentro de un “Departamento de Paz y Justicia” que se interesa justamente del tema de los movimientos y de los fenómenos migratorios en todo el continente latinoamericano... hay encuentros que se hacen cada tanto, no todos los años porque es imposible, viste... no sería práctico ni económico tampoco. Pero, esta oficina (la sede está en Bogotá, Colombia) articula digamos todas las Pastorales. De alguna manera es un organismo que nos ayuda a trabajar en red, muy útil, no? Creo que la página te puede ayudar, ves cómo trabajan ellos y encontrás todo el material...

E: Claro, lo que pasa es que encontrás cómo trabajan ellos pero no qué llegada tienen.

La tarea no es una llegada directa al migrante obviamente. Es a través de las Conferencias Episcopales, lo que hacen es articular con las Conferencias Episcopales, ayudan a que el Continente Latinoamericano... digamos trabajan más, no al nivel de base sino más de gestión con las Conferencias Episcopales.



(...)

E: Yo leí además que otra cosa que hacía la FCCAM era trabajar con menores no acompañados.

Eso fue hasta el año 2011 y después eso lo asumió directamente la Defensoría General de la Nación, a través de la sección refugiados de la Defensoría General de la Nación.

E: Y todo lo que es violencia sexual y equidad de género, también vi que se trabajaba en la Fundación...

Sí, de eso se hacen talleres... es un tema muy delicado obviamente y se convocan talleres que no los hacemos nosotros porque no somos expertos pero se articulan redes lo más posible para convocar a uno y a otro para que la mayor cantidad de formación llegue a la mayor cantidad de población refugiada y migrante...

E: Y eso si se sigue haciendo...

Si, ahí en el librito ese vas a ver (lineamientos)... esto es una Comisión Nacional Aylen, no te olvides... sobre todo en el tema de refugiados trabajaba en la base, pero se trabaja mucho para articular continuamente y ayudar a que las bases puedan realizar sus tareas. O sea lo que yo te digo, a ver, yo hablo en nombre de todas las delegaciones a nivel del país: por ejemplo, Mendoza hace un trabajo de base espectacular, Río Gallegos (o sea te estoy hablando de diócesis y arquidiócesis), Rosario hace un trabajo muy bueno, la arquidiócesis de Buenos Aires, Bahía Blanca, o sea se hace trabajo en las trincheras, en el terreno impresionante. No olvides eso.

La Comisión debería funcionar con pocas personas, digamos, tenemos esa tarea porque acá en Buenos Aires hay una gran concentración pero lo que buscamos también es fortalecer el departamento de migraciones de la arquidiócesis de Buenos Aires que está retomando ahora su tarea. Pero el departamento de migraciones de la arquidiócesis de Buenos Aires hubo un tiempo en que tenía esa tarea muy bien aceiteada y por x motivo fue disminuyendo y ahora se está fortaleciendo de vuelta.

Pero todos estos talleres de búsqueda laboral, de género, de todo lo que sea, es algo que justamente nosotros lo hacemos acá en Buenos Aires pero lo que nos interesa además de empezar a hacerlo acá y derivarlo a lo que son los locales de Buenos Aires es que se replique en todo el país. Nuestra tarea justamente es dar a conocer las Pastorales del país, que conozcan nuestras actividades y se vayan enriqueciendo unas a otras.

Esto incluso son cosas que cuesta hacérselo entender a gente que trabaja acá también, que no somos una oficina para Buenos Aires, estamos acá porque claro Buenos Aires lamentablemente, bien o mal, es donde se concentra el 70% de la población migrante del país. Pero nosotros tenemos que tratar de tener siempre un ojo... de hecho uno de los motivos, justamente de dejar de trabajar con ACNUR fue estar a disposición, pero digamos no... es que la tarea con ACNUR... no con, repito no con refugiados, sino con ACNUR, la tarea con ACNUR... porque no era solamente... a veces hay un porcentaje, a ver un presupuesto material (como presupuesto de tiempo y de recursos humanos) hay épocas del año que son un 50% de entrevistas con ACNUR, reuniones, presupuestos, proyectos, y un 40% va en la atención con la persona, me entendés?

Entonces uno de los motivos fue ese también, poder estar un poco más a disposición de las Pastorales del país, que dicho sea de paso, nos estaban reclamando.

(...)



ANEXO 2: CONVENCIÓN SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS/1951

CONVENCIÓN SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS

Adoptada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas (Naciones Unidas), convocada por la Asamblea General en su resolución 429 (V), del 14 de diciembre de 1950.

Entrada en vigor: 22 de abril de 1954, de conformidad con el artículo 43

Serie Tratados de Naciones Unidas, N° 2545, Vol. 189, p. 137

Preámbulo

Las Altas Partes Contratantes,

Considerando que la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General, han afirmado el principio de que los seres humanos, sin distinción alguna deben gozar de los derechos y libertades fundamentales,

Considerando que las Naciones Unidas han manifestado en diversas ocasiones su profundo interés por los refugiados y se han esforzado por asegurar a los refugiados el ejercicio más amplio posible de los derechos y libertades fundamentales,

Considerando que es conveniente revisar y codificar los acuerdos internacionales anteriores referentes al estatuto de los refugiados y ampliar mediante un nuevo acuerdo la aplicación de tales instrumentos y la protección que constituyen para los refugiados,

Considerando que la concesión del derecho de asilo puede resultar excesivamente onerosa para ciertos países y que la solución satisfactoria de los problemas cuyo alcance y carácter internacionales han sido reconocidos por las Naciones Unidas no puede, por esto mismo, lograrse sin solidaridad internacional,

Expresando el deseo de que todos los Estados, reconociendo el carácter social y humanitario del problema de los refugiados, hagan cuanto les sea posible por evitar que este problema se convierta en causa de tirantez entre Estados,

Tomando nota de que el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados tiene por misión velar por la aplicación de las convenciones internacionales que aseguran la protección a los refugiados, y reconociendo que la coordinación efectiva de las medidas adoptadas para resolver ese problema dependerá de la cooperación de los Estados con el Alto Comisionado, han convenido en las siguientes disposiciones:

Capítulo I: Disposiciones generales

Artículo 1. - Definición del término "refugiado"

A. A los efectos de la presente Convención, el término "refugiado" se aplicará a toda persona:



1) Que haya sido considerada como refugiada en virtud de los Arreglos del 12 de mayo de 1926 y del 30 de junio de 1928, o de las Convenciones del 28 de octubre de 1933 y del 10 de febrero de 1938, del Protocolo del 14 de septiembre de 1939 o de la Constitución de la Organización Internacional de Refugiados.

Las decisiones denegatorias adoptadas por la Organización Internacional de Refugiados durante el período de sus actividades, no impedirán que se reconozca la condición de refugiado a personas que reúnan las condiciones establecidas en el párrafo 2 de la presente sección.

2) Que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951 y 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.

En los casos de personas que tengan más de una nacionalidad, se entenderá que la expresión "del país de su nacionalidad" se refiere a cualquiera de los países cuya nacionalidad posean; y no se considerará carente de la protección del país de su nacionalidad a la persona que, sin razón válida derivada de un fundado temor, no se haya acogido a la protección de uno de los países cuya nacionalidad posea.

B. 1) A los fines de la presente Convención, las palabras "acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951", que figuran el artículo 1 de la sección A, podrán entenderse como:

a) "Acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951, en Europa", o como

b) "Acontecimientos ocurridos antes del 1º 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.

2) Todo Estado Contratante que haya adoptado la fórmula a podrá en cualquier momento extender sus obligaciones, mediante la adopción de la fórmula b por notificación dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas.

C. En los casos que se enumeran a continuación, esta Convención cesará de ser aplicable a toda persona comprendida en las disposiciones de la sección A precedente:

1) Si se ha acogido de nuevo, voluntariamente, a la protección del país de su nacionalidad, o

2) Si, habiendo perdido su nacionalidad, la ha recobrado voluntariamente; o

3) Si ha adquirido una nueva nacionalidad y disfruta de la protección del país de su nueva nacionalidad; o

4) Si voluntariamente se ha establecido de nuevo en el país que había abandonado o fuera del cual había permanecido por temor de ser perseguida; o



5) Si, por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiada, no puede continuar negándose a acogerse a la protección del país de su nacionalidad.

Queda entendido, sin embargo, que las disposiciones del presente párrafo no se aplicarán a los refugiados comprendidos en el párrafo 1 de la sección A del presente artículo que puedan invocar, para negarse a acogerse a la protección del país de su nacionalidad, razones imperiosas derivadas de persecuciones anteriores.

6) Si se trata de una persona que no tiene nacionalidad y, por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiada, está en condiciones de regresar al país donde antes tenía su residencia habitual.

Queda entendido, sin embargo, que las disposiciones del presente párrafo no se aplicarán a los refugiados comprendidos en el párrafo 1 de la sección A del presente artículo que puedan invocar, para negarse a acogerse a la protección del país donde tenían residencia habitual, razones imperiosas derivadas de persecuciones anteriores.

D. Esta Convención no será aplicable a las personas que reciban actualmente protección o asistencia de un órgano u organismo de las Naciones Unidas distinto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

Cuando esta protección o asistencia haya cesado por cualquier motivo, sin que la suerte de tales personas se haya solucionado definitivamente con arreglo a las resoluciones aprobadas sobre el particular por la Asamblea General de las Naciones Unidas, esas personas tendrán ipso facto derecho a los beneficios del régimen de esta Convención.

E. Esta Convención no será aplicable a las personas a quienes las autoridades competentes del país donde hayan fijado su residencia reconozcan los derechos y obligaciones inherentes a la posesión de la nacionalidad de tal país.

F. 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.

Artículo 2. - Obligaciones generales

Todo refugiado tiene, respecto del país donde se encuentra, deberes que, en especial, entrañan la obligación de acatar sus leyes y reglamentos, así como las medidas adoptadas para el mantenimiento del orden público.



Artículo 3. - Prohibición de la discriminación

Los Estados Contratantes aplicarán las disposiciones de esta Convención a los refugiados, sin discriminación por motivos de raza, religión o país de origen.

Artículo 4. - Religión

Los Estados Contratantes otorgarán a los refugiados que se encuentren en su territorio un trato por lo menos tan favorable como el otorgado a sus nacionales en cuanto a la libertad de practicar su religión y en cuanto a la libertad de instrucción religiosa de sus hijos.

Artículo 5. - Derechos otorgados independientemente de esta Convención

Ninguna disposición de esta Convención podrá interpretarse en menoscabo de cualesquiera otros derechos y beneficios independientemente de esta Convención otorgados por los Estados Contratantes a los refugiados.

