



FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

-FLACSO / ARGENTINA-

MAESTRÍA EN DISEÑO Y GESTIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES

Refugiados en Argentina: Integración local de los refugiados en sus tres ámbitos: Legal, Económico, y Socio-cultural.

Políticas públicas implementadas en la actualidad, buenas prácticas y desafíos pendientes.

Tesista: Carolina Maniowicz

Directora: Pamela Verónica Morales

2016

Agradecimientos.....	3
Resumen.....	4
Introducción.....	5
<u>Capítulo 1. Antecedentes de los refugiados en Argentina y diagnóstico actual.</u>	
1.1. Antecedentes históricos.....	12
1.2. Flujo de solicitudes de reconocimiento del estatuto de refugiado en el país, rangos de edad, nacionalidad, tipos de procedimiento y evolución de las tasas de reconocimiento de refugiados.....	16
<u>Capítulo 2. Integración local de los refugiados.</u>	
2.1. Concepto de “integración local”.....	24
2.2. Integración Legal, Económica y Socio-cultural.....	28
<u>Capítulo 3. Integración Legal.</u>	
3.1. Avances jurídicos del Estado argentino en materia de derechos de los refugiados.....	31
3.2. Del derecho a los hechos: Desafíos pendientes para mejorar la integración legal de los refugiados en el país.....	40
<u>Capítulo 4. Integración Económica.</u>	
4.1 La importancia de la obtención de medios de vida sostenibles de los refugiados.....	45
4.2 Políticas públicas implementadas en el país.....	50
4.3 Del derecho a los hechos: Dificultades prácticas en el goce efectivo y el disfrute de los derechos reconocidos.....	63

Capítulo 5. Integración Social y Cultural.

5.1 Derecho a la igualdad y no discriminación de los refugiados.....	73
5.2. Derecho a estudiar.....	78
5.3. Del derecho a los hechos: Dificultades prácticas en el goce efectivo y el disfrute de los derechos reconocidos.....	82

Capítulo 6. Obligaciones del Estado y aportes de ONGs y de otras organizaciones

6.1 ¿La promoción de la integración local de los refugiados constituye una obligación (interna o internacional) del Estado?.....	86
6.2. Los aportes de las ONGs y organizaciones de refugiados para la integración local de esta población en el país.....	95

Capítulo 7. Aportes para promover la integración local de solicitantes de asilo y refugiados en el país.

7.1. Aportes para un debate que promueva el fortalecimiento y/o implementación de políticas públicas para la integración local de los refugiados y solicitantes de asilo en el país.....	105
7.2. Las “buenas prácticas” en América Latina.....	113
Consideraciones finales.....	124
Bibliografía.....	129

Agradecimientos

El desarrollo de este trabajo no hubiera sido posible sin la dirección y los aportes de Pamela Morales quien en todo momento tuvo una excelente predisposición para guiarme durante la investigación con su apoyo técnico, humano y su confianza en mi trabajo.

A Juan Ignacio Mondelli quien me introdujo en el mundo de los derechos de los refugiados durante mi pasantía en ACNUR y continuó guiándome en mi camino de formación en la temática y en los inicios de esta investigación.

Agradezco también a los entrevistados: María José Marcogliese, Paula Reiter, Sabrina Vecchioni, Jorge Fernández y Rosario Álvarez Garriga por su tiempo y dedicación.

Al área de Diseño y Gestión de Programas Sociales de Flacso, por colaborar brindando el soporte institucional y académico para el desarrollo de esta tesis así como también al personal de la Biblioteca de Ciencias Sociales “Enzo Faletto” de Flacso.

Fue imprescindible también el apoyo, incentivo e interés constante de mis padres David y Liliana y de mis hermanos Deborah y Diego como siempre en los proyectos que decido emprender.

Por último, agradezco particularmente a Pablo, mi pareja, compañero de maestría y de vida, quien me acompañó y apoyó con mucho amor y paciencia durante el desarrollo de este trabajo.

Resumen

El presente trabajo se propone analizar la brecha existente entre lo establecido por las leyes locales y convenios internacionales relativos a los derechos económicos, sociales y culturales reconocidos a refugiados y solicitantes de asilo que llegan a nuestro país, y lo que sucede en la práctica cuando estas personas intentan integrarse en la comunidad local y ver garantizados sus derechos. Se desarrollarán los antecedentes y la situación actual de los refugiados en el país y luego, se estudiará si son suficientes y efectivas las acciones llevadas a cabo por el Estado argentino para promover su integración local en tres aspectos: legal (otorgamiento de derechos similares a los disfrutados por los ciudadanos), económico (con miras a la autosuficiencia y medios de vida sostenibles) y socio-cultural (interacción con la comunidad local sin discriminación). Finalmente, se plantearán desafíos pendientes teniendo en cuenta buenas prácticas de otros países de la región y consideraciones de quienes trabajan en la temática que se recabarán mediante entrevistas.

Introducción

Los refugiados son personas que huyen de sus países de origen por diversos motivos y solicitan la protección de otro Estado, dejan atrás su hogar, sus familias y demás afectos, su trayectoria laboral y se ven obligados a reconstituir su vida en otro lugar que suele ser diferente a su cultura, lengua, costumbres y valores lo cual se suma a la experiencia traumática de la huida.

Esta población goza del derecho a no ser devuelta a su país de origen así como a obtener una documentación que les permita trabajar y tener acceso en el país de asilo a los servicios públicos en materia de salud, educación, capacitación laboral, etc. de los cuales gozan los extranjeros y también los nacionales. Sin embargo, en la práctica el goce efectivo y el disfrute de estos derechos no siempre se producen.

Las personas que son desplazadas forzosamente de sus países de origen se escapan de sus casas con poco o nada de dinero ni de bienes materiales, pero traen consigo sus conocimientos, habilidades y experiencias. Por este motivo, tienen el potencial para ser autosuficientes en los lugares que los acogen lo cual les facilita a construir las bases para un futuro mejor y a incrementar la posibilidad de alcanzar soluciones duraderas. La autosuficiencia a su vez, permite a las personas satisfacer las necesidades básicas de la vida, como los alimentos, el agua, la vivienda y la ropa.

En este sentido, la inversión por parte de los Estados en actividades de autosuficiencia permite no solo reducir los costos asociados a la entrega de ayuda y protección sino que a su vez, ayuda a que los refugiados y las personas desplazadas contribuyan a las economías locales además de mejorar sus vidas.

Según el ACNUR, en Argentina, actualmente residen cerca de 5000 refugiados y solicitantes de la condición de refugiado provenientes de diferentes países de América, África, Asia y Europa. La Secretaría Ejecutiva de la Comisión Nacional de Refugiados (CONARE) refiere que hay en el país aproximadamente 3000 refugiados. La composición de la población refugiada ha variado, según las circunstancias y el contexto internacional, los conflictos armados o de violación sistemática de los derechos humanos que se han ido produciendo en el mundo. El Estado argentino ha realizado grandes avances en materia legislativa y ha implementado algunas políticas públicas dirigidas a los refugiados y solicitantes de asilo, pero pese a estos avances en la protección internacional de los refugiados, en la práctica aún existen deficiencias. Por este motivo, deben intervenir en la protección de los refugiados y solicitantes de asilo, la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y su agencia implementadora en el país, la Fundación Comisión Católica Argentina para las Migraciones (FCCAM) que hoy es parte de la Comisión Nacional de Refugiados (CONARE), así como organizaciones no gubernamentales tales como la Comisión de Apoyo a Refugiados y Migrantes (CAREF) y asociaciones de la sociedad civil, conformadas por argentinos y por solicitantes de asilo y refugiados de distintos países que trabajan por la defensa de los derechos humanos.

En este sentido, más allá del desarrollo en materia de legislación y de la cooperación del ACNUR, son los Estados los que hacen “efectiva” la ley abriendo un campo importante de arbitrariedad y discrecionalidad que, en muchos casos, hace peligrar los estándares de protección alcanzados. Cada Estado determina para sí los mecanismos institucionales en función de sus

tradiciones locales y recursos (Morales, 2010). En Argentina hay todavía muchas cuestiones por mejorar a través del diseño e implementación de políticas sociales con miras a lograr una efectiva integración de los refugiados en el país a fin de que se produzca el real acceso al goce efectivo de sus derechos (trabajo, salud, vivienda, educación, entre otros).

