

**Título:** *Solicitantes de asilo y refugiados en la ciudad de Rosario, Argentina. Un análisis de las políticas públicas vigentes*<sup>1</sup>.

**Autor:** Lic. María de los Ángeles Gattari<sup>2</sup>.

### **Resumen:**

El presente trabajo se inscribe en el marco de la tesis doctoral en Antropología en la cual nos proponemos abordar la problemática de los jóvenes solicitantes de asilo y refugiados de origen africano en la ciudad de Rosario (Argentina) poniendo principal atención en las experiencias cotidianas de dichos jóvenes en la ciudad y en las políticas públicas impulsadas e implementadas por el Estado argentino en torno a dicha temática.

El objetivo para este artículo es analizar las actividades (leyes, programas, convenios, entre otros) llevadas a cabo tanto por el Estado Nacional como por la Municipalidad de Rosario en relación a los solicitantes de asilo y refugiados que residen en Argentina y las propuestas y/o proyectos desarrollados por diversas organizaciones de la sociedad civil que brindan apoyo y asistencia a los solicitantes de asilo en la ciudad de Rosario; atendiendo a la puesta en práctica -o no- de estas actividades.

### **Introducción**

De acuerdo con Oscar Oszlak y Guillermo O' Donnell, una política estatal (o "pública") es:

“... un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del estado en relación con una cuestión<sup>3</sup> que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil. De dicha intervención puede inferirse una cierta direccionalidad, una determinada orientación normativa, que previsiblemente afectará el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión”. (Oszlak y O'Donnell, 1981, pp.112-113)

Siguiendo a estos autores:

---

<sup>1</sup> Trabajo presentado en el V Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, Montevideo, Uruguay, del 23 al 26 de octubre de 2012.

<sup>2</sup> CEDCU-UNR-CONICET. magattari@gmail.com

<sup>3</sup> Una cuestión es un asunto (necesidad, demanda) socialmente problematizada; es decir que un determinado sector de la sociedad cree que debe hacerse algo al respecto.

“Una política estatal es esa toma de posición que intenta -o, más precisamente, dice intentar- alguna forma de resolución de la cuestión. Por lo general, incluye decisiones de una o más organizaciones estatales, simultáneas o sucesivas a lo largo del tiempo, que constituyen el modo de intervención del estado frente a la cuestión. De aquí que la toma de posición no tiene por qué ser unívoca, homogénea ni permanente”. (Oszlak y O’Donnell, 1981, p. 112).

Por su parte, Susana Novik, sostiene que la legislación “...constituye un objeto de estudio apto para la comprensión de las relaciones sociales y los cambios producidos en la sociedad” (Novik, 2004, p. 68) y afirma que la ley es un producto social, un hecho público, conceptualizándola como:

“...el elemento ideológico-concreto que elaboran los grupos -o el grupo- que en un momento histórico puntual detenta el poder político para explicar, comprender y legitimar un conflicto específico de intereses, intentando mediante ella –la ley- resolverlo a su favor”. (Novick, 2004, p. 68).

Es entonces, a partir de estas conceptualizaciones, que nos propusimos como objetivo para este trabajo analizar los ejes principales de la legislación vigente en Argentina en torno a la problemática de los solicitantes de asilo y refugiados, para posteriormente vincular dicho análisis con las interpretaciones que diferentes actores - tanto de dependencias públicas como de organizaciones de la sociedad civil- relacionados con la ayuda y asistencia a los solicitantes de asilo y refugiados manifiestan acerca de los alcances y limitaciones de la puesta en práctica de dichas legislaciones.

La metodología se basará en primer lugar en la descripción y análisis de las fuentes recopiladas (leyes, decretos, acuerdos, resoluciones, entre otros) para, en segundo lugar relacionar lo que estas normas dicen con el análisis de las entrevistas realizadas a funcionarios de instituciones públicas como a miembros de organizaciones de la sociedad civil que trabajan y asisten a los solicitantes de asilo y refugiados que se encuentran en la ciudad de Rosario.

## **Argentina y la protección de los derechos de la población refugiada. Los Tratados Internacionales y las políticas públicas desarrolladas.**

Para poder analizar las políticas públicas desarrolladas a nivel nacional en relación a los solicitantes de asilo y refugiados, consideramos necesario referirnos en primer lugar

a los tratados internacionales a los que el Estado argentino ha adherido y ratificado hace más de cincuenta años.

De acuerdo con Pablo Asa, Corina Courtis, María Inés Pacecca y Georgina Talpone, el reconocimiento legal a aquellas personas que por diversas razones se veían obligadas a migrar, se produce con la finalización de la Segunda Guerra Mundial. En diciembre de 1950 se crea el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) con el fin de dar "...auxilio a las víctimas europeas que debieron emigrar como consecuencia de la guerra". (Asa, Courtis, Pacecca y Talpone, 2007, p. 1). A fines de julio de 1951, la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el estatuto de los refugiados y de los apátridas adopta, en la ciudad de Ginebra (Suiza), la **Convención sobre el Estatuto de los refugiados**, que entra en vigencia en abril de 1954.