Artículo 6. - La expresión "en las mismas circunstancias"

A los fines de esta Convención, la expresión "en las mismas circunstancias" significa que el interesado ha de cumplir todos los requisitos que se le exigirían si no fuese refugiado (y en particular los referentes a la duración y a las condiciones de estancia o de residencia) para poder ejercer el derecho de que se trate, excepto los requisitos que, por su naturaleza, no pueda cumplir un refugiado.

Artículo 7. - Exención de reciprocidad

1. A reserva de las disposiciones más favorables previstas en esta Convención, todo Estado

Contratante otorgará a los refugiados el mismo trato que otorgue a los extranjeros en general.

2. Después de un plazo de residencia de tres años, todos los refugiados disfrutarán, en el territorio de los Estados Contratantes, la exención de reciprocidad legislativa.

3. Todo Estado Contratante continuará otorgando a los refugiados los derechos y beneficios que ya les correspondieran, aun cuando no existiera reciprocidad, en la fecha de entrada en vigor de esta Convención para tal Estado.

4. Los Estados Contratantes examinarán con buena disposición la posibilidad de otorgar a los refugiados, aun cuando no exista reciprocidad, otros derechos y beneficios, además de los que les corresponden en virtud de los párrafos 2 y 3, así como la posibilidad de hacer extensiva la exención de reciprocidad a los refugiados que no reúnan las condiciones previstas en los párrafos 2 y 3.

5. Las disposiciones de los párrafos 2 y 3 se aplican tanto a los derechos y beneficios previstos en los artículos 13, 18, 19, 21 y 22 de esta Convención como a los derechos y beneficios no previstos en ella.



Artículo 8. - Exención de medidas excepcionales

Con respecto a las medidas excepcionales que puedan adoptarse contra la persona, los bienes o los intereses de nacionales de un Estado extranjero, los Estados Contratantes no aplicarán tales medidas, únicamente por causa de su nacionalidad, a refugiados que sean oficialmente nacionales de tal Estado. Los Estados Contratantes que, en virtud de sus leyes, no puedan aplicar el principio general expresado en este artículo, otorgarán, en los casos adecuados, exenciones en favor de tales refugiados.

Artículo 9. - Medidas provisionales

Ninguna disposición de la presente Convención impedirá que, en tiempo de guerra o en otras circunstancias graves y excepcionales, un Estado Contratante adopte provisionalmente, respecto a determinada persona, las medidas que estime indispensables para la seguridad nacional, hasta que tal Estado Contratante llegue a determinar que tal persona es realmente un refugiado y que, en su caso, la continuación de tales medidas es necesaria para la seguridad nacional.

Artículo 10. - Continuidad de residencia

1. Cuando un refugiado haya sido deportado durante la segunda guerra mundial y trasladado al territorio de un Estado Contratante, y resida en él, el período de tal estancia forzada se considerará como de residencia legal en tal territorio.
2. Cuando un refugiado haya sido, durante la segunda guerra mundial, deportado del territorio de un Estado Contratante, y haya regresado a él antes de la entrada en vigor de la presente Convención, para establecer allí su residencia, el tiempo de residencia precedente y subsiguiente a tal deportación se considerará como un período ininterrumpido, en todos los casos en que se requiera residencia ininterrumpida.

Artículo 11. - Marinos refugiados

En el caso de los refugiados normalmente empleados como miembros de la tripulación de una nave que enarbole pabellón de un Estado Contratante, tal Estado examinará con benevolencia la posibilidad de autorizar a tales refugiados a establecerse en su territorio y de expedirles documentos de viaje o admitirlos temporalmente en su territorio, con la principal finalidad de facilitar su establecimiento en otro país.

Capítulo II: Condición jurídica

Artículo 12. - Estatuto personal

1. El estatuto personal de cada refugiado se regirá por la ley del país de su domicilio o, a falta de domicilio, por la ley del país de su residencia.
2. Los derechos anteriormente adquiridos por cada refugiado y dependientes del estatuto personal, especialmente los derechos inherentes al matrimonio, serán respetados por todo Estado Contratante, siempre que el derecho de que se trate sea de los que habrían sido reconocidos por la legislación del respectivo Estado, si el interesado no hubiera sido refugiado.



Artículo 13 - Bienes muebles e inmuebles

Los Estados Contratantes concederán a todo refugiado el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido generalmente a los extranjeros en iguales circunstancias, respecto a la adquisición de bienes muebles e inmuebles y otros derechos conexos, arriendos y otros contratos relativos a bienes muebles e inmuebles.

Artículo 14. - Derechos de propiedad intelectual e industrial

En cuanto a la protección a la propiedad industrial, y en particular a inventos, dibujos y modelos industriales, marcas de fábrica, nombres comerciales y derechos de autor sobre las obras literarias, científicas o artísticas, se concederá a todo refugiado, en el país en que resida habitualmente, la misma protección concedida a los nacionales de tal país. En el territorio de cualquier otro Estado Contratante se le concederá la misma protección concedida en él a los nacionales del país en que resida habitualmente.

Artículo 15. - Derecho de asociación

En lo que respecta a las asociaciones no políticas ni lucrativas y a los sindicatos, los Estados Contratantes concederán a los refugiados que residan legalmente en el territorio de tales Estados el trato más favorable concedido en las mismas circunstancias a los nacionales de un país extranjero.

Artículo 16. - Acceso a los tribunales

1. En el territorio de los Estados Contratantes, todo refugiado tendrá libre acceso a los tribunales de justicia.
2. En el Estado Contratante donde tenga su residencia habitual, todo refugiado recibirá el mismo trato que un nacional en cuanto al acceso a los tribunales, incluso la asistencia judicial y la exención de la cautio judicatum solvi.
3. En los Estados Contratantes distintos de aquel en que tenga su residencia habitual, y en cuanto a las cuestiones a que se refiere el párrafo 2, todo refugiado recibirá el mismo trato que un nacional del país en el cual tenga su residencia habitual.

Capítulo III: Actividades lucrativas

Artículo 17. - Empleo remunerado

1. En cuanto al derecho a empleo remunerado, todo Estado Contratante concederá a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio de tales Estados el trato más favorable concedido en las mismas circunstancias a los nacionales de países extranjeros.
2. En todo caso, las medidas restrictivas respecto de los extranjeros o del empleo de extranjeros, impuestas para proteger el mercado nacional de trabajo, no se aplicarán a los refugiados que ya estén exentos de ellas en la fecha en que esta Convención entre en vigor respecto del Estado Contratante interesado, o que reúnan una de las condiciones siguientes:
 - a) Haber cumplido tres años de residencia en el país;



b) Tener un cónyuge que posea la nacionalidad del país de residencia. El refugiado no podrá invocar los beneficios de esta disposición en caso de haber abandonado a su cónyuge;

c) Tener uno o más hijos que posean la nacionalidad del país de residencia.

3. Los Estados Contratantes examinarán benévolamente la asimilación, en lo concerniente a la ocupación de empleos remunerados, de los derechos de todos los refugiados a los derechos de los nacionales, especialmente para los refugiados que hayan entrado en el territorio de tales Estados en virtud de programas de contratación de mano de obra o de planes de inmigración.

Artículo 18. - Trabajo por cuenta propia

Todo Estado Contratante concederá a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio de tal Estado el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido en las mismas circunstancias generalmente a los extranjeros, en lo que respecta al derecho de realizar trabajos por cuenta propia en la agricultura, la industria, la artesanía y el comercio y de establecer compañías comerciales e industriales.

Artículo 19. - Profesiones liberales

1. Todo Estado Contratante concederá a los refugiados que se encuentren legalmente en su territorio, que posean diplomas reconocidos por las autoridades competentes de tal Estado y que desean ejercer una profesión liberal, el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el generalmente concedido en las mismas circunstancias a los extranjeros.

2. Los Estados Contratantes pondrán su mayor empeño en procurar, conforme a sus leyes y constituciones, el asentamiento de tales refugiados en los territorios distintos del territorio metropolitano, de cuyas relaciones internacionales sean responsables.

Capítulo IV: Bienestar

Artículo 20. - Racionamiento

Cuando la población en su conjunto esté sometida a un sistema de racionamiento que reglamente la distribución general de productos que escaseen, los refugiados recibirán el mismo trato que los nacionales.

Artículo 21. - Vivienda

En materia de vivienda y en la medida en que esté regida por leyes y reglamentos o sujeta a la fiscalización de las autoridades oficiales, los Estados Contratantes concederán a los refugiados que se encuentren legalmente en sus territorios el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido generalmente en las mismas circunstancias a los extranjeros.

Artículo 22. - Educación pública

1. Los Estados Contratantes concederán a los refugiados el mismo trato que a los nacionales en lo que respecta a la enseñanza elemental.

2. Los Estados Contratantes concederán a los refugiados el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido en las mismas circunstancias a los extranjeros en



general respecto de la enseñanza distinta de la elemental y, en particular, respecto a acceso a los estudios, reconocimiento de certificados de estudios en el extranjero, exención de derechos y cargas y concesión de becas.

Artículo 23. - Asistencia pública

Los Estados Contratantes concederán a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio de tales Estados el mismo trato que a sus nacionales en lo que respecta a asistencia y a socorro públicos.

Artículo 24. - Legislación del trabajo y seguros sociales

1. Los Estados Contratantes concederán a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio de tales Estados el mismo trato que a los nacionales en lo concerniente a las materias siguientes:

a) Remuneración, incluso subsidios familiares cuando formen parte de la remuneración, horas de trabajo, disposiciones sobre horas extraordinarias de trabajo, vacaciones con paga, restricciones al trabajo a domicilio, edad mínima de empleo, aprendizaje y formación profesional, trabajo de mujeres y de adolescentes y disfrute de los beneficios de los contratos colectivos de trabajo, en la medida en que estas materias estén regidas por leyes o reglamentos, o dependan de las autoridades administrativas;

b) Seguros sociales (disposiciones legales respecto a accidentes del trabajo, maternidad, enfermedad, invalidez, ancianidad, fallecimiento, desempleo, responsabilidades familiares y cualquier otra contingencia que, conforme a las leyes o los reglamentos nacionales, esté prevista en un plan de seguro social), con sujeción a las limitaciones siguientes:

i) Posibilidad de disposiciones adecuadas para la conservación de los derechos adquiridos y de los derechos en vías de adquisición;

ii) Posibilidad de que las leyes o reglamentos nacionales del país de residencia prescriban disposiciones especiales concernientes a los beneficios o a la participación en los beneficios pagaderos totalmente con fondos públicos, o a subsidios pagados a personas que no reúnan las condiciones de aportación prescritas para la concesión de una pensión normal.