En este sentido, es posible afirmar que Argentina ha evolucionado normativamente y a través de algunas políticas públicas en la protección de solicitantes de refugio y refugiados, pero también es importante reconocer que aún existe una brecha entre la ley y su aplicación que no permite a esta población gozar plenamente de sus derechos.

De este modo, la presente investigación tiene como objetivo analizar cuáles son las acciones llevadas a cabo por el Estado argentino para promover la integración local de los refugiados en sus tres aspectos: legal (otorgamiento de derechos similares a los disfrutados por los ciudadanos), económico (con miras a la autosuficiencia y a los medios de vida sostenibles) y social y cultural (interacción con la comunidad local sin discriminación). Se analizará si estas acciones son suficientes para la integración local de los refugiados y se planteará cuáles son los desafíos pendientes teniendo en cuenta las buenas prácticas en otros países de la región y las opiniones de funcionarios y de quienes trabajan en la temática que nos compete.

A fin de lograr el cumplimiento de este objetivo general se intentará describir los avances en materia de derechos de los refugiados en nuestro país considerando diferentes períodos: período previo a 1985 (creación del CEpaRe), período 1985/2006 (año de creación de la ley de refugiados) y 2006-actualidad. A su vez, se buscará explorar cuáles son las políticas públicas

implementadas por el Estado argentino para promover la autosuficiencia y los medios de vida sostenibles de los refugiados en el país. Por otra parte, se analizará el proceso de integración social y cultural de los refugiados considerando dos aspectos: incorporación al sistema educativo y acceso al mercado de trabajo. Finalmente, se plantearán desafíos pendientes y se realizarán aportes para un debate que promueva la implementación de políticas sociales que permitan mejorar la integración local de los refugiados y solicitantes de asilo en el país considerando las buenas prácticas en América Latina.

Asimismo, la hipótesis de trabajo que guía a la presente tesis es: las políticas sociales implementadas por el Estado argentino son insuficientes para que se produzca una efectiva integración local de los refugiados en el país, originando de este modo una brecha entre los avances jurídicos respecto de los derechos reconocidos a los refugiados y el efectivo goce de su integración local.

En relación a las fuentes y metodología a utilizar, se realizará en primer lugar una recopilación de datos a través de fuentes secundarias por medio de una revisión bibliográfica de la temática. Se llevará adelante un análisis y procesamiento de la recopilación de datos estadísticos existentes en el sitio web de la Comisión Nacional de Refugiados respecto de cantidad de solicitudes de reconocimiento de refugio en el país, rangos de edad, nacionalidad, tipos de procedimiento y evolución de las tasas de reconocimiento.

Por otra parte, se estudiarán los momentos más representativos en materia de avance de derechos de los refugiados en la Argentina, se describirán las políticas públicas formuladas con relación al tema, como así también se

realizará un análisis de la doctrina y la normativa vigente.

A su vez, se analizará la “Base de Datos de Buenas Prácticas y Medios de Vida e Integración Local en América Latina” realizada por el ACNUR a fin de conocer algunas de las políticas públicas adoptadas en el país para la integración económica de los refugiados y conocer las buenas prácticas de otros Estados de la región.

A partir de técnicas cualitativas se analizará la integración/exclusión de esta población en su aspecto legal, económico, y social y cultural teniendo en cuenta las siguientes variables: la incidencia de políticas públicas, el apoyo de organizaciones sociales y la influencia de la propia población de refugiados/solicitantes de asilo a partir de su organización. Para tal fin, se llevó adelante un trabajo de campo con fuentes primarias de información a través de entrevistas en profundidad (las cuales se incorporarán en forma de ANEXOS) a integrantes de la Fundación Comisión Católica Argentina de Migraciones (Agencia colaboradora con el ACNUR), así como también a funcionarios de organismos públicos tales como la Comisión para la Asistencia Integral y Protección del Refugiado y Peticionante de Refugio de la Defensoría General de la Nación y la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE).

Esta investigación se desarrollará en siete capítulos. En el primero se estudiarán los antecedentes históricos de los refugiados en Argentina así como el diagnóstico actual. Se tendrá en consideración el flujo de solicitudes de reconocimiento del estatuto de refugiado en el país, rangos de edad, nacionalidad, tipos de procedimiento y evolución de las tasas de reconocimiento de refugiados.

El segundo se referirá al concepto de “Integración Local” como solución

duradera el cual incluye la integración legal, económica y socio-cultural.

El tercer capítulo desarrollará específicamente el concepto de integración legal indicando los avances jurídicos del Estado argentino en materia de derechos de los refugiados y se reflexionará acerca de los desafíos pendientes para mejorar la integración legal de los refugiados en el país.

En el cuarto, se ampliará el concepto de integración económica remarcando la importancia de la obtención de medios de vida sostenibles de los refugiados y describiendo las políticas públicas implementadas en el país en la materia. Finalmente, se trabajará sobre los desafíos pendientes en este tipo de integración.

El quinto capítulo tratará sobre integración social y cultural. De este modo, se analizará el derecho a la igualdad y a la no discriminación de los refugiados y el derecho a estudiar.

Luego, en el capítulo seis se responderá a la siguiente pregunta: ¿La promoción de la integración local de los refugiados constituye una obligación (interna o internacional) del Estado? Y se describirán los aportes en materia de integración local de ONGs y de organizaciones de refugiados.

Por último, se realizarán aportes para un debate que promueva el mejoramiento y/o la implementación de políticas públicas para la integración local de los refugiados y solicitantes de asilo en el país incorporando las “buenas prácticas” en América Latina.

La temática de los refugiados en el contexto mundial actual, es sumamente relevante considerando que, de acuerdo al Informe anual de ACNUR: Tendencias Globales, del año 2015, el desplazamiento de población a nivel mundial provocado por las guerras, los conflictos y la persecución se encuentra

en el nivel más elevado jamás registrado por la Agencia de Naciones Unidas y continúa aumentando de manera acelerada. La mayor aceleración de la cifra de refugiados se produjo desde principios de 2011, cuando estalló la guerra en Siria, que ha generado el mayor desplazamiento de la población en todo el mundo.

En este sentido, en el año 2014 en nuestro país la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) creó el “Programa Especial de Visado Humanitario para Extranjeros afectados por el conflicto de la República Árabe de Siria”, denominado “Programa Siria” -el cual fue prorrogado mediante Disposición DNM N° 4499/2015 (BO 22/09/2015)- para facilitar el ingreso a la República Argentina de extranjeros afectados por el conflicto armado de Siria, personas de nacionalidad siria y sus familiares, o de nacionalidad palestina residentes habituales o que hubieran residido en Siria y recibido asistencia por parte de la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo (UNRWA). Según la DNM se tramitaron y aceptaron cerca de un centenar de pedidos, pero existen algunas objeciones vinculadas a una aparente falta de infraestructura, control y presupuesto.

A nivel global, una de cada 122 personas es ahora refugiada, desplazada interna o solicitante de asilo. Si todas estas personas formaran un solo país, éste sería el 24° Estado con más población del mundo (ACNUR, 2015). En este contexto, la presente investigación pretende ser un aporte para avanzar en la comprensión de la problemática de las migraciones forzadas desde la perspectiva de la integración de los refugiados y solicitantes de asilo enfocado en el caso de Argentina.

Capítulo 1. Antecedentes de los refugiados en Argentina y diagnóstico actual.

1.1. Antecedentes históricos

La historia de los refugiados en Argentina comienza desde la conformación del Estado nación y registra en su recorrido a los uruguayos que vinieron durante la primera década del siglo XX debido a la guerra civil; a los refugiados que escaparon de la Primera Guerra Mundial; de la Revolución Bolchevique; de la Guerra Civil Española; de la Segunda Guerra Mundial (entre otros, alemanes, eslovenos, húngaros); el ingreso y establecimiento de familias indochinas y laosianas; los chilenos y uruguayos escapados de la dictadura; los más cercanos al siglo XXI que escaparon de los conflictos armados de la ex Yugoslavia, Senegal, Nigeria, Sierra Leona, Perú, Colombia, Cuba, Rumania y Armenia, entre otros (Cicogna, 2012).