En dicha convención se define como refugiado 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". (Artículo I)

Las limitaciones tanto temporales como geográficas establecidas en la definición de la categoría de refugiado por la convención fueron suprimidas en el **Protocolo sobre el estatuto de los Refugiados**, firmado en Nueva York en enero de 1967, como consecuencia de nuevas situaciones que provocaban la migración forzada en diversos lugares del mundo<sup>4</sup>. En las disposiciones generales (artículo 1) del mencionado Protocolo, se afirma que "...se darán por omitidas las palabras 'como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1° de enero de 1951'..." y que se aplicará "...sin ninguna limitación geográfica...".

---

<sup>4</sup> De acuerdo con Pablo Asa et al. (2007), la situación más grave fue la del continente africano ante el proceso de descolonización y las guerras civiles que se produjeron como consecuencia.

Otro de los tratados internacionales es la **Declaración de Cartagena sobre Refugiados**, aprobada por el Coloquio sobre la protección internacional de los refugiados en América Central, México y Panamá, en Colombia en el mes de noviembre de 1984.

Esta declaración amplía la definición del término refugiado, lo cual se tornaba necesario frente a los conflictos armados existentes en la zona de Centroamérica durante las décadas de 1970 y 1980 entre los cuales, como destaca María Paula Cicogna (2009) se encuentra la guerra en Guatemala que generó el desplazamiento de 250000 personas hacia México entre los años 1981-1982.

La ampliación del término consiste en reconocer 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”. (Conclusión N°3)

En el año 1961 Argentina adhiere a la Convención por medio de la promulgación de la **Ley 15.869** y al Protocolo, en el mes de octubre de 1967, a través de la **Ley N° 17.468**. Previamente a la ratificación del Protocolo, en el año 1965 y con el propósito de atender las necesidades de los refugiados europeos de post-guerra, se establece en la Ciudad de Buenos Aires la Oficina Regional del ACNUR para el sur de América Latina que además de Argentina abarca Bolivia, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay.

A partir del año 1979 Argentina integra el Comité Ejecutivo del ACNUR y, en ese mismo año, la dictadura militar firma un convenio con el ACNUR a fin de permitir el ingreso y establecimiento en el país de familias indochinas y laosianas (Cicogna, 2009).

Recién en el año 1984 se levanta la limitación geográfica con respecto a la definición de la categoría de refugiado, con la sanción de la **Ley 23160**, en la cual se establece la modificación del artículo 2 de la Ley 15.869, manifestando que la República Argentina:

“...declara que los términos que figuran en el artículo 1 Sección A del texto de la Convención (...) se interpretarán de acuerdo con la fórmula b) del art. 1 B-1 de dicha Convención que trata de los sucesos ocurridos en Europa o en otro lugar...”.(Artículo I).

Coincidimos con otros autores (Asa, Cicogna, Courtis, entre otros) en que es con el retorno de la democracia cuando se produce un cambio y un avance en cuanto al desarrollo de políticas públicas en torno a la problemática de los refugiados.

En primer lugar, en 1985 y a través del decreto 464/85 se crea el Comité de Elegibilidad para Refugiados (CEPARE), dependiente de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) y conformado por cuatro miembros titulares: el director nacional de Migraciones, el jefe de Asuntos Jurídicos de la DNM, el jefe del departamento de Admisión de extranjeros de la DNM y un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. La función principal del CEPARE fue la de determinar a quien se reconocía como refugiado, teniendo voz pero no voto en esta decisión un representante del ACNUR. Así mismo, era el propio CEPARE quien dictaba las normas de procedimiento para tal reconocimiento (Resolución 1672/85) y recomendaba las políticas a implementar en esta materia en el ámbito nacional. Es importante destacar que es a partir de la creación del CEPARE que comienza a concederse en el país el estatuto de refugiado.

Trece años después, en febrero de 1998, por Acta Resolutiva N ° 465, se amplía el término de refugiado, tomando la definición de la Declaración de Cartagena.

Ahora bien, en donde nos interesa profundizar es en la reciente **Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado** (N ° 26.165) sancionada y promulgada en noviembre de 2006.

Creemos que esta ley marca un punto de inflexión con respecto a la problemática de los solicitantes de asilo y refugiados en nuestro país ya que por primera vez se crea un marco normativo integrador en el que se deja claramente explícito el procedimiento para la determinación de la condición de refugiado, los derechos y obligaciones de los solicitantes de asilo y refugiados y las funciones de los organismos competentes en esta materia.

Según el Informe sobre Derechos Humanos en Argentina del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) del año 2007, la ley 26.165 se originó en un proyecto presentado ante la Cámara de Senadores en 2004 y elaborado en conjunto por las "...autoridades gubernamentales involucradas en la protección de refugiados, la sociedad civil y la Oficina Regional del ACNUR..." (CELS, 2007, p. 307).

Es importante mencionar que esta ley se inscribe en el marco de una coyuntura política en la cual el Estado nacional priorizó el desarrollo de políticas de protección a los derechos

humanos. Un ejemplo que vale la pena mencionar es la **Ley de Migraciones** N ° 25.871, promulgada en enero de 2004, en la cual se reconoce a la migración como un derecho humano y al migrante como un sujeto de derechos.