2. El derecho a indemnización por la muerte de un refugiado, a resultas de accidentes del trabajo o enfermedad profesional, no sufrirá menoscabo por el hecho de que el derechohabiente resida fuera del territorio del Estado Contratante.

3. Los Estados Contratantes harán extensivos a los refugiados los beneficios de los acuerdos que hayan concluido o concluirán entre sí, sobre la conservación de los derechos adquiridos y de los derechos en vía de adquisición en materia de seguridad social, con sujeción únicamente a las condiciones que se apliquen a los nacionales de los Estados signatarios de los acuerdos respectivos.

4. Los Estados Contratantes examinarán con benevolencia la aplicación a los refugiados, en todo lo posible, de los beneficios derivados de acuerdos análogos que estén en vigor o entren en vigor entre tales Estados Contratantes y Estados no contratantes.



Capítulo V: Medidas administrativas

Artículo 25. - Ayuda administrativa

1. Cuando el ejercicio de un derecho por un refugiado necesite normalmente de la ayuda de las autoridades extranjeras a las cuales no pueda recurrir, el Estado Contratante en cuyo territorio aquél resida tomará las disposiciones necesarias para que sus propias autoridades o una autoridad internacional le proporcionen esa ayuda.
2. Las autoridades a que se refiere el párrafo 1 expedirán o harán que bajo su vigilancia se expidan a los refugiados los documentos o certificados que normalmente serían expedidos a los extranjeros por sus autoridades nacionales o por conducto de éstas.
3. Los documentos o certificados así expedidos reemplazarán a los instrumentos oficiales expedidos a los extranjeros por sus autoridades nacionales o por conducto de éstas, y harán fe salvo prueba en contrario.
4. A reserva del trato excepcional que se conceda a los refugiados indigentes, pueden asignarse derechos por los servicios mencionados en el presente artículo, pero tales derechos serán moderados y estarán en proporción con los asignados a los nacionales por servicios análogos.
5. Las disposiciones del presente artículo no se oponen a las de los artículos 27 y 28.

Artículo 26. - Libertad de circulación

Todo Estado Contratante concederá a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio el derecho de escoger el lugar de su residencia en tal territorio y de viajar libremente por él, siempre que observen los reglamentos aplicables en las mismas circunstancias a los extranjeros en general.

Artículo 27. - Documentos de identidad

Los Estados Contratantes expedirán documentos de identidad a todo refugiado que se encuentre en el territorio de tales Estados y que no posea un documento válido de viaje.

Artículo 28. - Documentos de viaje

1. Los Estados Contratantes expedirán a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio de tales Estados documentos de viaje que les permitan trasladarse fuera de tal territorio, a menos que se opongan a ello razones imperiosas de seguridad nacional; y las disposiciones del Anexo a esta Convención se aplicarán a esos documentos. Los Estados Contratantes podrán expedir dichos documentos de viaje a cualquier otro refugiado que se encuentre en el territorio de tales Estados; y tratarán con benevolencia a los refugiados que en el territorio de tales Estados no puedan obtener un documento de viaje del país en que se encuentren legalmente.
2. Los documentos de viaje expedidos a los refugiados, en virtud de acuerdos internacionales previos, por las Partes en tales acuerdos, serán reconocidos por los Estados Contratantes y considerados por ellos en igual forma que si hubieran sido expedidos con arreglo al presente artículo.



Artículo 29. - Gravámenes fiscales

1. Los Estados Contratantes no impondrán a los refugiados derecho, gravamen o impuesto alguno de cualquier clase que difiera o exceda de los que se exijan o puedan exigirse de los nacionales de tales Estados en condiciones análogas.
2. Lo dispuesto en el precedente párrafo no impedirá aplicar a los refugiados las leyes y los reglamentos concernientes a los derechos impuestos a los extranjeros por la expedición de documentos administrativos, incluso documentos de identidad.

Artículo 30. - Transferencia de haberes

1. Cada Estado Contratante, de conformidad con sus leyes y reglamentos, permitirá a los refugiados transferir a otro país, en el cual hayan sido admitidos con fines de reasentamiento, los haberes que hayan llevado consigo al territorio de tal Estado.
2. Cada Estado Contratante examinará con benevolencia las solicitudes presentadas por los refugiados para que se les permita transferir sus haberes, dondequiera que se encuentren, que sean necesarios para su reasentamiento en otro país en el cual hayan sido admitidos.

Artículo 31. - Refugiados que se encuentren ilegalmente en el país de refugio

1. Los Estados Contratantes no impondrán sanciones penales, por causa de su entrada o presencia ilegales, a los refugiados que, llegando directamente del territorio donde su vida o su libertad estuviera amenazada en el sentido previsto por el artículo 1, hayan entrado o se encuentren en el territorio de tales Estados sin autorización, a condición de que se presenten sin demora a las autoridades y aleguen causa justificada de su entrada o presencia ilegales.
2. Los Estados Contratantes no aplicarán a tales refugiados otras restricciones de circulación que las necesarias; y tales restricciones se aplicarán únicamente hasta que se haya regularizado su situación en el país o hasta que el refugiado obtenga su admisión en otro país. Los Estados Contratantes concederán a tal refugiado un plazo razonable y todas las facilidades necesarias para obtener su admisión en otro país.

Artículo 32. - Expulsión

1. Los Estados Contratantes 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.
2. La expulsión del refugiado únicamente se efectuará, en tal caso, en virtud de una decisión tomada conforme a los procedimientos legales vigentes. A no ser que se opongan a ello razones imperiosas de seguridad nacional, se deberá permitir al refugiado presentar pruebas exculpatorias, formular recurso de apelación y hacerse representar a este efecto ante la autoridad competente o ante una o varias personas especialmente designadas por la autoridad competente.
3. Los Estados Contratantes concederán, en tal caso, al refugiado un plazo razonable dentro del cual pueda gestionar su admisión legal en otro país. Los Estados Contratantes se reservan el derecho a aplicar durante ese plazo las medidas de orden interior que estimen necesarias.



Artículo 33. - Prohibición de expulsión y de devolución ("refoulement")

1. Ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas.

2. Sin embargo, no podrá invocar los beneficios de la presente disposición el refugiado que sea considerado, por razones fundadas, como un peligro para la seguridad del país donde se encuentra, o que, habiendo sido objeto de una condena definitiva por un delito particularmente grave, constituya una amenaza para la comunidad de tal país.

Artículo 34. - Naturalización

Los Estados Contratantes facilitarán en todo lo posible la asimilación y la naturalización de los refugiados. Se esforzarán, en especial, por acelerar los trámites de naturalización y por reducir en todo lo posible derechos y gastos de tales trámites.

Capítulo VI: Disposiciones transitorias y de ejecución

Artículo 35. - Cooperación de las autoridades nacionales con las Naciones Unidas

1. Los Estados Contratantes se comprometen a cooperar en el ejercicio de sus funciones con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, o con cualquier otro organismo de las Naciones Unidas que le sucediere; y en especial le ayudarán en su tarea de vigilar la aplicación de las disposiciones de esta Convención.

2. A fin de permitir a la Oficina del Alto Comisionado, o a cualquier otro organismo de las Naciones Unidas que le sucediere, presentar informes a los órganos competentes de las Naciones Unidas, los Estados Contratantes se comprometen a suministrarles en forma adecuada las informaciones y los datos estadísticos que soliciten acerca de:

- a) La condición de los refugiados;
- b) La ejecución de esta Convención, y
- c) Las leyes, reglamentos y decretos, que estén o entraren en vigor, concernientes a los refugiados.

Artículo 36. - Información sobre leyes y reglamentos nacionales

Los Estados Contratantes comunicarán al Secretario General de las Naciones Unidas el texto de las leyes y de los reglamentos que promulgaren para garantizar la aplicación de esta Convención.

Artículo 37. - Relación con convenciones anteriores

Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 28, esta Convención reemplaza entre las Partes en ella a los Acuerdos de 5 de julio de 1922, 31 de mayo de 1924, 12 de mayo de 1926, 30 de junio de 1928 y 30 de julio de 1935, a las Convenciones de 28 de octubre de 1933 y 10 de



febrero de 1938, al Protocolo del 14 de septiembre de 1939 y al Acuerdo del 15 de octubre de 1946.

Capítulo VII: Cláusulas finales

Artículo 38. - Solución de controversias

Toda controversia entre las Partes en esta Convención, respecto de su interpretación o aplicación, que no haya podido ser resuelta por otros medios, será sometida a la Corte Internacional de Justicia, a petición de cualquiera de las Partes en la controversia.

Artículo 39. Firma, ratificación y adhesión

1. Esta Convención será abierta a la firma en Ginebra el 28 de julio de 1951 y, después de esa fecha, será depositada en la Secretaría General de las Naciones Unidas. Estará abierta a la firma en la Oficina Europea de las Naciones Unidas, desde el 28 de julio hasta el 31 de agosto de 1951; y quedará nuevamente abierta a la firma, en la Sede de las Naciones Unidas, desde el 17 de septiembre de 1951 hasta el 31 de diciembre de 1952.

2. Esta Convención estará abierta a la firma de todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas, así como de cualquier otro Estado invitado a la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas y de todo Estado al cual la Asamblea General hubiere dirigido una invitación a tal efecto. Esta Convención habrá de ser ratificada y los instrumentos de ratificación se depositarán en la Secretaría General de las Naciones Unidas.

3. Los Estados a que se refiere el párrafo 2 del presente artículo podrán adherirse a esta Convención a partir del 28 de julio de 1951. La adhesión se efectuará mediante el depósito de un instrumento de adhesión en la Secretaría General de las Naciones Unidas.

Artículo 40. - Cláusula de aplicación territorial

1. Todo Estado podrá, en el momento de la firma, de la ratificación o de la adhesión, declarar que esta Convención se hará extensiva a la totalidad o a parte de los territorios de cuyas relaciones internacionales sea responsable. Tal declaración surtirá efecto a partir del momento en que la Convención entre en vigor para el Estado interesado.

2. En cualquier momento ulterior, tal extensión se hará por notificación dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas y surtirá efecto a los 90 días contados a partir de la fecha en la cual el Secretario General de las Naciones Unidas haya recibido la notificación o en la fecha de entrada en vigor de la Convención para tal Estado, si esta última fecha fuere posterior.