Por la situación política de la región, desde los años sesenta, en el contexto de las dictaduras latinoamericanas, la mayor parte de la población de solicitantes de asilo y de refugiados provenía de Chile y, en menor medida, de Uruguay, Bolivia, Paraguay. De este modo, de las 11.300 personas que fueron reconocidas como refugiados entre 1973 y 1975, un 84.5 por ciento (%) eran chilenas, un 11% uruguayas, un 2.2% bolivianas, un 1.3% brasileñas y el resto de otras nacionalidades (Marcogliese, 2002).

Debido a que Argentina carecía de una normativa que pautara un procedimiento de reconocimiento para refugiados, fue el ACNUR quien asumió las tareas de elegibilidad. Quienes ingresaban al país “bajo mandato del ACNUR” arribaban provistos de una tarjeta azul de identificación otorgada en el exterior, que denotaba su calidad de refugiado. En otros casos, el otorgamiento

de la condición de refugiado se realizaba una vez llegados en el país.

Debido al hecho de que, hasta la creación del Comité de Elegibilidad para los Refugiados (CEpaRe) a mediados de la década de 1980, regía la “reserva geográfica” y sólo se aceptaba el ingreso de población refugiada proveniente de los países de Europa, los refugiados de otras nacionalidades que estuvieran “bajo mandato del ACNUR” y decidieran asentarse en el país de manera definitiva debían acogerse a la legislación migratoria vigente en ese entonces. La falta de marcos normativos específicos que estableciesen mecanismos de elegibilidad para la población refugiada trajo serias dificultades ya que, justamente por haber escapado de situaciones de persecución en sus países de origen, la mayoría de los refugiados se veían imposibilitados de contar con la documentación exigida por la legislación migratoria.

A partir de 1976, la dictadura militar obstaculizó por distintas vías el asentamiento de refugiados latinoamericanos. Por un lado, se cometieron flagrantes atropellos y violaciones de los derechos humanos de los refugiados asentados en el país, al igual que hacia toda la población. Por el otro, el Decreto 1483/76 complicó aún más los requisitos para su permanencia: en él se establecía que todo extranjero mayor de 16 años que se encontrara en la Argentina y no pudiera regresar a su país debía presentarse ante la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) para “prestar declaración”. Analizada esa declaración, la DNM determinaba quiénes podían iniciar su radicación en la Argentina. Aquellos a quienes se les negaba la posibilidad de radicación, aún siendo considerados refugiados “bajo mandato del ACNUR”, debían abandonar el país. A su vez, eran consideradas residentes en situación irregular, o ilegales, “aquellas personas ingresadas al país luego del 1 de octubre de 1976

y que no hubiesen iniciado su trámite de radicación desde el país de origen”, condición casi imposible de cumplir para los refugiados. Frente a esta situación, muchos de estos refugiados se trasladaron o fueron trasladados a terceros países. Paralelamente al éxodo masivo de argentinos, se estima que alrededor de 8.500 refugiados debieron ser reubicados en otros países de América y Europa (Asa, Courtis, Pacecca y Talpone, 2007).

Desde 1979, Argentina es uno de los países que forman parte del Comité Ejecutivo del ACNUR el cual está compuesto por los países que han demostrado el mayor grado de compromiso con la temática de los refugiados.

A partir de la década del '80, se registran tres principales grupos de refugiados: nicaragüenses (somocistas, militares, en general hombres solos y jóvenes), cubanos e indochinos (laosianos, camboyanos y vietnamitas). Este último grupo recibió apoyo de la dictadura militar y tuvo como característica una inicial problemática de asimilación.

Hoy en día existen refugiados reconocidos por el gobierno argentino, provenientes de más de 45 países de los continentes de Asia (Laos, India, Irán, Irak, Pakistán, Kazajstán, Sri Lanka, por ejemplo), de África (Argelia, Liberia, Senegal, Angola, Burundi, etc.), de América (Cuba, Colombia, Haití, Chile, Perú, Nicaragua, entre otros) y de Europa (Bosnia, Estonia, Lituania, Ucrania, Yugoslavia, por ejemplo) quienes llegan al país por su propia cuenta, por avión, barco o vía terrestre.

En la década de los '90, la mayoría de los refugiados provenían de Perú, Cuba, Liberia, Armenia y Argelia. En la primera década del siglo XXI, luego del ataque a las Torres Gemelas el 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, las políticas de refugio y migratorias se tornaron mucho más restrictivas tanto en

Estados Unidos como en Europa. Esto influyó para que llegaran a Argentina personas desde países de la costa occidental africana. Por eso podemos encontrar personas refugiadas de Perú, Colombia, Rumania tanto como de Sierra Leona y Senegal. En el período 2007-2011 según la CONARE la mayoría de los refugiados provenían de Colombia, Costa de Marfil, Haití, Ghana, Cuba y Armenia. A partir de 2012 comenzaron a llegar víctimas de la guerra civil en Siria. También hay algunos niños, niñas y adolescentes no acompañados por lo que Argentina suscribió el primer protocolo de la región para su protección. Argentina es uno de los países en el mundo con mayor coeficiente de elegibilidad.

Desde 1985 y hasta 2006, según las estadísticas del CEpaRe, Argentina recibió más de 9000 solicitudes de asilo de las cuales, menos de un tercio resultaron en el reconocimiento de la persona solicitante de asilo como refugiada. En este período, de acuerdo a las estadísticas del CEpaRe existe una preponderancia de varones (6191) solicitantes de asilo y refugiados por sobre las mujeres (3328) de todas las nacionalidades. A pesar de la dispersión por nacionalidades se identifican tres grandes grupos, separados por su origen continental: latinoamericanos, africanos y Europeos del Este.

Según el ACNUR, en Argentina viven hoy cerca de 5000 refugiados y solicitantes de la condición de refugiado provenientes de diferentes países de América, África, Asia y Europa. La Secretaría Ejecutiva de la CONARE refiere que hay en el país aproximadamente 3000 refugiados. La composición de la población refugiada ha variado, según las circunstancias y el contexto internacional, los conflictos armados o de violación sistemática de los derechos humanos que se han ido produciendo en el mundo.

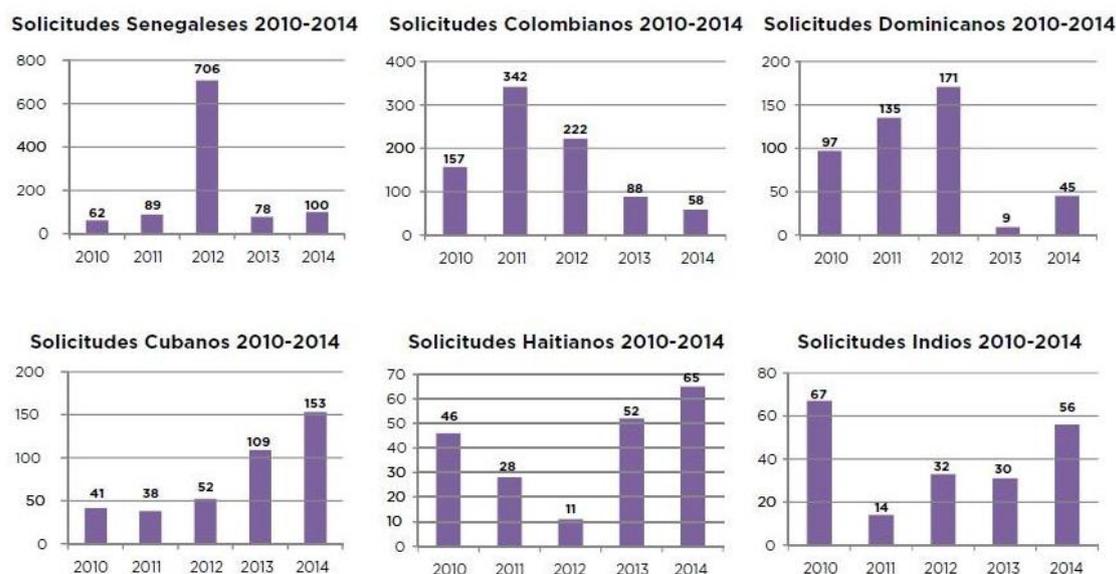
1.2. Flujo de refugiados en el país, rangos de edad, nacionalidad, tipos de procedimiento y evolución de las tasas de reconocimiento de refugiados.