Para este trabajo creemos importante destacar ciertos aspectos de la nueva ley. Comenzaremos por el artículo 2, el cual establece para la protección de los refugiados los principios de no devolución, no discriminación, prohibición de rechazo en frontera, no sanción por ingreso ilegal, unidad familiar en la extensión de la condición de refugiado, trato más favorable, confidencialidad, entre otros. No obstante, lo más interesante a destacar de este artículo es que “...tales principios se aplicarán tanto al refugiado reconocido como al solicitante de dicho reconocimiento.” (Artículo 2)

Con respecto a la categoría de refugiado, incorpora a la definición establecida en la Convención de 1951, la ampliación del término efectuada en la Declaración de Cartagena.

Otro punto importante de esta ley es la creación de la Comisión Nacional para los Refugiados (**CONARE**) que reemplazará al antiguo CEPARE. A diferencia de este último, la nueva Comisión, en jurisdicción del Ministerio del Interior, estará conformada por cinco miembros: un representante del Ministerio del Interior, uno del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, un miembro del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, un representante del Ministerio de Desarrollo Social y un integrante del Instituto Nacional contra la discriminación y la Xenofobia (INADI). Al respecto, María Paula Cicogna, sostiene que la composición interministerial tendría como objetivos cursar “...de forma más expeditiva las demandas de los refugiados...”; acelerar “...los canales de comunicación entre organismos y entre refugiados y autoridades...” (Cicogna, 2009, p. 7) y lograr una mayor integración de los solicitantes de refugio en el país.

Además de estos cinco miembros se integrarán con derecho a voz y no a voto un representante del ACNUR y un representante de las organizaciones no gubernamentales 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”. (Artículo 23).

Entre las principales funciones de la CONARE se encuentran proteger los derechos de los solicitantes de asilo y refugiados que se encuentren bajo jurisdicción de la República Argentina, convocar a autoridades nacionales, provinciales y municipales a fin de elaborar planes de acción conjunta, dictar el reglamento interno de funcionamiento,

diseñar políticas públicas que favorezcan la integración de los refugiados en el país y resolver en primera instancia el reconocimiento y cesación de la condición de refugiado.

Dicha Comisión, además contará con una Secretaría Ejecutiva la cual tendrá como funciones iniciar el expediente de cada solicitud, entrevistar a los solicitantes de asilo, elaborar un informe técnico de cada una de las solicitudes que contenga el análisis de los hechos e información sobre la situación del país de origen de los solicitantes y otorgar a cada uno de ellos la residencia provisoria por un plazo de 90 días corridos, renovable por idénticos períodos hasta obtener la resolución del caso. Dicha residencia le permitirá al solicitante de asilo (junto con el número de expediente de su pedido de refugio) tramitar un número de CUIL (código de identificación laboral) para poder trabajar legalmente en el país.

Un aspecto innovador que incorpora la nueva legislación es el procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado. Como afirmamos más arriba, quien resuelve en primera instancia otorgar o denegar la condición de refugiado es la CONARE a través del análisis de cada uno de los casos recibidos<sup>5</sup>. Si la decisión de la Comisión es negativa, el solicitante de asilo podrá apelar ante el Ministro del Interior dentro de los diez días hábiles a la notificación de la decisión; y si tal decisión fuese también negativa, el solicitante podrá recurrir a la vía judicial.

Es importante remarcar que cuando el solicitante de asilo es reconocido como refugiado, podrá tramitar su residencia temporaria por el término de dos años, prorrogable por el mismo lapso de tiempo de acuerdo a lo establecido en la Ley de Migraciones N ° 25.871. Una vez obtenida la residencia temporaria podrá iniciar el trámite de obtención del Documento Nacional de Identidad para Extranjeros el cual le permitirá “...ejercer plenamente sus derechos civiles, económicos, sociales y culturales, como cualquier otro extranjero residente en nuestro país”. (Artículo 52).

Entre otras disposiciones incorporadas en esta ley, quisiéramos destacar la gratuidad del procedimiento para los solicitantes de asilo; el trato especial (protección, cuidados, asistencia psicológica) en el caso de que se trate de mujeres o menores no acompañados; el derecho a tener un traductor para aquellos solicitantes que no hablen

---

<sup>5</sup> De acuerdo con la ley para iniciar los trámites de solicitud de refugio, cada solicitante deberá presentar ante la CONARE una carta dirigida al presidente de la Comisión detallando las razones por las cuales solicita el estatuto de refugiado y, en caso de no contar con documentación que acredite su identidad, deberá explicitar en la misma carta las causas de dicha ausencia. Así mismo podrá presentar cualquier tipo de prueba que pueda aportar en apoyo de la solicitud. (Artículo 38)

español y la incorporación de Argentina como país de reasentamiento de refugiados reconocidos como tales en otro país.

Por último, es importante mencionar que la Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado aún no ha sido reglamentada, lo cual implica que muchos de los artículos que allí figuran no estén vigentes, vulnerando los derechos de los solicitantes de asilo y refugiados tales como el acceso a la salud, educación, seguridad social, entre otros. No obstante y a pesar de la falta de regulación, en el mes de abril del año 2009, se conformó la CONARE, sustituyendo definitivamente al CEPARE.