3. Con respecto a los territorios a los que no se haya hecho extensiva la presente Convención en el momento de la firma, de la ratificación o de la adhesión, cada Estado interesado examinará la posibilidad de adoptar, a la mayor brevedad posible, las medidas necesarias para hacer extensiva la aplicación de esta Convención a tales territorios, a reserva del consentimiento de los gobiernos de tales territorios, cuando sea necesario por razones constitucionales.

Artículo 41. - Cláusula federal

Con respecto a los Estados federales o no unitarios, se aplicarán las disposiciones siguientes:



a) En lo concerniente a los artículos de esta Convención cuya aplicación dependa de la acción legislativa del poder legislativo federal, las obligaciones del Gobierno federal serán, en esta medida, las mismas que las de las Partes que no son Estados federales;

b) En lo concerniente a los artículos de esta Convención cuya aplicación dependa de la acción legislativa de cada uno de los Estados, provincias o cantones constituyentes que, en virtud del régimen constitucional de la Federación, no estén obligados a adoptar medidas legislativas el Gobierno federal a la mayor brevedad posible y con su recomendación favorable, comunicará el texto de dichos artículos a las autoridades competentes de los Estados, provincias o cantones;

c) Todo Estado federal que sea Parte en esta Convención proporcionará, a petición de cualquier otro Estado Contratante que le haya sido transmitida por el Secretario General de las Naciones Unidas, una exposición de la legislación y de las prácticas vigentes en la Federación y en sus unidades constituyentes, en lo concerniente a determinada disposición de la Convención, indicando en qué medida, por acción legislativa o de otra índole, se ha dado efecto a tal disposición.

Artículo 42. - Reservas

1. En el momento de la firma de la ratificación o de la adhesión, todo Estado podrá formular reservas con respecto a artículos de la Convención que no sean los artículos 1, 3, 4, 16 (1), 33 y 36 a 46 inclusive.

2. Todo Estado que haya formulado alguna reserva con arreglo al párrafo 1 del presente artículo podrá, en cualquier momento, retirarla mediante comunicación al efecto dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas.

Artículo 43. - Entrada en vigor

1. Esta Convención entrará en vigor 90 días después de la fecha de depósito del sexto instrumento de ratificación o de adhesión.

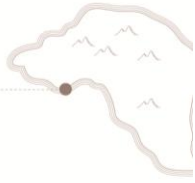
2. Respecto a cada Estado que ratifique la Convención o se adhiera a ella después del depósito del sexto instrumento de ratificación o de adhesión, la Convención entrará en vigor 90 días después de la fecha del depósito por tal Estado de su instrumento de ratificación o de adhesión.

Artículo 44. - Denuncia

1. Todo Estado Contratante podrá en cualquier momento denunciar esta Convención mediante notificación dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas.

2. La denuncia surtirá efecto para el Estado Contratante interesado un año después de la fecha en que el Secretario General de las Naciones Unidas la haya recibido.

3. Todo Estado que haya hecho una declaración o una notificación con arreglo al artículo 40 podrá declarar ulteriormente, mediante notificación dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas, que la Convención dejará de aplicarse a determinado territorio designado en la notificación. La Convención dejará de aplicarse a tal territorio un año después de la fecha en que el Secretario General haya recibido esta notificación.



Artículo 45. - Revisión

1. Todo Estado Contratante podrá en cualquier momento, mediante notificación dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas, pedir la revisión de esta Convención.
2. La Asamblea General de las Naciones Unidas recomendará las medidas que eventualmente hayan de adoptarse respecto de tal petición.

Artículo 46. - Notificaciones del Secretario General de las Naciones Unidas

El Secretario General de las Naciones Unidas informará a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas y a los Estados no miembros a que refiere el artículo 39, acerca de:

- a) Las declaraciones y notificaciones a que se refiere la sección B del artículo 1;
- b) Las firmas, ratificaciones y adhesiones a que se refiere el artículo 39;
- c) Las declaraciones y notificaciones a que se refiere el artículo 40;
- d) Las reservas formuladas o retiradas, a que se refiere el artículo 42;
- e) La fecha en que entrará en vigor esta Convención, con arreglo al artículo 43;
- f) Las denuncias y notificaciones a que se refiere el artículo 44;
- g) Las peticiones de revisión a que se refiere el artículo 45.

En fe de lo cual, los infrascritos, debidamente autorizados, firman en nombre de sus respectivos Gobiernos la presente Convención.

Hecha en Ginebra el día veintiocho de julio de mil novecientos cincuenta y uno, en un solo ejemplar, cuyos textos en inglés y francés son igualmente auténticos, que quedará depositado en los archivos de las Naciones Unidas y del cual se entregarán copias debidamente certificadas a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas y a los Estados no miembros a que se refiere el artículo 39.



ANEXO 3: PROTOCOLO SOBRE EL ESTATUTO DEL REFUGIADO/1967

PROTOCOLO SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS

Del Protocolo tomaron nota con aprobación el Consejo Económico y Social en su resolución 1186 (XLI), de 18 de noviembre de 1966, y la Asamblea General en su resolución 2198 (XXI), de 16 de diciembre de 1966. En la misma resolución, la Asamblea General pidió al Secretario General que transmitiera el texto del Protocolo a los Estados mencionados en su artículo V a fin de que pudieran adherirse al Protocolo

Firmado en Nueva York el 31 de enero de 1967

Entrada en vigor: 4 de octubre de 1967, de conformidad con el artículo VIII Serie Tratados de Naciones Unidas N° 8791, Vol. 606, p. 267

Los Estados Partes en el presente Protocolo,

Considerando que la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951 (denominada en lo sucesivo la Convención), sólo se aplica a los refugiados que han pasado a tener tal condición como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951,

Considerando que han surgido nuevas situaciones de refugiados desde que la Convención fue adoptada y que hay la posibilidad, por consiguiente, de que los refugiados interesados no queden comprendidos en el ámbito de la Convención,

Considerando conveniente que gocen de igual estatuto todos los refugiados comprendidos en la definición de la Convención, independientemente de la fecha límite de 1º de enero de 1951,

Han convenido en lo siguiente:

Artículo I. - Disposiciones generales

1. Los Estados Partes en el presente Protocolo se obligan a aplicar los artículos 2 a 34 inclusive de la Convención a los refugiados que por el presente se definen.
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 1.º 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.
3. El presente Protocolo será aplicado por los Estados Partes en el mismo sin ninguna limitación geográfica; no obstante, serán aplicables también en virtud del presente Protocolo las declaraciones vigentes hechas por Estados que ya sean Partes en la Convención de conformidad



con el inciso a del párrafo 1 de la sección B del artículo 1 de la Convención, salvo que se hayan ampliado conforme al párrafo 2 de la sección B del artículo 1.

Artículo II. - Cooperación de las autoridades nacionales con las Naciones Unidas

1. Los Estados Partes en el presente Protocolo se obligan a cooperar en el ejercicio de sus funciones con la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, o cualquier otro organismo de las Naciones Unidas que le sucediere; en especial le ayudarán en su tarea de vigilar la aplicación de las disposiciones del presente Protocolo.

2. A fin de permitir a la Oficina del Alto Comisionado, o cualquier otro organismo de las Naciones Unidas que le sucediere, presentar informes a los órganos competentes de las Naciones Unidas, los Estados Partes en el presente Protocolo se obligan a suministrarle en forma adecuada las informaciones y los datos estadísticos que soliciten acerca de:

- a) La condición de los refugiados;
- b) La ejecución del presente Protocolo;
- c) Las leyes, reglamentos y decretos, que estén o entraren en vigor, concernientes a los refugiados.

Artículo III. - Información sobre legislación nacional

Los Estados Partes en el presente Protocolo comunicarán al Secretario General de las Naciones Unidas el texto de las leyes y los reglamentos que promulgaren para garantizar la aplicación del presente Protocolo.

Artículo IV. -- Solución de controversias

Toda controversia entre Estados Partes en el presente Protocolo relativa a su interpretación o aplicación, que no haya podido ser resuelta por otros medios, será sometida a la Corte Internacional de Justicia a petición de cualquiera de las partes en la controversia.

Artículo V. - Adhesión

El presente Protocolo estará abierto a la adhesión de todos los Estados Partes en la Convención y de cualquier otro Estado Miembro de las Naciones Unidas, miembro de algún organismo especializado o que haya sido invitado por la Asamblea General de las Naciones Unidas a adherirse al mismo. La adhesión se efectuará mediante el depósito de un instrumento de adhesión en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.

Artículo VI. - Cláusula federal

Con respecto a los Estados federales o no unitarios, se aplicarán las disposiciones siguientes:

- a) En lo concerniente a los artículos de la Convención que han de aplicarse conforme al párrafo 1 del artículo 1 del presente Protocolo, y cuya aplicación dependa de la acción legislativa del poder legislativo federal, las obligaciones del gobierno federal serán, en esta medida, las mismas que las de los Estados Partes que no son Estados federales;



b) En lo concerniente a los artículos de la Convención que han de aplicarse conforme al párrafo 1 del artículo I del presente Protocolo, y cuya aplicación dependa de la acción legislativa de cada uno de los Estados, provincia o cantones constituyentes que, en virtud del régimen constitucional de la Federación, no estén obligados a adoptar medidas legislativas, el gobierno federal a la mayor brevedad posible y con su recomendación favorable, comunicará el texto de dichos artículos a las autoridades competentes de los Estados, provincias o cantones;

c) Todo Estado federal que sea Parte en el presente Protocolo proporcionará, a petición de cualquier otro Estado Parte en el mismo que le haya sido transmitida por conducto del Secretario General de las Naciones Unidas, una exposición de la legislación y de las prácticas vigentes en la Federación y en sus unidades constituyentes en lo concerniente a determinada disposición de la Convención que haya de aplicarse conforme al párrafo 1 del artículo I del presente Protocolo, indicando en qué medida, por acción legislativa o de otra índole, se ha dado efectividad a tal disposición.

Artículo VII. - Reservas y declaraciones

1. Al tiempo de su adhesión todo Estado podrá formular reservas con respecto al artículo IV del presente Protocolo y en lo que respecta a la aplicación, conforme al artículo I del presente Protocolo, de cualesquiera disposiciones de la Convención que no sean las contenidas en los artículos 1, 3, 4, 16 (1) y 33; no obstante, en el caso de un Estado Parte en la Convención, las reservas formuladas al amparo de este artículo no se harán extensivas a los refugiados respecto a los cuales se aplica la Convención.

2. Las reservas formuladas por los Estados Partes en la Convención conforme al artículo 42 de la misma serán aplicables, a menos que sean retiradas, en relación con las obligaciones contraídas en virtud del presente Protocolo.