A continuación haré referencia y analizaré las estadísticas de la Comisión Nacional para los Refugiados con relación a los rangos de edad, nacionalidad, sexo y a la evolución de las tasas de reconocimiento. Cabe aclarar que en el sitio web no existen estadísticas completas desde la creación de la CEpaRe sino que se toman datos de los últimos años.

Estadísticas de solicitudes por nacionalidad. 2010-2014

Con relación a las solicitudes por nacionalidad, la Comisión Nacional para los Refugiados ha realizado estadísticas de las principales nacionalidades entre el año 2010 y el 2014

país/año	2010	2011	2012	2013	2014	total
senegalesa	62	89	706	78	100	1035
colombiana	157	342	222	88	58	867
dominicana	97	135	171	9	45	457
cubana	41	38	52	109	153	393
haitiana	46	28	11	52	65	265
india	67	14	32	30	56	202
siria	0	0	50	122	91	263
nigeriana	64	54	24	10	12	164
ucraniana	3	6	6	5	86	106
ghanesa	15	10	20	17	41	103
bangladesi	26	22	39	6	6	99
armenia	16	5	9	13	22	65
peruana	25	4	11	3	5	48
pakistani	0	2	2	3	15	22
otros	134	120	112	69	75	510
total	753	869	1467	614	830	4533



Fuente: CONARE

Tal como surge de los cuadros estadísticos de la CONARE, entre los años 2010 y 2014 se observa un alto índice de solicitud de reconocimiento del estatuto de refugiados de senegaleses en primer lugar (siendo el año 2012 de modo sobresaliente el de mayor cantidad de solicitudes), luego de colombianos, dominicanos, cubanos, haitianos, sirios e indios. La Comisión no ha publicado en su sitio web estadísticas de años anteriores.

No es casual que en el año 2013 la Dirección Nacional Migraciones haya aprobado un régimen especial de regularización de extranjeros de nacionalidad senegalesa y dominicana que entró en vigencia el 14 de enero de ese año por un lapso de 180 días hábiles. La Dirección de Acceso a la Justicia del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos colaboró junto a la Dirección Nacional de Reincidencia y a Migraciones (DNM) para que los beneficiarios presenten los requisitos necesarios para iniciar el trámite, entre ellos, el certificado de antecedentes penales.

De esta forma, miles de senegaleses y dominicanos fueron regularizados mediante este régimen especial. El plan, buscó cambiar la realidad que desde

hace mucho padecía esta población que, al no tener documentos, tenían serias dificultades de acceder a un trabajo formal, asistencia médica o educación, con todo lo que eso implica para ellos y sus familias.

La resolución se firmó de manera unilateral ya que Senegal no tiene representación diplomática en el país y el mismo texto destaca que los integrantes de esas comunidades "han demostrado su voluntad de arraigo" en el país, y que no posibilitarles ejercer los derechos y obligaciones básicos los coloca en una situación de abuso que profundiza la vulnerabilidad.

Muchos de ellos ingresaron al país por pasos no habilitados, pues para hacerlo de manera legal tendrían que haber pedido una autorización que, de todas formas, no se otorga. Por eso, el nuevo régimen hace una excepción a la Ley de Migraciones y excluye el requisito de ingreso legal. También suspendió las órdenes de abandono o expulsión del país.

El acogimiento al régimen implicó para los senegaleses desistir "de pleno derecho de toda otra solicitud de residencia en trámite y/o de los recursos interpuestos por el extranjero en sede administrativa o judicial", como por ejemplo la Comisión Nacional para Refugiados.

Estadísticas de solicitudes diferenciadas por sexo. 1985-2014.

SOLICITUDES RECIBIDAS DE ESTATUTO DE REFUGIADO

año	total	mujeres	hombres	%mujeres	%hombres
1985	195	35	160	17,9	82,1
1986	513	133	380	25,9	74,1
1987	560	157	403	28,0	72,0
1988	397	121	276	30,5	69,5
1989	106	30	76	28,3	71,7
1990	47	8	39	17,0	83,0
1991	53	9	44	17,0	83,0
1992	83	14	69	16,9	83,1
1993	216	40	176	18,5	81,5
1994	283	74	209	26,1	73,9
1995	303	71	232	23,4	76,6
1996	152	47	105	30,9	69,1
1997	369	160	209	43,4	56,6
1998	636	219	417	34,4	65,6
1999	1454	631	823	43,4	56,6
2000	1400	587	813	41,9	58,1
2001	1067	421	646	39,5	60,5
2002	454	153	301	33,7	66,3
2003	467	174	293	37,3	62,7

año	total	mujeres	hombres	%mujeres	%hombres
2004	389	154	235	39,6	60,4
2005	396	109	287	27,5	72,5
2006	401	91	310	22,7	77,3
2007	587	124	463	21,1	78,9
2008	860	216	644	25,1	74,9
2009	763	336	427	44,0	56,0
2010	753	180	573	23,9	76,1
2011	869	277	592	31,9	68,1
2012	1467	305	1162	20,8	79,2
2013	614	174	440	28,3	71,7
2014	830	256	574	30,8	69,2
TOTAL	16764	5305	11459	31,6	68,4

Fuente: CONARE

De acuerdo a las estadísticas de la CONARE la mayoría de los solicitantes del reconocimiento del estatuto de refugiado son hombres. Esto se observa tanto en el total de los años considerados como así también año por año.

Estadísticas de solicitudes según rango de edades y sexo. 2010-2014.

año	2010		2011		2012		2013		2014		TOTAL	
edad/sexo	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M
0 a 4	7	10	13	14	10	16	12	10	9	14	51	64
5 a 11	12	13	16	20	21	16	12	27	15	31	76	107
12 a 17	10	49	14	31	16	48	7	21	11	39	58	188
18 a 59	146	498	231	522	252	1077	133	378	207	478	969	2953
60 y +	5	3	3	5	6	5	8	6	14	12	36	31
TOTAL	180	573	277	592	305	1162	172	442	256	574	1190	3343

Fuente: CONARE

Estadísticas de refugiados reconocidos según rango de edades y sexo.

2010-2014.

año	2010		2011		2012		2013		2014		TOTAL	
edad/sexo	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M
0 a 4	7	2	1	2	4	7	9	13	2	5	17	29
5 a 11	3	5	7	6	7	6	12	25	6	5	35	47
12 a 17	5	4	4	25	10	26	13	31	7	2	39	88
18 a 59	18	31	23	38	29	47	74	90	26	35	170	241
60 y +	2	2	5	1	7	3	11	8	1	3	26	17
TOTAL	29	44	40	72	57	89	119	167	42	50	287	422