A nivel local, en la ciudad de Rosario, el gobierno municipal estableció en el año 2006 el Programa de Reasentamiento Solidario a partir del cual la ciudad recibe a los refugiados que, por diversas razones, no pueden permanecer en el primer país de asilo. Posteriormente, en octubre de 2007, el municipio firmó un acuerdo con el ACNUR por el cual Rosario se convierte en **Ciudad Solidaria** y se compromete para la elaboración de “...estrategias y la formulación de políticas públicas y ejecución coordinada de proyectos que hagan efectiva la protección internacional, acompañen concretamente el proceso de integración local de los refugiados y provean una asistencia inicial a los peticionantes de asilo” (Carta de intención entre la Municipalidad de la ciudad de Rosario y el ACNUR para la ejecución del programa de integración local de refugiados “Ciudades Solidarias”, 2007, p. 2).

Cabe aclarar, que ambos programas integran la **Declaración y Plan de Acción de México para fortalecer la protección internacional de los refugiados en América Latina** adoptado por 18 países (entre ellos Argentina) en diciembre de 2004 y que propone una serie de acciones para fortalecer la protección e integración de los refugiados.

A partir de la firma del acuerdo para la ejecución del *Programa de Autosuficiencia e integración local Ciudades Solidaria*<sup>6</sup>, el municipio de Rosario se compromete a:

- Crear un Comité Organizativo integrado por distintas secretarías del gobierno municipal, el ACNUR y organismos involucrados en la asistencia a los solicitantes de asilo y refugiados que tenga como funciones evaluar las condiciones en que se encuentra dicha población y sus necesidades específicas; facilitar el acceso a planes y programas de la municipalidad (subsidios familiares,

---

<sup>6</sup> Otras ciudades de la Argentina que fueron nombradas *Ciudades Solidarias* son Buenos Aires, Mendoza, San Luis y Córdoba.

planes de emergencia habitacional, planes de política alimentaria, apoyo a micro emprendimientos, integración al sistema educativo, etc.) y designara profesionales del área de asistencia social y del área de empleo para apoyar la integración local de los refugiados.

- Facilitar la inclusión de niños, y adolescentes no acompañados, en los programas locales existentes y orientados a asegurar su apoyo, orientación y protección, especialmente en lo referido a marcos escolares provinciales o municipales, formales y no formales, ayudando en su nivelación y/o apoyo escolar.
- Promover la participación en el Comité de otras instancias gubernamentales y de la sociedad civil que tengan interés para trabajar con la población refugiada y los solicitantes de asilo.

Por su parte el ACNUR acuerda en apoyar todos los esfuerzos locales que sean realizados para la asistencia de la población refugiada, especialmente:

“...a través del diseño e implementación de un programa destinado a apoyar a los refugiados residentes en la Ciudad de Rosario en asistencia para subsistencia humanitaria básica inicial, alojamiento inicial, educación, salud y documentación. El programa contemplara asimismo apoyo para asesoramiento o asistencia psicológica, legal y orientación para la búsqueda de empleo”. (Carta de intención entre el Municipio de la ciudad de Rosario y el ACNUR, 2007, p.3).

### **Los solicitantes de asilo y refugiados en Argentina.**

Antes de desarrollar el último eje de este trabajo, pensamos que es importante referirnos brevemente a algunas características de la población refugiada que se encuentra en Argentina.

De acuerdo con la información publicada por el CEPARE, entre 1985 y 2006, de un total de 9792 personas que solicitaron asilo, 2618 fueron reconocidas como refugiados. Actualmente, según los últimos datos ofrecidos por ACNUR, residen en Argentina aproximadamente 3300 refugiados y 329 solicitantes que aguardan la resolución de su pedido. A partir de estas cifras podemos afirmar que aproximadamente el 30% del total de solicitantes de asilo son reconocidos bajo la figura jurídica del refugiado; lo cual según Cicogna (2009) ubicaría a la Argentina entre los países que mayor cantidad de refugiados reconoce, junto con Canadá y Suecia.

Si bien existe una gran diversidad con respecto a las nacionalidades de la población de refugiados y solicitantes de asilo; Perú, Cuba y Colombia presentan los

porcentajes más altos de países de procedencia y, en los últimos años se evidencia un aumento de solicitantes de asilo y refugiados provenientes de países africanos y de Europa del Este.

De acuerdo con lo informado por la Oficina de Derechos Humanos de la ciudad de Rosario, el mayor número de refugiados y solicitantes de asilo en la ciudad provienen de Colombia y de diversos países del África Occidental como Costa de Marfil, Guinea, Liberia, Niger, Nigeria, Senegal y Sierra Leona.

Las causas por las cuales esta población se ve forzada a migrar son múltiples, entre ellas podemos remarcar conflictos armados, dictaduras, guerras civiles persecuciones étnicas, religiosas, entre otras. No obstante, creemos pertinente agregar que además de los contextos particulares de partida, el incremento en los últimos años del número de personas que solicitan refugio en Argentina coincide con los cambios en las políticas migratorias y el aumento de las restricciones al ingreso de inmigrantes en Estados Unidos y en varios países europeos.