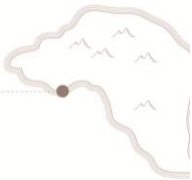
3. Todo Estado que haya formulado una reserva con arreglo al párrafo 1 del presente artículo podrá retirarla en cualquier momento, mediante comunicación al efecto dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas.

4. La declaración hecha conforme a los párrafos 1 y 2 del artículo 40 de la Convención por un Estado Parte en la misma que se adhiera al presente Protocolo se considerará aplicable con respecto al presente Protocolo a menos que, al efectuarse la adhesión, se dirija una notificación en contrario por el Estado Parte interesado al Secretario General de las Naciones Unidas. Las disposiciones de los párrafos 2 y 3 del artículo 40 y del párrafo 3 del artículo 44 de la Convención se considerarán aplicables *mutatis mutandis* al presente Protocolo.

Artículo VIII. - Entrada en vigor

1. El presente Protocolo entrará en vigor en la fecha en que se deposite el sexto instrumento de adhesión.

2. Respecto a cada Estado que se adhiera al Protocolo después del depósito del sexto instrumento de adhesión, el Protocolo entrará en vigor en la fecha del depósito por ese Estado de su instrumento de adhesión.



Artículo IX. - Denuncia

1. Todo Estado Parte en el presente Protocolo podrá denunciarlo en cualquier momento mediante notificación dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas.
2. La denuncia surtirá efecto para el Estado Parte interesado un año después de la fecha en que el Secretario General de las Naciones Unidas la haya recibido.

Artículo X. - Notificaciones del Secretario General de las Naciones Unidas

El Secretario General de las Naciones Unidas informará a los Estados mencionados en el artículo V supra acerca de la fecha de entrada en vigor, adhesiones, reservas formuladas y retiradas y denuncias del presente Protocolo, así como acerca de las declaraciones y notificaciones relativas a éste.

Artículo XI. - Depósito en los archivos de la Secretaría de las Naciones Unidas

Un ejemplar del presente Protocolo, cuyos textos chino, español, francés, inglés y ruso son igualmente auténticos, firmado por el Presidente de la Asamblea General y por el Secretario General de las Naciones Unidas, quedará depositado en los archivos de la Secretaría de las Naciones Unidas. El Secretario General transmitirá copias certificadas del mismo a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas y a los demás Estados mencionados en el artículo V supra.



ANEXO 4: DECLARACIÓN DE CARTAGENA SOBRE REFUGIADOS/1984

DECLARACIÓN DE CARTAGENA SOBRE REFUGIADOS

Adoptado por el "Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios", celebrado en Cartagena, Colombia, del 19 al 22 de noviembre de 1984

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

I

Recordando las conclusiones y recomendaciones adoptadas por el Coloquio realizado en 1981 en México sobre Asilo y Protección Internacional de Refugiados en América Latina, el cual estableció importantes criterios para el análisis y consideración de esta materia;

Reconociendo que la situación centroamericana en lo que se refiere a refugiados ha evolucionado en estos últimos años de tal forma que ha adquirido nuevas dimensiones que requieren una especial consideración;

Apreciando los generosos esfuerzos que han realizado los países receptores de refugiados centroamericanos no obstante las enormes dificultades que han debido afrontar, particularmente ante la crisis económica actual;

Destacando la admirable labor humanitaria y apolítica que le ha correspondido desempeñar al ACNUR en los países centroamericanos, México y Panamá de conformidad con lo establecido en la Convención de las Naciones Unidas de 1951 y en el Protocolo de 1967, así como en la Resolución

428 (V) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en virtud de la cual el mandato del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados se aplica a todos los Estados, sean o no partes de la mencionada Convención y/o Protocolo;

Teniendo igualmente presente la labor efectuada en la Comisión Interamericana de Derechos

Humanos en cuanto a la protección de los derechos de los refugiados en el continente;

Apoyando decididamente los esfuerzos del Grupo Contadora para solucionar de un modo efectivo y duradero el problema de los refugiados centroamericanos, lo cual constituye un avance significativo en la negociación de acuerdos operativos para lograr la paz en la región;

Expresando su convencimiento de que muchos de los problemas jurídicos y humanitarios que han surgido en la región centroamericana, México y Panamá, en lo que se refiere a los refugiados, sólo pueden ser encarados teniendo en consideración la necesaria coordinación y armonización entre los sistemas universales, regionales y los esfuerzos nacionales;

II



Habiendo tomado conocimiento, con apreciación, de los compromisos en materia de refugiados incluidos en el Acta de Contadora para la Paz y Cooperación en Centroamérica, cuyos criterios comparte plenamente y que a continuación se transcriben:

- a) "Realizar, si aún no lo han hecho, los trámites constitucionales para adherirse a la Convención de 1951 y al Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados."
- b) "Adoptar la terminología establecida en la Convención y en el Protocolo citados en el párrafo anterior, con el objeto de diferenciar a los refugiados de otras categorías de migrantes."
- c) "Establecer los mecanismos internos necesarios para aplicar las disposiciones de la Convención y del Protocolo citados cuando se produzca la adhesión."
- d) "Que se establezcan mecanismos de consulta entre los países centroamericanos con representantes de las oficinas gubernamentales responsables de atender el problema de los refugiados en cada Estado."
- e) "Apoyar la labor que realiza el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en Centroamérica, y establecer mecanismos directos de coordinación para facilitar el cumplimiento de su mandato."
- f) "Que toda repatriación de refugiados sea de carácter voluntario, manifestada individualmente y con la colaboración del ACNUR."
- g) "Que con el objeto de facilitar la repatriación de los refugiados, se establezcan comisiones tripartitas integradas por representantes del Estado de origen, el Estado receptor y el ACNUR."
- h) "Fortalecer los programas de protección y asistencia a los refugiados, sobre todo en los aspectos de salud, educación, trabajo y seguridad."
- i) "Que se establezcan programas y proyectos con miras a la autosuficiencia de los refugiados."
- j) "Capacitar a los funcionarios responsables en cada Estado de la protección y asistencia a los refugiados, con la colaboración del ACNUR u otros organismos internacionales."
- k) "Solicitar a la comunidad internacional ayuda inmediata para los refugiados centroamericanos, tanto en forma directa, mediante convenios bilaterales o multilaterales, como a través del ACNUR y otros organismos y agencias."
- l) "Detectar, con la colaboración del ACNUR, otros posibles países receptores de refugiados centroamericanos. En ningún caso se trasladará al refugiado en contra de su voluntad a un tercer país."
- m) "Que los gobiernos del área realicen los esfuerzos necesarios para erradicar las causas que provocan el problema de los refugiados."
- n) "Que una vez que las bases para la repatriación voluntaria e individual hayan sido acordadas, con garantías plenas para los refugiados, los países receptores permitan que delegaciones oficiales del país de origen, acompañadas por representantes del ACNUR y el país receptor, puedan visitar los campamentos de refugiados."



ñ) "Que los países receptores faciliten el trámite de salida de los refugiados con motivo de la repatriación voluntaria e individual, en coordinación con el ACNUR."

o) "Establecer las medidas conducentes en los países receptores para evitar la participación de los refugiados en actividades que atenten contra el país de origen, respetando en todo momento los derechos humanos de los refugiados."

III

El Coloquio ha adoptado asimismo las siguientes conclusiones:

Primera. Promover dentro de los países de la región la adopción de normas internas que faciliten la aplicación de la Convención y el Protocolo y, si es preciso, que establezcan los procedimientos y recursos internos para la protección de los refugiados. Propiciar, asimismo, que la adopción de normas de derecho interno se inspiren en los principios y criterios de la Convención y el Protocolo, coadyuvándose así en el necesario proceso dirigido a la armonización sistemática de las legislaciones nacionales en materia de refugiados.

Segunda. Propiciar que la ratificación o adhesión a la Convención de 1951 y al Protocolo de 1967, respecto de aquellos Estados que aún no lo han hecho, no vaya acompañada de reservas que limiten el alcance de dichos instrumentos, e invitar a los países que las hayan formulado a que consideren su levantamiento en el más corto plazo.

Tercera. 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.

Cuarta. Ratificar la naturaleza pacífica, apolítica y exclusivamente humanitaria de la concesión de asilo o del reconocimiento de la condición de refugiado y subrayar la importancia del principio internacionalmente aceptado mediante el cual nada de ello podrá ser interpretado como un acto inamistoso hacia el país de origen de los refugiados.

Quinta. Reiterar la importancia y significación del principio de no devolución (incluyendo la prohibición del rechazo en las fronteras), como piedra angular de la protección internacional de los refugiados. Este principio imperativo en cuanto a los refugiados, debe reconocerse y respetarse en el estado actual del derecho internacional, como un principio de jus cogens.

Sexta. Reiterar a los países de asilo la conveniencia de que los campamentos y asentamientos de refugiados ubicados en zonas fronterizas sean instalados al interior de los países de asilo a una distancia razonable de las fronteras con miras a mejorar las condiciones de protección en favor



de éstos, a preservar sus derechos humanos y a poner en práctica proyectos destinados a la autosuficiencia e integración en la sociedad que los acoge.

Séptima. Expresar su preocupación por el problema de los ataques militares a los campamentos y asentamientos de refugiados que han ocurrido en diversas partes del mundo y proponer a los gobiernos de los países de Centroamérica, México y Panamá que apoyen las medidas que sobre el tema ha propuesto el Alto Comisionado al Comité Ejecutivo del ACNUR.

Octava. Propiciar que los países de la región establezcan un régimen sobre tratamiento mínimo para los refugiados, con base en los preceptos de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967 y en la Convención Americana de los Derechos Humanos, tomándose además en consideración las conclusiones emanadas del Comité Ejecutivo del ACNUR, en particular la N. 22 sobre la Protección a los Solicitantes de Asilo en Situaciones de Afluencia en Gran Escala.

Novena. Expresar su preocupación por la situación que padecen las personas desplazadas dentro de su propio país. Al respecto, el Coloquio llama la atención de las autoridades nacionales y de los organismos internacionales competentes para que ofrezcan protección y asistencia a estas personas y contribuyan a aliviar la angustiosa situación en que muchas de ellas se encuentran.

Décima. Formular un llamado a los Estados partes de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 para que apliquen este instrumento en su conducta con los asilados y refugiados que se encuentran en su territorio.

Undécima. Estudiar en los países del área que cuentan con una presencia masiva de refugiados, las posibilidades de lograr la integración de los refugiados a la vida productiva del país, destinando los recursos de la comunidad internacional que el ACNUR canaliza a la creación o generación de empleos, posibilitando así el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales de los refugiados.