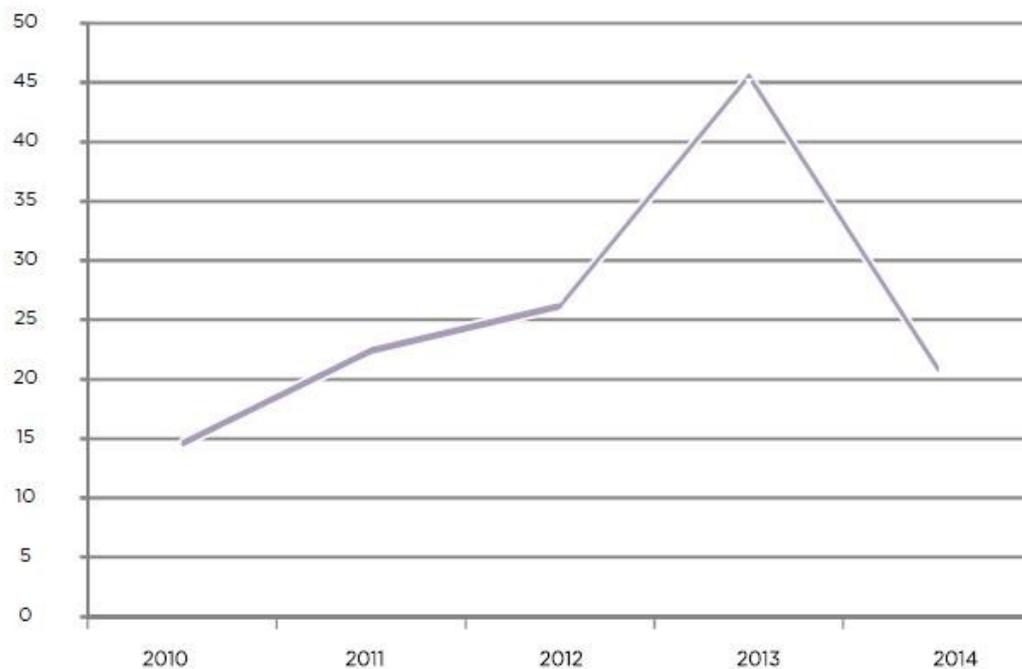
Fuente: CONARE

Según surge de los últimos dos cuadros, la gran mayoría de solicitantes de reconocimiento del estatuto de refugiado pertenecen al sector etario de entre 18 y 59 años tanto para las mujeres como para los hombres. El rango etario con menor índice es el de personas mayores a 60 años y luego el de niños de entre 0 a 4 años. Lógicamente, estas estadísticas responden en gran medida a las reducidas posibilidades que tienen las personas mayores para poder desplazarse ya que al huir de sus países de origen, por lo general viajan en condiciones difíciles de afrontar, de gran incomodidad e incluso muchas veces inhumanas, para una persona con movilidad reducida como lo son las personas mayores de 60 años. Esto no significa que las personas mayores de 60 años no sean perseguidas por alguna de las razones que encuadran en la definición

de refugiado. No obstante, refleja que los padecimientos del refugiado no se agotan en el “temor fundado de persecución” sino que el viaje que implica el desplazamiento hacia otro país en busca de protección representa otro sufrimiento más que un refugiado debe atravesar. Por el contrario, los jóvenes y adultos cuentan con más posibilidades de afrontar la huída y el traslado hacia un país seguro.

Cabe aclarar nuevamente que la CONARE no exhibe en su sitio web estadísticas de años previos al 2010.

Evolución de la tasa de reconocimiento. 2010-2014



Fuente: CONARE

año	reconocidos	denegados	total	tasa %
2010	73	427	500	14.60
2011	112	388	500	22.40
2012	146	412	558	26.16
2013	286	342	628	45.54
2014	92	348	440	20.91
total	709	1227	1936	36.62

Fuente: CONARE

Entre los años 2010 y 2014 la tasa de reconocimiento es menor al 50% y, salvo en el año 2013, el resto de los años la tasa de reconocimiento es menor al 27%. De este modo, casi el 75% de las personas que se presentan ante el Estado argentino a solicitar ser reconocidas como refugiadas son denegadas. Sin embargo, tal como referiré en los próximos capítulos, Argentina se convirtió en los últimos veinte años en uno de los países con mayor coeficiente de elegibilidad en el mundo junto con Canadá y Suecia. En este sentido, es preciso cuestionarse acerca de los motivos por los que tantas personas migrantes que no son reconocidas como refugiadas solicitan refugio. Se trata, sin lugar a dudas, de una población que se considera a sí misma con la necesidad de contar con la protección del Estado ya que de otro modo no invertiría su tiempo y esfuerzo en atravesar el procedimiento de solicitud de refugio lo cual implica no solo presentarse personalmente en la CONARE y llenar un formulario sino también escribir una carta con los motivos por los que solicita ser reconocido como refugiado, presentar documentación, solicitar asesoramiento legal y asistir a las entrevistas de elegibilidad en la CONARE. Esta población a la cual el Estado argentino le deniega su solicitud, podrá estar constituida por algunos refugiados que no fueron reconocidos y en gran medida por migrantes que no logran, o les resulta muy dificultoso, acceder a obtener

documentación adecuada que le permita permanecer en el país de modo regular. Es así, como los solicitantes de refugio denegados representan en muchos casos las fallas existentes en el procedimiento de la regularización de migrantes que llegan al país. Cabe aclarar, que este tema no será desarrollado en el presente trabajo ya que excede el ámbito al que se suscribe la investigación.

Capítulo 2. Integración local de los refugiados.

2.1. Concepto de “integración local”.

La integración local es una de las tres “soluciones duraderas” que existen para los refugiados según el ACNUR. Una solución duradera es aquella que pone fin al ciclo del desplazamiento de las personas que se ven obligadas a dejar su hogar en su país a causa de conflictos, persecución o violencia generalizada y que permite a estas personas desplazadas reanudar una vida normal en un entorno seguro. El objetivo fundamental de la protección internacional es lograr soluciones duraderas para las personas refugiadas¹.

Existen tres tipos de soluciones duraderas distintas:

- La repatriación voluntaria, en la cual los refugiados pueden regresar en condiciones de seguridad y dignidad a su país de origen;
- La integración local, en la cual el país de asilo ofrece residencia, y
- El reasentamiento, en el cual los refugiados son transferidos del país de asilo a un tercer Estado que está dispuesto a admitirlos y protegerlos de forma permanente.

En el presente trabajo se desarrollará y analizará el rol del Estado en relación a una de las mencionadas soluciones duraderas: la integración local. Cabe destacar que la misma, se compone de un proceso gradual que se da en tres ámbitos:

- **Legal:** A los refugiados se les otorga progresivamente un amplio rango de derechos, similares a los disfrutados por los ciudadanos, que lleva

¹ El concepto de “solución duradera” proviene del ACNUR. En este sentido, la propia Agencia de Naciones Unidas señala que juega un papel en relación con cada una de las soluciones duraderas, pero que el éxito de cualquiera de ellas depende de que las partes interesadas, incluyendo los países afectados, trabajen conjuntamente.

eventualmente a obtener la residencia permanente y, en algunos casos, la ciudadanía;

- **Económico:** Los refugiados gradualmente se independizan de la asistencia del país de asilo o de la asistencia humanitaria, y son cada vez más autosuficientes, de manera que pueden ayudarse a ellos mismos y contribuir a la economía local;
- **Social y cultural:** La interacción entre los refugiados y la comunidad local les permite a los primeros participar en la vida social de su nuevo país, sin temor a la discriminación o la hostilidad (ACNUR).

Estas tres dimensiones se encuentran relacionadas entre sí y las tres son relevantes para que los refugiados se integren con éxito como miembros de pleno derecho de la sociedad.

La integración local constituye una decisión soberana y una opción que pueden ejercer los Estados orientados por sus obligaciones contraídas en virtud de tratados y los principios de derechos humanos. En el año 2005, en el Informe del 56º período de sesiones del Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR se alcanzó la “Conclusión sobre Integración Local” que subrayaba la necesidad de adoptar estrategias integrales para abordar los problemas de los refugiados y hacía hincapié en “el importante lugar que puede ocupar la integración local en esos planes integrales” (ACNUR, 2005). La misma Conclusión también “exhorta a los Estados y a ACNUR a seguir trabajando de forma activa en la integración local cuando sea adecuado y viable, y teniendo en cuenta las necesidades y opiniones tanto de los refugiados como de su comunidad de acogida” (ACNUR, 2005).

El ACNUR ha reconocido que la situación mundial de refugiados representa un desafío internacional que exige que se aborden eficazmente la repartición de la carga y la responsabilidad internacionales. De igual modo señaló que la facilitación de la integración local, en su caso, es un acto de los Estados y una solución duradera para los refugiados que contribuye a esa repartición de la carga y de la responsabilidad, sin perjuicio de la situación específica de ciertos países en desarrollo que hacen frente a afluencias en gran escala.

Para facilitar la integración local de refugiados es importante que los Estados cuenten con marcos normativos y con políticas públicas adecuadas que tengan en cuenta el perfil de sus destinatarios.

La integración en el contexto de los refugiados es un proceso dinámico recíproco de múltiples facetas, que exige esfuerzos de todas las partes interesadas, en particular de buena predisposición por parte de los refugiados para adaptarse a la sociedad de acogida sin tener que renunciar a su propia identidad cultural, y una buena predisposición correspondiente por parte de las comunidades e instituciones públicas de acogida para acoger a los refugiados y satisfacer las necesidades de una población variada.