Ahora bien, a pesar de la diversidad que existe con respecto a las nacionalidades, edades, situaciones familiares, experiencias labores y educativas, los refugiados y solicitantes de asilo comparten el hecho de encontrarse en una situación vulnerable, ya que en su mayoría no han programado sus viajes ni sus condiciones de vida futuras, no tienen ningún contacto, amigo o familiar en el país de destino, desconocen sus derechos y garantías, carecen de información acerca del país al que han llegado y en muchos de los casos no hablan el idioma; provocando, tal como plantea Cicogna (2009), un stress físico, psicológico y sociocultural que aparece luego del desplazamiento, reduciendo las posibilidades de inserción en la sociedad.

Ante esta situación, nos preguntamos si ha habido mejoras en torno a esta problemática luego de la sanción de la ley 26.165 y cuáles son las opiniones que diversos actores vinculados con la ayuda y asistencia a los solicitantes de asilo y refugiados en la ciudad de Rosario manifiestan respecto a la implementación de las políticas públicas descriptas anteriormente.

### **Instituciones Internacionales, Nacionales y Organizaciones de la sociedad civil. Acciones y opiniones.**

A partir del trabajo de campo realizado hasta el momento y el análisis de material periodístico y de antecedentes de investigación, observamos que si bien la sanción de la Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado es un avance muy importante

en lo que respecta a legislación en esta problemática en nuestro país, aún faltan llevar a cabo múltiples acciones que hacen a la efectiva protección e integración de los refugiados y solicitantes de asilo: reglamentación de la ley, cumplimiento de la misma, capacitación de empleados y funcionarios de oficinas públicas cuyo trabajo se relaciona con dicha problemática, divulgación de la información en la sociedad (conocer acerca de la problemática de los refugiados, quiénes son, cuáles son sus derechos y obligaciones, etc.), mayor comunicación y coordinación entre las diferentes instituciones y organizaciones que trabajan en la materia, entre otras.

Un paso importante es la conformación de la CONARE, aunque cabe aclarar, que todavía el tiempo de resolución de casos sigue siendo muy lento, entre tres y seis años, lo que provoca según Cicogna (2011) que muchos solicitantes de asilo abandonen su pedido y decidan iniciar su trámite de regulación de residencia ante la Dirección Nacional de Migraciones.

Como mencionábamos más arriba, la falta de conocimiento, la ausencia de políticas que apunten a informar y difundir esta problemática entre la población hace que muchos solicitantes de asilo y refugiados no puedan acceder a derechos que tienen garantizados como salud, alimentación, educación, trabajo, vivienda, entre otros. Un claro ejemplo es el desconocimiento que tanto en el ámbito público como en el privado existe acerca de la residencia provisoria y lo que dicha documentación permite: acceso a salud, educación, trabajo, etc. Varios solicitantes y refugiados han afirmado que al momento de tener una entrevista de trabajo, inscribirse en un establecimiento educativo o acudir a un hospital público los han rechazado por no tener documento de identidad y no reconocer la residencia provisoria como tal.

Entre los organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil<sup>7</sup> que trabajan en la protección de los derechos de los solicitantes de asilo y refugiados, se encuentra el ACNUR que tiene las funciones de asegurar que los refugiados sean protegidos en el país de asilo, asistir a los gobiernos a cumplir con esta tarea y trabajar junto con la sociedad civil y con los refugiados para facilitar su proceso de integración en la sociedad. A través de la Fundación Comisión Católica Argentina de Migraciones (FCCAM), el ACNUR implementa los planes de asistencia desarrollados y delega a esta

---

<sup>7</sup> Siguiendo a Marcelo Leira (2009) entendemos a las Organizaciones de la Sociedad Civil como privadas (institucionalmente independientes del estado aunque reciban fondos públicos), autogobernadas, que no distribuyen beneficios entre sus miembros (aunque pueden generar beneficios) y voluntarias.

comisión sus funciones: entrega de subsidios para alojamiento y alimentación, dictado de cursos de español (por medio de un convenio con la Universidad de Buenos Aires), asistencia médica y en salud mental, programas de inserción y capacitación laboral, entre otras. Sin embargo, en diversas fuentes periodísticas y antecedentes de investigación, encontramos denuncias por parte de los refugiados acerca del incumplimiento de algunas de estas funciones como el pago de los subsidios y la suspensión de los cursos de español<sup>8</sup>.

En el año 2002 se conformó a través de un convenio entre la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, el Servicio Ecuménico de Apoyo y orientación a Migrantes y Refugiados (CAREF) y el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), la Clínica Jurídica por los derechos de los inmigrantes y refugiados, cuyo objetivo principal es brindar asistencia y patrocinio legal y gratuito a los solicitantes de asilo y refugiados, pero además es un espacio en donde los solicitantes de asilo y refugiados pueden realizar sus consultas e informar acerca del incumplimiento de la legislación vigente.

CAREF, además de integrar la Clínica Jurídica, ofrece orientación y acompañamiento (individual y grupal) en problemáticas vinculadas con la discriminación, dificultades para la integración y obstáculos para acceder a los derechos básicos.