Duodécima. Reiterar el carácter voluntario e individual de la repatriación de los refugiados y la necesidad de que ésta se produzca en condiciones de completa seguridad, preferentemente, al lugar de residencia del refugiado en su país de origen.

Decimotercera. Reconocer que la reunificación de las familias constituye un principio fundamental en materia de refugiados, el cual debe inspirar el régimen de tratamiento humanitario en el país de asilo y de la misma manera las facilidades que se otorguen en los casos de repatriación voluntaria.

Decimocuarta. Instar a las organizaciones no gubernamentales, internacionales y nacionales a que prosigan su encomiable labor coordinando su acción con el ACNUR y con las autoridades nacionales del país de asilo, de acuerdo con las directrices que éstas señalen.

Decimoquinta. Promover el uso, con mayor intensidad, de los organismos competentes del sistema interamericano y, en especial, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos con el propósito de complementar la protección internacional de los asilados y refugiados. Desde luego, para el cumplimiento de esas funciones el Coloquio considera que sería aconsejable acentuar la estrecha coordinación y cooperación existente entre la Comisión y el ACNUR.



Decimosexta. Dejar constancia de la importancia que reviste el Programa de Cooperación OEA / ACNUR y las actividades que se han desarrollado y proponer que la próxima etapa concentre su atención en la problemática que plantea la afluencia masiva de refugiados en Centroamérica, México y Panamá.

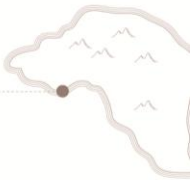
Decimoséptima. Propiciar en los países centroamericanos y del Grupo Contadora una difusión a todos los niveles posibles de las normas internacionales e internas referentes a la protección de los refugiados y, en general, de los derechos humanos. En particular el Coloquio considera de especial importancia que dicha divulgación se efectúe contando con la valiosa cooperación de las correspondientes universidades y centros superiores de enseñanza.

IV

El Coloquio de Cartagena, en consecuencia, recomienda:

- Que los compromisos en materia de refugiados contenidos en el Acta de Paz de Contadora constituyen, para los diez Estados participantes en el Coloquio, pautas que deben ser necesarias y escrupulosamente respetadas para determinar la conducta a seguir con relación a los refugiados en el área centroamericana.
- Que las conclusiones a las que se ha llegado en el Coloquio (III) sean tenidas adecuadamente en cuenta para encarar la solución de los gravísimos problemas creados por la actual afluencia masiva de refugiados en América Central, México y Panamá.
- Que se publique un volumen que contenga el documento de trabajo, las ponencias e informes, así como las conclusiones y recomendaciones del Coloquio y demás documentos pertinentes, solicitando al Gobierno de Colombia, al ACNUR y a los organismos competentes de la OEA que adopten las medidas necesarias para lograr la mayor difusión de dicha publicación.
- Que se haga público el presente documento como "Declaración de Cartagena sobre los Refugiados".
- Que se solicite al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados transmitir oficialmente el contenido de la presente Declaración a los jefes de Estado de los países de Centroamérica, de Belice y de los países integrantes del Grupo Contadora.

Finalmente el Coloquio expresó su profundo agradecimiento a las autoridades colombianas, y en particular al Señor Presidente de la República, Doctor Belisario Betancur, y al Ministro de Relaciones Exteriores, Doctor Augusto Ramírez Ocampo, al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Dr. Poul Hartling, quienes honraron con su presencia al Coloquio, así como a la Universidad de Cartagena de Indias y al Centro Regional de Estudios del Tercer Mundo por la iniciativa y la realización de este importante evento. De manera especial el Coloquio expresó su reconocimiento al apoyo y hospitalidad ofrecidos por las autoridades del Departamento de Bolívar y de la Ciudad de Cartagena. Asimismo, agradeció la cálida acogida del pueblo de esta ciudad, conocida precisamente como "Ciudad Heroica".



El Coloquio, finalmente, dejó constancia de su reconocimiento a la generosa tradición de asilo y refugio practicada por el pueblo y las autoridades de Colombia.

Cartagena de Indias, 22 de noviembre de 1984.



ANEXO 5: LEY GENERAL DE RECONOCIMIENTO Y PROTECCIÓN AL REFUGIADO (LEY NACIONAL N° 26.165 /2006)

LEY GENERAL DE RECONOCIMIENTO Y PROTECCION AL REFUGIADO

Ley 26.165

Disposiciones Generales. Extradición. Condición jurídica del refugiado. Órganos Competentes y funciones en materia de refugiados. Procedimiento para la determinación de la condición de refugiado. Disposiciones finales.

Sancionada: Noviembre 8 de 2006

Promulgada: Noviembre 28 de 2006

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina reunidos en Congreso, etc. sancionan con fuerza de Ley:

LEY GENERAL DE RECONOCIMIENTO Y PROTECCION AL REFUGIADO

TITULO I: Disposiciones Generales

ARTICULO 1.- La protección de los refugiados se regirá por las disposiciones del derecho internacional de los derechos humanos aplicable en la República Argentina, la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967, así como por cualquier otro instrumento internacional sobre refugiados que se ratifique en lo sucesivo y por lo que dispone la presente ley.

ARTICULO 2.- 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, trato más favorable y de interpretación más favorable a la persona humana o principio pro homine. 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.

ARTICULO 3.- Las disposiciones y principios mencionados en los artículos 1° y 2° 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. Asimismo se le aplicará el principio del trato más favorable, y en ningún caso, el menos favorable que el concedido a los extranjeros en las mismas circunstancias.

CAPITULO I: Del concepto de refugiado

ARTICULO 4.- A los efectos de la presente ley, el término refugiado se aplicará a toda persona que:



a) 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.

b) 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.

CAPITULO II: De la aplicación del principio de la unidad familiar en la extensión de la condición de refugiado.

ARTICULO 5.- La unidad de la familia, elemento natural y fundamental de la sociedad, es un derecho esencial del refugiado y de los miembros de su familia.

ARTICULO 6.- Para determinar la extensión del derecho mencionado en el artículo precedente, los efectos del reconocimiento de la condición de refugiado se aplicarán 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.

Las autoridades competentes resolverán las solicitudes en cada caso y de manera fundada, teniendo en cuenta el derecho vigente, las necesidades invocadas por los solicitantes y los valores culturales de sus países de origen. La decisión que rechace una solicitud basada en la aplicación del principio de la unidad familiar no podrá fundarse en la falta de reconocimiento legal de las relaciones invocadas. En ningún caso se concederá asilo, por extensión a persona alguna que haya incurrido en alguna de las causales previstas en la presente ley.

CAPITULO III: De la prohibición de devolución y la expulsión

ARTICULO 7.- Ningún refugiado, entendiéndose como incluido en este término al solicitante de asilo cuyo procedimiento de determinación de la condición de refugiado esté todavía pendiente de resolución firme, 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, incluido el derecho a no ser sometido a tortura ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

ARTICULO 8.- La expulsión de un refugiado no puede resolverse sino de manera excepcional, cuando razones graves de seguridad nacional o de orden público lo justifiquen.

Esta medida deberá adoptarse conforme a los procedimientos legales vigentes, ser razonable y proporcionada asegurando un balance adecuado entre los derechos afectados por la medida y el interés de la sociedad. En cualquier caso, el refugiado tendrá derecho a presentar todo tipo de pruebas exculpatorias y recurrir la medida en sede administrativa y judicial. En caso de prosperar la expulsión, luego de concederse al refugiado un plazo razonable para gestionar su admisión legal en un tercer país, la medida respectiva sólo podrá hacerse efectiva hacia el territorio de un Estado que garantice su derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su



persona al igual que su protección contra la expulsión, devolución o extradición en iguales términos que los establecidos en el artículo anterior.

CAPITULO IV: De la exclusión de la condición de refugiado

ARTICULO 9.- No le será reconocida la condición de refugiado 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 ha cometido actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas.

CAPITULO V: De las personas que no requieren protección internacional

ARTÍCULO 10.- No requieren protección internacional y por tanto no serán reconocidos como refugiados aquellas personas:

- a) Que reciban actualmente protección o asistencia de un órgano u organismo de las Naciones Unidas distinto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Cuando esta protección o asistencia haya cesado por cualquier motivo, sin que la situación de tales personas se haya solucionado definitivamente con arreglo a las resoluciones aprobadas sobre el particular por la Asamblea General de las Naciones Unidas, esas personas tendrán ipso facto derecho a los beneficios del régimen de esta ley;
- b) A quienes las autoridades competentes del país donde hayan fijado su residencia reconozcan los derechos y obligaciones inherentes a la posesión de la nacionalidad de tal país.

CAPITULO VI: De la cesación de la condición de refugiado

ARTICULO 11.- La condición de refugiado cesará de ser aplicable a toda persona que:

- a) Se ha acogido nuevamente de manera voluntaria a la protección del país de su nacionalidad;
- b) Habiendo perdido su nacionalidad, la ha recobrado voluntariamente;
- c) Ha adquirido una nueva nacionalidad y disfruta de la protección del país de su nueva nacionalidad;
- d) Se ha establecido voluntariamente en el país que había abandonado o fuera del cual había permanecido por temor de ser perseguido;
- e) No puede continuar negándose a acogerse a la protección del país de su nacionalidad, por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiada;
- f) Si se trata de una persona que no tiene nacionalidad y, por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiada, está en condiciones de regresar al país donde tenía su residencia habitual.



No cesará la condición de refugiado a aquella persona comprendida bajo los supuestos e) y f) del presente artículo que pueda invocar razones imperiosas derivadas de la grave persecución por la que originalmente dejó su país de nacionalidad o residencia habitual o que, en su caso particular y a pesar del cambio de circunstancias en general, mantenga un fundado temor de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas.

ARTICULO 12.- La Comisión Nacional para los Refugiados será el organismo de aplicación de la presente ley que decidirá mediante resolución debidamente fundada la aplicación de las cláusulas de cesación en primera instancia, la cual será susceptible de apelación ante el Ministro del Interior, dentro de un plazo de quince días desde la fecha de su notificación. A la persona cesada en su condición de refugiado, se le concederá un plazo razonable para dejar el país, o en su caso, para permanecer en el mismo bajo el estatuto legal que, bajo la normativa legal vigente, le pueda ser conferido en atención al grado de integración de él y su familia durante su permanencia en el país.

CAPITULO VII: De la cancelación de la condición de refugiado

ARTÍCULO 13.- Una vez que una solicitud ha sido resuelta por la autoridad competente, la decisión adoptada no puede ser objeto de revisión a instancia de la misma autoridad.