Finalmente, en esta misma conclusión, el Comité Ejecutivo señaló que las características que podrían ayudar a determinar las circunstancias en que la integración local podría ser una solución duradera apropiada podrían incluir, con sujeción a la consideración de los Estados, a:

- 1) Refugiados nacidos en países de asilo que de otro modo se convertirían en apátridas; y/o

- 2) Refugiados que, debido a sus circunstancias personales, incluidas las razones que los impulsaron a huir, tienen pocas probabilidades de repatriarse a su país de origen en un futuro previsible; y
- 3) Refugiados que han establecido estrechos vínculos familiares, sociales, culturales y económicos con su país de asilo, en particular los que ya han logrado un considerable grado de integración socioeconómica, o que tienen la capacidad para lograrlo.

La búsqueda de soluciones duraderas para los refugiados constituye un reto central. Alcanzar la autosuficiencia y una integración local efectiva sigue siendo uno de los mayores desafíos para los refugiados que deben competir con otros sectores marginados de sus comunidades. El compromiso de los Estados en asegurar el goce pleno de los derechos económicos, sociales y culturales de los refugiados, incluido su acceso a las políticas públicas sociales se plantea como un paso esencial para combatir la exclusión social y la precariedad laboral que afecta a muchos refugiados en la región (Demant, 2013).

Como se observa, la integración local, al igual que los otros dos tipos de soluciones duraderas, es pensada únicamente para los refugiados reconocidos por el país de asilo en el que estos se encuentran, excluyendo así a los solicitantes de asilo que aún no han sido reconocidos. Teniendo en cuenta el tiempo que generalmente demora el procedimiento de solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado, se produce una disparidad entre los refugiados reconocidos y los solicitantes que afecta a la integración de estos últimos. De este modo, se da una situación de desigualdad considerando el carácter declarativo del reconocimiento del

Estatuto de Refugiado (Ley 26.165, art. 3°). Es decir, la persona no adquiere la condición de refugiada en virtud del reconocimiento ya que éste no tiene carácter constitutivo. Se reconoce esa condición por el hecho de que la persona ya es refugiada. Como consecuencia, si el Estado de acogida no tiene en cuenta a los solicitantes de asilo en la búsqueda de soluciones duraderas, estas personas terminan siendo excluidas hasta el momento de ser reconocidas o realizando el doble de esfuerzos para integrarse.

2.2. Integración Legal, Económica y Social y Cultural.

Sin perjuicio de que las tres dimensiones de la integración local serán desarrolladas y analizadas en los próximos capítulos, haré una breve introducción a fin de concluir la idea acerca del concepto de la integración local como solución duradera.

La integración legal de refugiados, por ejemplo, puede darse a través del cambio de estatus migratorio de residente precario o temporal a residente permanente, y la obtención de la naturalización. Para tal fin, algunos países adoptaron decretos de amnistía, resoluciones administrativas o aplicaron de manera flexible sus disposiciones migratorias. La dimensión jurídica implica la concesión por parte del Estado de acogida de un estatuto jurídico seguro y una amplia gama de derechos similares a los que gozan sus ciudadanos. La integración legal debería tener como opción la naturalización. Para tal fin, posiblemente los países de acogida necesitarán de apoyo técnico y financiero para adaptar y modificar sus ordenamientos jurídicos y administrativos nacionales para que los refugiados puedan gozar de la igualdad de derechos, servicios y programas, sin discriminación.

Con relación al derecho de naturalización de los refugiados, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 establece en su art. 34 que “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.” La naturalización, tal como sostiene el ACNUR, abre la vía para la plena integración local de los refugiados y para la plena protección de los Estados.

A efectos de lograr una efectiva integración local de los refugiados es necesario un adecuado equilibrio entre la respuesta legal y el componente socioeconómico.

En este sentido, además de la existencia de un marco jurídico que facilite su integración legal en el que se posibilite la exoneración o disminución de los costos de los procesos de documentación, regularización y naturalización, es importante la puesta en práctica de propuestas concretas que permitan su autosuficiencia a través de la inserción en el mercado laboral y la generación de ingresos.

En el ámbito de la integración socioeconómica es relevante el acceso a servicios públicos, el ejercicio de derechos fundamentales, el acceso a fuentes de empleo y generación de ingresos que también beneficiarán a las comunidades receptoras. El componente socioeconómico de la integración local muchas veces favorecerá a las poblaciones locales que los reciban, facilitando de este modo un mayor acercamiento entre los distintos sectores de la población y también el reconocimiento del aporte positivo que los refugiados realizan al desarrollo de las comunidades locales. La extensión de los

beneficios a las comunidades receptoras ha sido subrayada en el componente de soluciones duraderas del Plan de Acción de México (Murillo, G., 2005).

Es así que los Estados que acogen a refugiados deben considerar cómo facilitar su empleo y participación activa en la vida económica del país de acogida, entre otras cosas, mediante la educación y la capacitación, y examinar sus leyes y prácticas, para identificar e intentar eliminar los obstáculos existentes para el empleo de los refugiados. La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 servirá de marco para la creación de condiciones propicias para la autosuficiencia de los refugiados.

De igual modo, se deberán realizar esfuerzos para reconocer la equivalencia de los diplomas académicos y profesionales, certificados y títulos obtenidos por los refugiados antes de llegar al país de acogida.

Con relación a la dimensión social y cultural de la integración local, para que esta sea posible los refugiados tendrán que hacer esfuerzos conscientes para adaptarse al entorno local y respetar y entender las nuevas culturas y modos de vida, teniendo en cuenta los valores de la población local, y a su vez, la comunidad de acogida deberá aceptar a los refugiados en su estructura sociocultural, estando ambos procesos basados en los valores de la diversidad, la no discriminación y la tolerancia.

Capítulo 3. Integración Legal.

3.1. Avances jurídicos del Estado Argentino en materia de derechos de los refugiados.

A partir de la descripción de los avances en materia de derechos de los refugiados en nuestro país que desarrollaré a continuación, se observará de qué modo el país evolucionó en términos de integración legal de los refugiados. En este sentido, tendré en consideración tres períodos diferentes: Período previo a 1985 (fecha de creación del Comité de Elegibilidad para los Refugiados –CepaRe-), período 1985/2006 (año de creación de la Ley 26.165: Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado”) y período 2006-hasta la actualidad.

Argentina es, desde el año 1961, uno de los Estados parte de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados de Naciones Unidas y de su Protocolo de 1967. Según esta Convención, un refugiado/a es “toda persona que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentra fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país.” Con el Protocolo de Nueva York de 1967 sobre el estatuto de los refugiados se amplía la protección a todas aquellas personas que la necesitaran, ya que originalmente se había pensado sólo para las víctimas de los sucesos acaecidos en Europa hasta el año 1951. De este modo, se eliminó el límite temporal y geográfico establecido en la Convención de 1951. Esto se debió a que el número de personas que huían de su país en contra de su voluntad

aumentó considerablemente luego de terminada la Segunda Guerra Mundial.

La Convención de 1951 brinda un marco legal mediante el cual se reconocen los derechos de las personas que solicitan protección internacional en la Argentina. Además del principio rector de no devolución, se destacan los siguientes derechos: la prohibición de discriminación (art. 3), la libertad religiosa (art. 4), el derecho de asociación (art. 15), el acceso a los tribunales (art. 16), la libertad de circulación (art. 26), los derechos de propiedad intelectual e industrial (art. 14), el derecho al empleo remunerado (art. 17), al trabajo por cuenta propia (art. 18), al ejercicio de profesiones liberales (art. 19), vivienda (art. 21), educación pública (art. 22), asistencia pública (art. 23), legislación del trabajo y seguros sociales (art. 24).

A su vez, Argentina aplica también la Declaración de Cartagena de 1984 la cual amplía la definición de refugiado contenida en la Convención de 1951, *incluyendo a las personas que han huido de su país "(...) 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."* Esta Declaración fue necesaria para ampliar la definición del concepto de refugiado a causa, principalmente, de los conflictos armados y la afluencia masiva de refugiados en Centroamérica durante los años setenta y ochenta.