Otra organización, creada en el año 2007, es la Comisión para la Asistencia Integral y Protección del Refugiado y Peticionante de Refugio, dependiente de la Defensoría General de la Nación, que asume la tutela, la representación legal y el acompañamiento de los niños, niñas y adolescentes no acompañados o separados de sus familias que solicitan el reconocimiento de la condición de refugiados en la República Argentina.

Dicha comisión está formada por un grupo interdisciplinario (profesionales del derecho, la psicología, la antropología, entre otros) y cuenta con una sede en Buenos Aires y otra en Rosario. Además de la representación legal y acompañamiento, la comisión se ha ocupado de que estos jóvenes tengan acceso a la salud, educación, trabajo, vivienda, a través de la coordinación con otras entidades que asisten a la población refugiada (FFCAM, Organización Migrantes y Refugiados en Argentina -MyRAR-, etc.).

---

<sup>8</sup> En el diario rosarino “La Capital” encontramos varias notas del año 2006 donde se denuncia la inconstancia en los pagos de los subsidios y la suspensión de los cursos de español dictados por la FFCAM: “Refugiados sin clases de español y sin subsidios”, “Cortan la ayuda humanitaria a los refugiados”, “Por disturbios en el ACNUR hay tres refugiados africanos detenidos”, son algunos de los títulos de las noticias. Por su parte Paula Cicogna (2009), en uno de sus artículos menciona la inconstancia en los pagos de subsidios.

A nivel nacional y con sede en la ciudad de Buenos Aires, otra de las organizaciones que brinda ayuda a los refugiados es MyRAR, que desde el año 2002 implementa el programa Creer (Créditos para emprendedores refugiados), con fondos del ACNUR que ofrece créditos para pequeños emprendimientos, contribuyendo a la inserción laboral de los refugiados en el país. Otros servicios que ofrece son talleres de orientación laboral; participación en ferias de economía social y espacios de comercialización que permiten la inserción laboral y talleres deportivos y de expresión artística.

En cuanto a la ciudad de Rosario, la Oficina de Derechos Humanos del gobierno municipal es la encargada de poner en práctica el programa Ciudades Solidarias. A través de la coordinación con diversas áreas del municipio proporciona asistencia temporaria para subsistencia y alojamiento, educación, salud, documentación y orientación para la búsqueda de empleo, teniendo como meta final que los beneficiarios logren la autosuficiencia lo más rápido posible.

No obstante, en una entrevista, los integrantes de la oficina afirmaron que la misma no se encontraba preparada para asumir dicho compromiso, agregando que:

“...fue todo muy improvisado, hacemos lo que podemos (...) utilizando nuestro contactos para conseguirles alojamiento, alimentos a partir de alguno de los planes vigentes, a algunos les conseguimos trabajo, intentamos tenderles redes para que ellos se vayan integrando...”. (Registro N° 1, julio de 2010).

Ante nuestra pregunta acerca del por qué de esta situación, ellos respondieron que se debe en gran parte a que la población refugiada en la ciudad “...es muy poca...”, lo que provoca, a su entender, que no se desarrollen políticas públicas específicas, sino que las acciones se realicen de un modo improvisado y en el momento en que algún solicitante de refugio se acerca en busca de ayuda.

Por otra parte, cuando les preguntamos acerca de su trabajo con la población refugiada, agregaron:

“...es muy difícil trabajar con los africanos, hay diferencias culturales, de creencias, no es lo mismo que con los colombianos, que tenemos un mismo código y en seguida se integran, ellos no, siempre andan entre ellos, nunca tienen un amigo rosarino, las veces que les hemos conseguido algún trabajo, lo dejan, ni te avisan (...) es un grupo muy cerrado...”. (Registro N° 1, julio de 2010).

Por su parte, María Fernanda Tugnoli -quien hasta 2011 fue la tutora de los refugiados menores de edad residentes en Rosario-, afirmó en una entrevista con el diario local

Rosario/12 que la única ayuda que recibía era el subsidio nacional "...pese a que Rosario está segunda entre las Ciudades Solidarias, el municipio sólo me ayuda cuando solicito bolsones de alimentos (...) desde la provincia brindan ayuda sanitaria pero no hay hogares en donde los chicos puedan alojarse..." (Rosario/12, 2011).

De acuerdo con un informe realizado en 2010 por la oficina de Derechos Humanos sobre los solicitantes de asilo y refugiados de origen africano, otra organización que ha brindado asistencia a la población refugiada es el Hogar del Padre Salvador Yaco, que ofreció albergue, cursos de español y de diversos oficios. Según el informe, a partir del año 2009 y luego de varias discusiones y conflictos con la Oficina de Derechos Humanos (que era la que contactaba a los peticionantes de refugio con el hogar), el sacerdote decidió no recibir más a los jóvenes manifestando que "...si se pensara en una política integral y sostenida, que involucre todas las problemáticas de los refugiados, sus hogares y su trabajo estarían a disposición de todos los que lo necesiten" (Gaudet, Girotti y Perren, 2010, pp. 38-39).