Sin embargo, excepcionalmente, el organismo de aplicación de la presente ley podrá revisar la condición de un refugiado reconocido en el país cuando tenga en su poder prueba suficiente que demuestre que el peticionante 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 la condición de refugiado.

TITULO II: De la extradición

ARTÍCULO 14.- La interposición de una solicitud para el reconocimiento de la condición de refugiado tendrá efecto suspensivo sobre la ejecución de una decisión que autorice la extradición del solicitante de asilo hasta que el procedimiento de determinación de la condición de refugiado haya sido completado mediante resolución firme.

ARTICULO 15.- El reconocimiento de la condición de refugiado tendrá el efecto de terminar cualquier procedimiento de extradición iniciado contra el refugiado a petición del gobierno del país de su nacionalidad o residencia habitual. En todos los casos la extradición de un refugiado se llevará a cabo con absoluto respeto a las disposiciones contenidas en el capítulo III del título I de esta ley.

TITULO III: De la condición jurídica del refugiado

ARTICULO 16.- Todo refugiado que se encuentra en el país tiene la obligación de respetar la Constitución Nacional, las leyes y los reglamentos vigentes, así como las medidas que se adopten para el mantenimiento del orden público.

ARTICULO 17.- Cuando para el ejercicio de sus derechos y obligaciones el refugiado debiera, en circunstancias normales, solicitar los servicios consulares de su país de nacionalidad o residencia habitual para la obtención de documentos, certificación o acreditación de su estado



civil, títulos y demás actos administrativos, las autoridades competentes tomarán las medidas oportunas para asistir al refugiado, respetando su derecho a no solicitar asistencia de las autoridades del gobierno de su país de nacionalidad o residencia habitual.

TITULO IV

CAPITULO I: De los órganos competentes y funciones en materia de refugiados.

ARTICULO 18. - Créase en jurisdicción del Ministerio del Interior la Comisión Nacional para los Refugiados, que será integrada por cinco comisionados, un representante del Ministerio del Interior, un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, un representante del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, un representante del Ministerio de Desarrollo Social y un representante del Instituto Nacional Contra la Discriminación y Xenofobia Ejercerán sus funciones en el ámbito del Ministerio del Interior. Todos los integrantes de la Comisión Nacional para los Refugiados deberán ser personas de alta autoridad moral y reconocida idoneidad en la materia.

ARTICULO 19.- Los cinco miembros de la Comisión Nacional para los Refugiados serán designados por los Organismos mencionados en el artículo precedente a quienes representan y su mandato será de cuatro años, el que podrá prorrogarse, por única vez por un lapso igual.

ARTICULO 20.- Podrán ser designados como miembros de la Comisión todas las personas que reúnan las siguientes condiciones:

- a) Ser argentino nativo o por opción.
- b) Tener como mínimo 25 años de edad. Cada organismo dará a publicidad el nombre del candidato propuesto, y, por un lapso no inferior a treinta (30) días recibirá observaciones de particulares y de organizaciones de la sociedad civil acerca de las candidaturas propuestas.

Una vez finalizado este proceso resolverá sobre las designaciones.

ARTICULO 21.- Los miembros de la Comisión no estarán sujetos a mandato imperativo alguno ni recibirán instrucciones de ninguna autoridad en lo atinente a sus criterios.

Desempeñarán sus funciones con independencia funcional.

ARTICULO 22.- Los miembros de la Comisión designados cesarán en sus funciones por alguna de las causales siguientes:

- a) renuncia;
- b) vencimiento del plazo de su mandato;
- c) incapacidad sobreviniente, fehacientemente acreditada;
- d) haber sido condenado por delito doloso mediante sentencia firme;
- e) por mal desempeño en el cumplimiento de los deberes y obligaciones a su cargo, supuesto en el cual se dispondrá la remoción previo sumario ordenado por el Ministerio del Interior, cuya instrucción estará a cargo de la Procuración del Tesoro de la Nación, que tramitará conforme al



procedimiento establecido en el Reglamento de Investigaciones aprobado por el Decreto 1798/80 o el que lo sustituya.

ARTICULO 23.- Se integrarán a la Comisión con derecho a voz y sin derecho a voto:

a) Un representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, en adelante ACNUR, que será designado por su Representante Regional para el Sur de América Latina con sede en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

b) Un representante de las organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro, que propendan a los fines objeto de esta ley que será designado por los miembros de la Comisión, teniendo en consideración su trayectoria en la asistencia y defensa en los derechos de los refugiados.

ARTICULO 24.- La Comisión elegirá sus autoridades y dictará su propio reglamento de funcionamiento.

ARTICULO 25.- La Comisión Nacional para los Refugiados tendrá las siguientes funciones: a) Proteger los derechos de los refugiados y solicitantes de asilo que se hallen bajo la jurisdicción de la República Argentina 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.

b) Resolver, en primera instancia, sobre reconocimiento y la cesación de la condición de refugiado.

c) Resolver sobre el otorgamiento de autorización para las solicitudes de ingreso al país por motivo de reunificación familiar y reasentamiento, así como aprobar los planes relativos a los procesos de repatriación voluntaria y los reasentamientos de refugiados que se hallen en el territorio de la República en un tercer país.

d) 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:

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,

3. Su inserción en la vida social y económica del país.

e) Elaborar planes de acción conjunta con el fin indicado en el punto anterior.

f) Presentar un informe anual al Presidente de la Nación en el que se dé a conocer la memoria de lo actuado en el año, la cantidad de casos resueltos y los pendientes de resolución, un análisis cualitativo de lo actuado y de las situaciones especiales que merezcan una consideración por separado.

g) Dictar su reglamento interno de funcionamiento, el cual deberá ser aprobado por el Ministerio del Interior atendiendo, asimismo, las competencias que le confiera dicha área de gobierno.



h) Elaborar planes de contingencia para reforzar las tareas de la Secretaría Ejecutiva en casos de aumentos sustanciales de solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado y someterlos a consideración del Ministerio que determine la reglamentación para su aprobación anticipada.

Se podrá solicitar la colaboración y/o asistencia de cualquier institución que, en razón de su competencia específica o su experiencia en la materia, se estime oportuno.

ARTICULO 26.- La Comisión se reunirá en forma regular una vez al mes; las veces que el presidente la convoque; y a petición de un tercio de sus miembros mediante solicitud escrita dirigida al presidente de la misma.

ARTICULO 27.- La Comisión sólo podrá adoptar decisiones y resolver sobre la condición de refugiado cuando sesione en quórum, es decir con al menos dos tercios de sus miembros con derecho a voto. Las decisiones se tomarán por mayoría simple y en caso de empate el presidente tendrá derecho a doble voto.

CAPITULO II: De la Secretaría Ejecutiva

ARTICULO 28.- Créase la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Nacional para los Refugiados, cuya función principal será asistir a la Comisión en lo relativo a la instrucción de los expedientes en que ésta deba conocer conforme lo dispone la presente ley y en el ejercicio de las demás funciones asignadas a la misma.

ARTICULO 29.- El cargo será ejercido por un funcionario nombrado por el señor Ministro del Interior y la designación deberá recaer sobre persona de reconocida trayectoria e idoneidad en la materia.

ARTICULO 30.- La duración en el cargo, su reelección, los requisitos de acceso al cargo, procedimiento de designación causales y procedimiento de remoción, se regirán por lo dispuesto a ese respecto sobre los miembros de la Comisión.

ARTICULO 31.- La Secretaria Ejecutiva tendrá las siguientes funciones:

- a) Iniciar el expediente de los solicitantes, adjuntando al mismo la declaración del solicitante y toda la documentación que pueda acreditar;
- b) Entrevistar al solicitante efectuando las diligencias útiles para proveer de intérprete y preparar los respectivos informes;
- c) Elaborar un informe técnico no vinculante respecto de cada solicitud, el que consistirá en el análisis de los hechos, búsqueda de información sobre la situación en el país de origen y la adecuación del caso en los términos de la Convención de 1951 sobre el estatuto de los refugiados y de la presente ley;
- d) Otorgar certificado de residencia provisoria por el plazo de 90 días corridos a los solicitantes, el que se renovará por idénticos períodos durante el lapso que demande la resolución del caso;
- e) Informar al solicitante del reconocimiento de la condición de refugiado acerca de sus derechos y obligaciones;



- f) Procurar, cuando se trate de mujeres o menores que hubieran sido víctimas de violencia y de otras circunstancias que los hubiera afectado, la atención psicológica especializada de estas personas durante el procedimiento;
- g) Preparar las actas resolutivas de cada caso resuelto por la Comisión y elevarlas a la firma de sus miembros;
- h) Registrar las actas resolutivas de la Comisión;
- i) Notificar las decisiones de la Comisión;
- j) Conformar el expediente administrativo para el otorgamiento de la residencia legal de aquellas personas reconocidas como refugiados;
- k) Comunicar a la autoridad migratoria los casos con denegatoria firme al reconocimiento de la condición de refugiados;
- l) Llevar a cabo toda otra tarea relacionada con la conformación del expediente y el impulso de procedimiento;
- m) Compilar la información sobre la situación en los países de origen de los solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiados;
- n) Elaborar estadísticas a pedido de la Comisión y compilar los antecedentes resolutivos que por su especificidad o importancia doctrinaria puedan sentar un precedente.

TITULO V: Del procedimiento para la determinación de la condición de refugiado.

ARTICULO 32.- El procedimiento para determinar la condición de refugiado se llevará a cabo con arreglo a los principios de confidencialidad y de debido proceso legal. En especial, se reconoce al solicitante de estatuto de refugiado el derecho a ser asistido gratuitamente por un traductor o intérprete calificado si no comprende o no habla el idioma nacional; debe concedérsele el tiempo y los medios adecuados para preparar la defensa de sus intereses y tendrá derecho a ser asistido por un defensor en todas las instancias del procedimiento.

La Comisión deberá coordinar las acciones necesarias para la accesibilidad de servicios jurídicos gratuitos e idóneos para los solicitantes de asilo.

ARTICULO 33.- Las organizaciones no gubernamentales que desean postularse para colaborar en las actividades establecidas en la presente ley deberán ser previamente calificadas por la Comisión. Los criterios de selección son los siguientes:

- a) Que la organización colabore desinteresadamente con las poblaciones de su área de cobertura independientemente de su raza, origen étnico, religión, sexo y vulnerabilidad con especial atención a los niños, niñas, adolescentes y adultos mayores;
- b) Que su ayuda humanitaria sea gestionada de acuerdo a principios humanitarios en forma imparcial y neutral; c) Que esté comprometida en preservar la dignidad de las poblaciones afectadas por la crisis humanitaria.