Además, el país ha ratificado los instrumentos regionales y universales más relevantes en materia de derechos humanos. El marco legal de protección internacional de los refugiados se complementa con otros instrumentos internacionales sobre derechos humanos con jerarquía constitucional a partir de la reforma constitucional de 1994 que incorporó a la constitución los tratados

de derechos humanos. Así, el derecho a solicitar y recibir asilo se encuentra consagrado en el artículo 14 Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo XXVII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y artículo 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En el año 1985, luego del retorno a la democracia, se crea en el país (mediante el Decreto 464 de 1985) el Comité de Elegibilidad para los Refugiados (CEpaRE) para ser la institución encargada de tramitar las solicitudes de refugio, recopilar los datos estadísticos que permitieran conocer el país de procedencia y el año de ingreso al país, y cómo formular políticas públicas. El CEpaRE funcionó dentro de la órbita de la Dirección Nacional de Migraciones, Ministerio del Interior, y se integraba por el Director Nacional de Migraciones, el Jefe del Departamento de Asuntos Jurídicos de la Dirección Nacional de Migraciones, el Jefe del Departamento de Admisión de Extranjeros de la Dirección Nacional de Migraciones y un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. El ACNUR también era parte de este Comité, con voz pero sin voto para asesorar a sus miembros acerca de la aplicación de los términos de la Convención de 1951 y de otros instrumentos internacionales relativos al tema.

El marco legal nacional que se ocupa de los refugiados está establecido en la ley de refugiados 26.165, aprobada en el año 2006 en un contexto en el que los derechos humanos se convirtieron en eje transversal de las políticas de Estado. A su vez, se trata de una norma sumamente innovadora en el contexto latinoamericano respecto del modo en que se encuentra regulado el derecho de los refugiados en la región. La ley sienta los principios básicos en materia de protección y pone fin a la gran dispersión de normas que regulaban la materia,

a la vez que señala un procedimiento claro para el reconocimiento de la condición de refugiados para las personas que así lo soliciten. Reconoce expresamente la vigencia de los instrumentos de derechos humanos mencionados y los instrumentos específicos de protección. Por su parte, incorpora dentro del marco de protección a las recomendaciones y directrices emanadas del ACNUR con carácter interpretativo. Respecto al concepto de refugiado, la ley reconoce los criterios establecidos en la Convención de 1951, el Protocolo de 1967 y la Declaración de Cartagena (Asa, et. al., 2007).

Esta ley creó el órgano encargado de decidir sobre las solicitudes de asilo: la Comisión Nacional de Refugiados (CONARE) integrada por 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, quienes ejercen sus funciones en el ámbito del Ministerio del Interior. Por su parte, la ley amplía la representación de miembros con voz pero sin voto a dos: un representante del ACNUR y un representante de las organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro que designado por los miembros de la Comisión, teniendo en consideración su trayectoria en la asistencia y defensa en los derechos de los refugiados.

Las funciones de esta Comisión se ampliaron notablemente en comparación con las del el CEPaRE. De este modo, la Comisión tiene la función de “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 (...); 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 (...); g) Dictar su reglamento interno de funcionamiento (...)" (art. 25).

Con relación al procedimiento, se establece que se respetarán los principios de confidencialidad y de debido proceso legal. Se reconoce al solicitante del 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 (art. 32).

La ley se complementa, además, con un importante número de decretos y regulaciones administrativas -como permisos de residencia, documentación y extradición- que respetan los estándares mínimos internacionales de protección.

La ley representó un gran avance y permitió la formulación de algunas

políticas públicas específicas para esta población. La norma estableció que la protección debe ser con arreglo a los principios de “no devolución” lo que significa que estas personas no pueden ser “devueltas” a su país de origen bajo ningún concepto, se prohíbe el rechazo en frontera, la discriminación, la sanción por ingreso ilegal y se fomenta la interpretación más favorable a la persona humana (principio *pro homine*). Amplía la definición de refugiado, establece que la presunción de credibilidad será dada por la existencia de indicios suficientes, aportados por el testimonio del solicitante y, si se produjera una entrada masiva de solicitantes, hecho que podría demorar la resolución de los casos, se procederá a hacer un reconocimiento por grupo, acorde con los parámetros establecidos por ACNUR y el Ministerio del Interior. Por otra parte, se propicia la aplicación del principio de la unidad familiar en la extensión de la condición de refugiado y se garantiza la protección de mujeres solas y/o menores de edad mediante atención psicológica.

En el año 2007, conforme lo establecido por la Ley, se creó la Comisión para la Asistencia Integral y Protección del Refugiado y Peticionante de Refugio en el ámbito de la Defensoría General de la Nación, cuya misión principal es la de velar por los derechos de los niños, niñas y adolescentes que llegaron al país sin compañía de un adulto y, a partir de 2012, ofrecer el patrocinio jurídico gratuito a personas refugiadas y solicitantes de refugio mayores de edad.

La asistencia legal gratuita al solicitante de la condición de refugiado le permite efectivamente ejercer durante el proceso de determinación de la condición de refugiado los derechos que le reconoce la Convención de 1951. En nuestro país está prevista tanto asistencia como representación legal gratuita lo cual es visto por el ACNUR como una “buena práctica”.

Quienes solicitan refugio en la Argentina a partir del año 2006 cuentan con la protección del Estado y, en teoría, con un acceso a derechos similar al que disfruta un ciudadano, con excepción de los derechos políticos. En cambio, las personas a las que se les ha otorgado el estatuto de refugio sí pueden ejercer el derecho al voto, pero sólo pueden elegir autoridades para cargos provinciales y/o municipales y en algunos distritos, tales como la provincia de Buenos Aires, Catamarca, Misiones, Neuquén, Santa Fe y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Es preciso aclarar que la Ley 26.165 aún no se encuentra reglamentada. Dado el largo tiempo sucedido a partir de la sanción de la ley, 9 años, se le consultó a la CONARE respecto de los avances con relación a la reglamentación de la ley. En este sentido, la Secretaria Ejecutiva manifestó que *“La reglamentación ya está por salir en realidad, fue y vino, fue a legal y técnica, se le pidió opinión a los Ministerios y debería salir antes de fin de año. Está próxima a salir. Hay menciones sobre las cuestiones relativas a la asistencia, a la integración y a la articulación con otros Ministerios y actores”*²

El problema de la falta de reglamentación de la ley es que el procedimiento y aplicación de la misma queda a la libre interpretación de los “oficiales de elegibilidad” de la CONARE.

Para la reglamentación, la CONARE convocó en el año 2013 a la Fundación Comisión Católica Argentina de Migraciones (FCCAM), la Comisión de Apoyo a Refugiados y Migrantes (CAREF), la Comisión para la Asistencia Integral y Protección al Refugiado de la Defensoría General de la Nación (DGN), al Centro de estudios Legales y Sociales (CELS) y al Programa Migración y Asilo

² ANEXO 1. Entrevista realizada a María José Marcogliese, Secretaria Ejecutiva de la CONARE

de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús (UNLA), con el objeto de formar una *mesa participativa*. Ellos debían que revisar el Proyecto de Reglamentación de la “Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado” y discutir su ámbito de aplicación, así como ciertos aspectos contradictorios entre los artículos de la Ley y el Proyecto de Reglamentación. Sin perjuicio de ello, la Comisión de la DGN refirió que nunca pudieron acceder al documento final.

La documentación

El Certificado de Residencia Precaria de Peticionante de Refugio (en adelante “la Precaria”) es un documento público emitido por la autoridad competente en materia de refugiados en nuestro país, la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE), que tiene por fin inmediato regularizar la situación migratoria de los peticionantes de la condición de refugiado mientras el mencionado organismo decide sobre el reconocimiento de la condición de refugiado de la persona que así lo solicita o a cuyo favor se solicita. Tiene un plazo de validez acotado (aproximadamente 90 días) que puede ser renovado periódicamente mientras dura el procedimiento de elegibilidad, y consigna los datos personales del peticionante de refugio, incluyendo información sobre documentos de identidad, si es que están en poder de la persona (pasaporte, cédula de identidad, etc.). Precisamente, se trata de un documento que por sí solo no acredita identidad. A su vez, contiene información respecto de los derechos que asisten a su portador, a saber, derecho de libre tránsito por todo el territorio nacional, derecho de elegir el lugar donde fijar su residencia, de estudiar, de acceder a los servicios de salud públicos y, en particular, autoriza a

la persona a realizar tareas remuneradas y, por ende, a registrarse a través de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) con un número de CUIL provisorio (Figari Costa, 2012: 277-278).