Por otra parte, el Hogar de Tránsito de Bigand (provincia de Santa Fe) alberga a algunos de los solicitantes de asilo menores de edad. Por medio de la gestión del personal del hogar los jóvenes reciben asistencia psicológica, médica y capacitación laboral. De acuerdo con el informe de la oficina de Derechos Humanos, la directora del hogar afirmó que el subsidio que reciben por parte del ACNUR y que ella misma administra "...no es suficiente para costear lo que necesitan los jóvenes". (Gaudet et al., 2010, p. 39).

Cabe destacar que la Delegación Rosario de la Dirección Nacional de Migraciones es la encargada de tomar las declaraciones a los solicitantes de refugio que llegan a la ciudad y extender la residencia provisoria.

Por último, la Fundación Migrantes y Refugiados sin Fronteras, trabaja desde el año 1998 en la asistencia social y jurídica a los migrantes y refugiados que se encuentran en Rosario. En una entrevista, su director, nos comenta que en un principio la Fundación representaba en la ciudad a la FCCAM, pero que actualmente los diversos programas y actividades desarrolladas se implementan a partir de recursos autogestionados y subvenciones a través de convenios y contratos.

Entre los servicios que ofrece la fundación se encuentran la orientación, asesoramiento y acompañamiento en la realización de los trámites pertinentes para solicitar refugio, enseñanza del idioma español, alojamiento, asistencia en la búsqueda de empleo, entre otros.

Cuando le preguntamos al director su opinión acerca del rol del Estado en esta problemática, afirmó que el papel del Estado es nulo, asegurando que las organizaciones civiles son las que se encargan de brindar ayuda a los solicitantes de asilo y refugiados. Así mismo, nos comentó que a partir de la sanción de la Ley 26.165, existe una puja entre el ACNUR y dependencias del Estado Nacional ya que el ACNUR:

“...sostiene que si el Estado argentino sancionó una ley a nivel nacional, el Estado debería hacerse cargo de los refugiados. Por el momento el ACNUR entrega fondos mínimos a los refugiados menores de edad y a aquellos que padecen enfermedades psíquicas o que se encuentran en una situación de extrema vulnerabilidad, que son prácticamente indigentes”.

(Registro N ° 2, marzo de 2012)

Por otra parte, agregó que el convenio firmado entre la Municipalidad de Rosario y el ACNUR “...quedó sólo en los papeles...”, y considera que desde el gobierno municipal no se trabaja en la asistencia de refugiados:

“...estos chicos llegan y no tienen donde alojarse, los lugares que dependen de la Municipalidad ya están completos y carecen de otras alternativas (...) como te dije antes, son las organizaciones independientes las que se encargan de ayudar a estos chicos, el Estado está ausente (...) la nueva ley es muy ambiciosa, muy pretenciosa, aún falta regularizarla...”. (Registro N ° 2, marzo de 2012).

### **A modo de cierre.**

En este artículo intentamos destacar los principales ejes de la legislación vigente con respecto a los solicitantes de asilo y refugiados y a partir del análisis del trabajo de campo que hemos realizado hasta el momento, indagar en las relaciones entre la norma y las prácticas concretas llevadas a cabo por el Estado Nacional, el municipio de Rosario y diversas organizaciones de la sociedad civil en torno a esta problemática.

Como dijimos anteriormente si bien la Ley de Reconocimiento y Protección al Refugiado es un hito muy importante y marca un antes y un después en políticas desarrolladas por el Estado argentino en relación a esta problemática, el alcance real, es decir la puesta en práctica de la ley, aún es muy limitada.

Consideramos que esta limitación se observa por un lado en la informalidad con que se lleva a cabo, principalmente en la ciudad de Rosario, la asistencia y asesoramiento a los solicitantes de asilo y refugiados. Hasta el momento no hay una coordinación entre cada una de las acciones que realizan las instituciones y organizaciones que trabajan con

esta población y tampoco existe una comunicación fluida entre ellas lo cual, a nuestro entender, dificulta y demora los objetivos que estas instituciones se han propuesto: la asistencia e integración de los solicitantes de asilo y refugiados.

Además, pensamos que en gran parte de las actividades que estas instituciones y organismos realizan no se tiene en consideración la diversidad existente al interior de esta población; diversidad que no sólo tiene que ver con las historias de vida particulares de cada solicitante de refugio sino también con costumbres, creencias e idiomas diferentes. Conocer y comprender esta diversidad, sería un paso importante tanto en el desarrollo de políticas públicas futuras como también en la implementación de las mismas, en su puesta en acción.

Por otra parte, en lo que respecta al programa Ciudades Solidarias, todavía no se ha conformado el Comité Operativo, por lo cual, hasta la fecha, no se han formulado políticas ni se han ejecutado proyectos que "...hagan efectiva la protección internacional, acompañen el proceso de integración local de los refugiados y provean asistencia inicial a los solicitantes de asilo".

Otro punto a considerar, y que hemos señalado anteriormente, es la falta de reglamentación de la ley 26.165, lo que provoca que muchos derechos de los solicitantes de asilo y refugiados no se cumplan y que las demoras en la resolución de los casos sean muy altas.