ARTICULO 34.- El procedimiento se regirá por lo que dispone la Ley de Procedimientos Administrativos N° 19.549 y sus modificaciones en lo que no sea objeto de expresa regulación específica en la presente ley.

ARTICULO 35.- En el cumplimiento de las funciones que les son asignadas en la presente ley, la Secretaría Ejecutiva y la Comisión tendrán presente los criterios interpretativos emanados de las Conclusiones del Comité Ejecutivo del ACNUR y de las recomendaciones del Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado del ACNUR.

CAPITULO I: Del ingreso al territorio nacional y la interposición de una solicitud para el reconocimiento de la condición de refugiado

ARTICULO 36.- Una vez recibida la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado, ya sea a través del interesado, verbalmente o por escrito, por su representante o remitida por alguna de las autoridades que hubieran intervenido en la recepción de la misma, la Secretaría Ejecutiva procederá a su registro y ordenará las medidas de investigación que estime necesarias para acreditar los hechos invocados por el solicitante y aquellos otros que estime relevantes en orden a resolver sobre el reconocimiento de la condición de refugiado. Es obligatorio mantener una entrevista personal con el solicitante.

ARTICULO 37.- Cuando el solicitante se encuentre privado de su libertad ambulatoria tendrá derecho a efectuar las comunicaciones telefónicas tendientes a que le sea reconocida la condición de refugiado.

ARTICULO 38.- La solicitud deberá contener los datos completos del solicitante, los motivos por los que interpone el pedido y ofrecer las pruebas documentales o de otro tipo que pudiera aportar en apoyo de su solicitud.

ARTICULO 39.- La autoridad, ya sea central, regional o municipal, de policía, fronteras, migración judicial o cualquier otro funcionario habilitado que tuviera conocimiento de la aspiración de un extranjero de acceder al procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado, es responsable de garantizar el respeto al principio de no devolución contenido en el artículo 2° y 7° de la presente ley y de notificar dicha solicitud inmediatamente a la Secretaría Ejecutiva.

ARTICULO 40.- 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 aplicará 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 tuvieron su justificación en las causas que determinaron su reconocimiento como refugiado.



CAPITULO II: Del procedimiento

ARTICULO 41.- Una vez apersonado el solicitante en las dependencias del Secretariado Ejecutivo, se le informará del procedimiento para la determinación de la condición de refugiado, sus derechos y obligaciones en su propio idioma o en un idioma que pueda entender. Al solicitante que así lo requiera o necesite, se le facilitará los servicios de un intérprete calificado, para asistirle en las entrevistas y en la presentación por escrito de los hechos en los que fundamenta su solicitud.

Asimismo, se le informará de su derecho a recibir asesoría legal.

ARTICULO 42. - Dentro de un plazo no mayor de VEINTE (20) días hábiles desde el registro de la solicitud para la determinación de la condición de refugiado, el Secretariado Ejecutivo emitirá al solicitante y a los miembros de su familia incluidos en el expediente, la documentación que detennine esta ley y su reglamentación y procederá a emitir las notificaciones correspondientes a las autoridades respectivas para legalizar su residencia temporal en el país hasta tanto se decida de manera definitiva sobre la solicitud.

Asimismo, notificará 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.

En consecuencia, los refugiados que hubieran sido reconocidos como tales y pretendan revalidar sus diplomas de estudio o precisaren de la autenticación o certificación de firmas de las autoridades de sus países de origen a efectos de ejercer su profesión en nuestro país, tendrán la posibilidad de obtener certificaciones expedidas por autoridades nacionales las que, para emitir la mencionada certificación, podrán contar con el auxilio de una autoridad internacional. A tales fines, la comisión se halla facultada a tomar las disposiciones necesarias que permitan estos instrumentos públicos, los cuales harán fe salvo prueba en contrario.

ARTICULO 43.- A fin de facilitar el sostenimiento económico de los solicitantes de la condición de refugiado, la Secretaría Ejecutiva gestionará ante el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, la expedición de un permiso de trabajo temporal del solicitante y los miembros de su familia en edad laboral dentro de los TREINTA (30) días desde el registro de la solicitud.

ARTICULO 44. - Durante el procedimiento, el solicitante tendrá las siguientes obligaciones:

- a) Decir la verdad y ayudar a esclarecer los hechos invocados y los motivos personales en que se basa su solicitud;
- b) Esforzarse por aportar pruebas y suministrar explicaciones satisfactorias sobre la eventual insuficiencia o falta de las mismas;
- c) Proporcionar información sobre su persona y experiencia con los detalles necesarios para determinar los hechos pertinentes;
- d) Dar una explicación de las razones invocadas en apoyo de su solicitud; y
- e) Contestar a todas las preguntas que se le formulen.



ARTICULO 45. - Durante el procedimiento, los órganos competentes para instruir y resolver la solicitud, tienen las siguientes obligaciones:

- a) Consignar fielmente en actas las declaraciones del solicitante;
- b) Procurar que el solicitante exponga los motivos de su caso con la mayor amplitud posible y aporte las pruebas de que disponga;
- c) Evaluar los motivos y pruebas presentados por el solicitante y las declaraciones rendidas por el mismo con el objeto de establecer los elementos objetivos y subjetivos del caso;
- d) Contar con información relevante para analizar el caso; e) Asegurarse que el solicitante esté en conocimiento de las exigencias que debe cumplir en cada etapa del procedimiento.

ARTICULO 46.- Para considerar probados los hechos bastará que existan indicios suficientes. Si no pudiera recolectarse prueba directa, las autoridades, en su evaluación, podrán basarse de manera supletoria en indicios y presunciones y en la credibilidad del solicitante, en cuyo caso corresponderá aplicar el beneficio de la duda a su favor, siempre que éste hubiera dado cumplimiento a las obligaciones establecidas en el artículo 44.

ARTICULO 47.- Una vez completado el expediente el Secretariado Ejecutivo procederá a su inclusión en la agenda de la siguiente reunión de la Comisión.

ARTICULO 48.- Toda la información relacionada con la solicitud de la condición de refugiado tendrá carácter estrictamente confidencial. A este fin, la Comisión deberá dar las instrucciones del caso a las autoridades nacionales interesadas, en particular con relación a comunicaciones con las autoridades del país de nacionalidad o residencia habitual del solicitante.

ARTICULO 49.- La decisión sobre la condición de refugiado es un acto declarativo humanitario e imparcial. Las decisiones de la Comisión, concediendo o denegando el reconocimiento de la condición de refugiado, deberán contener los hechos y fundamentos legales que motivan tal decisión.

ARTICULO 50.- Una vez emitida la resolución por la Comisión en primera instancia, el Secretariado Ejecutivo procederá a su inmediata notificación por escrito al solicitante, quien podrá interponer por escrito recurso jerárquico dentro de los diez días subsiguientes a la fecha de notificación.

El recurso deberá ser fundado e interpuesto ante la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Nacional y elevado al Ministro del Interior, previa intervención de la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación. La interposición de recursos administrativos o judiciales, suspenderá la ejecución de las medidas dictadas hasta tanto queden firmes.

ARTICULO 51.- La autoridad receptora otorgará al solicitante y al grupo familiar que lo acompañe un documento provisorio que le permita permanecer legalmente en el territorio nacional y desempeñar tareas remuneradas y acceder a los servicios y beneficios básicos sociales, de salud y educación. Este documento será renovable hasta que recaiga resolución firme sobre la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado.



ARTICULO 52.- Los refugiados reconocidos por la Comisión tendrán derecho a la obtención de un documento de identidad que les permita ejercer plenamente sus derechos civiles, económicos, sociales y culturales, como cualquier otro extranjero residente en nuestro país.

ARTICULO 53.- La Comisión procurará cuando se tratare de mujeres o menores en especial si no están acompañados, que hubieren sido víctimas de violencia, la atención psicológica especializada de los mismos, 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.

TITULO VI Disposiciones finales

ARTICULO 54.- El procedimiento para la determinación de la condición de refugiado será llevado a cabo sin costo alguno para el solicitante y de la manera más expedita, sin perjuicio de las garantías procesales y los derechos del peticionante.

ARTICULO 55.- En caso de producirse un incremento sustancial de solicitudes de condición de refugiado a causa de un ingreso masivo, se adoptará el criterio de determinación por grupo, según el cual, una persona es refugiado por su pertenencia a un conjunto determinado de individuos afectados. En tal caso, se podrá solicitar el asesoramiento del ACNUR y del Ministerio del Interior, pudiendo la Comisión requerir a los órganos competentes las medidas necesarias para garantizar su efectiva protección.

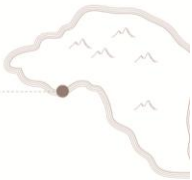
ARTICULO 56.- El refugiado que haya obtenido su reconocimiento como tal en otro país, en el que no pudiera permanecer porque sus derechos y libertades fundamentales estuviesen en riesgo, podrá tramitar su reubicación en nuestro país ante cualquier delegación diplomática argentina la que tendrá a su cargo la recepción de la solicitud y la conformación del expediente que inmediatamente, deberá remitir a la Secretaría Ejecutiva para su resolución por la Comisión. El Poder Ejecutivo Nacional reglamentará las condiciones de la reubicación.

ARTICULO 57.- Las disposiciones y alcances de esta ley serán interpretadas y aplicadas de acuerdo a los principios y normas de la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención Americana de Derechos Humanos, la Convención de Ginebra de 1951 y el correspondiente Protocolo de Nueva York de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados y todas aquellas disposiciones o convenciones aplicables de los Derechos Humanos y sobre refugiados ratificados por la República Argentina y/o contenidos en el artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional e instrumentos de asilo vigentes en la República Argentina.

ARTICULO 58.- Derógase el Decreto N° 464/ 85.

ARTICULO 59.- La presente ley será reglamentada por el Poder Ejecutivo dentro de los SESENTA (60) días a partir de su promulgación.

ARTICULO 60.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.



DADA EN LA SALA DE SESIONES DEL CONGRESO ARGENTINO, EN BUENOS AIRES, A LOS OCHO DIAS DEL MES DE NOVIEMBRE DEL AÑO DOS MIL SEIS.

- REGISTRADA BAJO EL N° 26.165 -

ALBERTO E. BALESTRINI. - JOSE J. B. PAMPURO. - ENRIQUE HIDALGO - JUAN H. ESTRADA.