Por último, creemos que es importante implementar algún tipo de campaña que contribuya a la difusión de esta problemática, no sólo en dependencias públicas (hospitales, establecimientos educativos, migraciones, etc.), sino también en la sociedad en su conjunto a través de los distintos medios de comunicación, lo cual permitiría que los solicitantes de asilo y refugiados conozcan y hagan cumplir sus derechos y que por otro lado, no se produzcan casos de discriminación y exclusión para con esta población.

### **Bibliografía:**

- ACNUR, (2004). *El papel de la sociedad civil en la integración de los refugiados en Argentina*. Disponible en: [www.acnur.org](http://www.acnur.org)

----- (2007). *Rosario nombrada Ciudad Solidaria con las personas refugiadas*. Disponible en: [http://www.acnur.org/paginas/?id\\_pag=6867](http://www.acnur.org/paginas/?id_pag=6867). [Acceso 2 de marzo de 2012]

- Acta Resolutiva 465. 24 de febrero de 1998.
- ASA, P., Courtis C., Pacceca M. y Talpone, G. (2007). “La población refugiada en la Argentina”, en Torrado, S. (comp.). *Población y bienestar en la Argentina del primero al segundo centenario. Una historia social del siglo XX*. Tomo I. Buenos Aires: Edhasa.
- *Carta de intención entre la Municipalidad de la ciudad de Rosario y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados (ACNUR) para la ejecución del programa de integración local de refugiados “Ciudades Solidarias”*. 25 de septiembre de 2007. Disponible en:  
[http://www.rosario.gov.ar/sitio/desarrollo\\_social/ddhh/ddhh\\_solidaria.jsp](http://www.rosario.gov.ar/sitio/desarrollo_social/ddhh/ddhh_solidaria.jsp) [Acceso: 24 de junio de 2010]
- CEPARE, (2006). Estadísticas Generales desde la creación del CEPARE. Disponible: [http://www.acnur.org/index.php?id\\_pag=3368](http://www.acnur.org/index.php?id_pag=3368) [Acceso 8 de septiembre de 2011]
- Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). (2007) *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2007*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- CICOGNA, M P. (2011). “Refugiados en Argentina. Políticas Públicas del Bicentenario (1930-1943 y 1985-2010)”. *Revista de Avaliação de Políticas públicas*. Universidad de Ceará, Fortaleza, pp 91-102.
- ----- (2009). “Las políticas públicas que protegen los derechos humanos de los refugiados en Argentina”. *Debates Latinoamericanos*. Año 7, N ° 12. Centro Latinoamericano de Estudios Avanzados. Red Latinoamericana de Cooperación Universitaria.
- ----- (2009). “Breve historia de los refugiados en Argentina durante el siglo XX”. *Historia Actual online*. N ° 18, pp 51-63.
- CONARE (2009). *Guía de información sobre la solicitud del estatuto de refugiado en la república Argentina*. En: <http://www.migraciones.gov.ar/conare/index.html> [Acceso 14 de julio de 2010]
- *Convención sobre el Estatuto de los refugiados*. Aprobada en Ginebra el 28 de julio de 1951.
- *Declaración de Cartagena sobre Refugiados*. Aprobada en Cartagena en el mes de noviembre de 1984.
- *Declaración y Plan de Acción de México para fortalecer la protección internacional de los refugiados en América Latina*. Aprobada el 16 de noviembre de 2004.
- Decreto 464/85. Aprobado el 11 de marzo de 1985.

- Domenech E. (2011). La “nueva política migratoria” en la Argentina: las paradojas del programa “Patria Grande”. En Pizarro C. (coord.). *Migraciones Internacionales Contemporáneas. Estudios para el debate*. Buenos Aires: Ediciones Circus.
- GAUDET, N., Girotti E. y Perren, N. (2010). Informe del estado de situación de la población de origen africana solicitante de refugio en la ciudad de Rosario y su área metropolitana. Oficina de Derechos Humanos. Municipalidad de Rosario. MIMEO.
- La Capital. 12 de julio de 2006.
- La Capital. 13 de julio de 2006.
- La Capital. 11 de septiembre de 2006.
- LEIRAS, M. (2009) “Relaciones entre Estado y sociedad civil en la Argentina: un marco de análisis”. En: *Construyendo confianza: hacia un nuevo vínculo entre estado y sociedad civil*. Volumen I. Buenos Aires, Fundación CIPPEC: Subsecretaría para la reforma institucional y Fortalecimiento de la Democracia. Jefatura de Ministerios. Presidencia de la Nación.
- Ley 15.869. Adhesión a la Convención relativa al estatuto de los Refugiados. Promulgada en octubre de 1961
- Ley 17.468. Aprobación del protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados. Sancionada y Promulgada en octubre de 1967.
- Ley 23.160. Aprobada el 30 de septiembre de 1984.
- *Ley de Migraciones N ° 25.871*. Promulgada en enero de 2004.
- *Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado. N ° 26.165*. Promulgada en noviembre de 2006.
- NOVICK S. (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 Libros.
- OSZLAK O. y O’ Donnell G. (1981) Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Buenos Aires. Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES). Documento G.E. CLACSO/N°.
- *Protocolo sobre el Estatuto de los refugiados*. Aprobado en Nueva York el 31 de enero de 1967.
- Resolución 1672. 25 de julio de 1985.
- Rosario/12. 7 de enero de 2011.