El Decreto GCBA N° 1718/20077 establece que los trámites administrativos en cualquiera de las dependencias del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires pueden ser iniciados, impulsados y concluidos a través de la Precaria. Ello incluye la concesión de licencias de conducir transitorias y la posibilidad de la apertura de cajas de ahorro y “cuentas sueldo” en el Banco de la Ciudad de Buenos Aires para aquellos extranjeros que posean además un número de CUIL. Sin embargo, si nos detenemos en los considerandos que motivan el acto administrativo, nos encontramos con que la norma está dirigida a facilitar la realización de dichos trámites a quienes se encuentran tramitando una residencia temporaria en la Dirección Nacional de Migraciones bajo el criterio de ciudadanos provenientes del MERCOSUR y Estados asociados, es decir, está contextualizada en el marco de ese proceso de integración regional. El decreto en ningún momento menciona a los solicitantes de asilo como destinatarios de la norma y, por ende, los peticionantes de la condición de refugiado que deseen realizar los trámites antes indicados munidos únicamente de la Precaria pueden encontrarse con diferentes obstáculos como, por ejemplo, cuando el empleado de la repartición correspondiente les solicite documentación que acredite su identidad (Figari Costa, 2012: 278-279).

Una vez que el solicitante de asilo es reconocido por el Estado argentino como refugiado, las autoridades regularizan su situación migratoria concediéndole una residencia por dos años, prorrogable cuantas veces se estime necesario conforme lo fija la Ley de Migraciones N° 25.871, a través de la cual puede

luego acceder al DNI. El DNI es indudablemente uno de los principales instrumentos a través de los cuales es posible el acceso a derechos y, en el caso de los refugiados, es la principal garantía del disfrute del asilo y por ende del disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales.

Con relación al derecho a la naturalización de los refugiados, el cual, como fue mencionado en el capítulo anterior, se encuentra establecido en el artículo 34 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, es necesario destacar que en Argentina, para la obtención de la ciudadanía, la jurisprudencia de los tribunales ha eliminado la exigencia de requisitos tales como la presentación del certificado de antecedentes penales expedido por el país de origen. También se ha eliminado el requisito de la renuncia previa a la nacionalidad de origen en los formularios de solicitud de carta de ciudadanía. El ACNUR ha reconocido estas acciones como “buenas prácticas” debido a que abren la vía a la plena integración local de los refugiados a la vez que los refugiados adquieren de este modo, la plena protección de un Estado.

3.2. Del derecho a los hechos. Desafíos pendientes para mejorar la integración legal de los refugiados en el país.

Tal como se ha desarrollado, es posible observar que Argentina ha evolucionado normativamente en la protección de solicitantes de refugio y refugiados.

Si analizamos el marco jurídico-normativo, Argentina se encuentra entre los países abanderados en materia de refugio y derechos humanos por la adhesión a los instrumentos internacionales más importantes en ambas materias y por el desarrollo de su legislación interna para adaptar dichos

documentos a nivel nacional. Además, “Argentina, en los últimos veinte años, se ha convertido en uno de los países con mayor coeficiente de elegibilidad en el mundo, esto quiere decir que se encuentra en el grupo de países que aceptan la mayor cantidad de refugiados posible, junto con Canadá y Suecia” (Morales, 2011).

Ahora bien, este avance normativo todavía se encuentra interrogado por los conflictos y obstáculos reales que deben atravesar los solicitantes de asilo y los refugiados una vez que se encuentran en territorio argentino. Los tiempos para la resolución de una solicitud de refugio aún es, en muchos casos, mayor al año, provocando que la situación del peticionante se deteriore jurídica y socio-económicamente al no contar con el Documento Nacional de Identidad (DNI) que lo habilite en los hechos al acceso de sus derechos. A pesar de la legitimidad del Certificado de Permanencia Precaria de peticionante de refugio que se otorga al recién llegado y que acredita su situación migratoria, ésta sigue siendo un obstáculo a la hora de presentarse a un trabajo, a las instituciones públicas u hospitales ya que no posee reconocimiento por parte de la sociedad. En este sentido, la “precariedad” del documento y de la situación del solicitante, en teoría transitoria, se transforma en algo que perdura hasta que no se resuelve su caso. Sin embargo, si la persona logra ser reconocida como refugiado: ¿en qué medida disminuye su “vida precaria”, su situación de exclusión? Uno de las paradojas fundamentales de la gestión estatal del refugio en Argentina reside en, por un lado, la desarrollada legislación y normativa en materia de asilo y, por el otro, en la incapacidad de generar políticas efectivas de protección e integración de los refugiados (Morales, 2011).

Resulta difícil comprender los motivos por los cuales no se optó por el acceso a la categoría de residentes permanentes. En primer lugar, es dable suponer que la protección internacional que otorga el Estado no debe extenderse en el tiempo en forma indefinida, dado que la situación por la cual la persona se vio forzada a abandonar su país de origen puede modificarse en el futuro, permitiendo que la persona retorne en forma ordenada en un contexto en el que vuelvan a restablecerse los derechos que ha perdido. Sin embargo, no es posible tampoco establecer un plazo de tiempo para la residencia de una persona en razón de su condición de refugiado. La misma norma, como hemos visto, establece que los dos años de residencia son prorrogables cuantas veces la autoridad de aplicación –la CONARE– lo estime necesario. En este sentido, la ley 26.165 establece en su art. 25.a que la CONARE tiene la función de resolver sobre el reconocimiento y sobre la cesación de la condición de refugiado (Figari Costa, 2012).

Al analizar el régimen de categorías migratorias introducido por la Ley 25.871, Gabriel Chausovsky (2006) señaló que “Los asilados y refugiados (inciso k) habrán de permanecer en el país, su salida por cese de la condición de refugiado es ajeno a la autoridad migratoria, por lo que no se justifica en modo alguno el otorgamiento de residencia temporaria, sino permanente”.

A su vez, es relevante destacar como uno de los desafíos pendientes en el país, que el documento de identificación de los refugiados ya reconocidos no establezca expresamente la condición de refugiado de su titular. Esta circunstancia, evitaría la discriminación que puede tener lugar en contextos con elementos de intolerancia o discriminación racial, cuando para solicitar trabajo, por ejemplo, una persona deba identificarse como refugiada. En otros países,

como en Costa Rica o Perú (y en Brasil a petición del propio refugiado), la legislación nada dispone sobre el particular y la administración opta por no identificar al portador como refugiado.

En Argentina, los evidentes avances en el plano normativo no se condicen con la posibilidad de que los solicitantes de asilo y los refugiados logren, en los hechos, gozar plena y efectivamente de los derechos que les son reconocidos para que se produzca de ese modo una verdadera integración local en el país. Tal como continuaré desarrollando a lo largo de la presente investigación, dicha integración, en sus tres ámbitos (legal, económico y socio-cultural), sólo será posible en tanto y en cuanto el Estado argentino planifique, diseñe e implemente políticas públicas destinadas a tal fin ya sea adaptando las ya existentes para que esta población pueda acceder a ellas, o mediante un programa específico para refugiados y solicitantes de asilo y/o para concientizar a la población en general acerca de los derechos y deberes de los refugiados y solicitantes. De este modo, las políticas públicas se convertirán en las herramientas y en el medio para alcanzar la integración local de los refugiados como solución duradera en el país de asilo.

Probablemente, el techo de una integración legal efectiva sea el otorgamiento de la carta de ciudadanía a los solicitantes y refugiados que así lo deseen. La obtención de esta carta trae como consecuencia que la persona que la obtiene deja de ser refugiada y pasa a ser nacional del país de acogida. Este trámite judicial, en el país no requiere de ser iniciado con un patrocinio letrado sino que lo puede efectuar la persona que lo desee en la Cámara Civil y Comercial Federal. Sin embargo, tanto en la Comisión para la Asistencia Integral y Protección al Refugiado y Peticionante de Refugio de la Defensoría General de

la Nación como en la Defensoría del Pueblo de la Ciudad, se realiza asesoramiento y patrocinio de este trámite. Para obtener la carta de ciudadanía es necesario cumplir con algunos requisitos: Probar condiciones materiales de existencia, lo que es llamado “medios de vida”. Al respecto, la jurisprudencia ha señalado que es posible ofrecer prueba de una relación de trabajo no registrado (Causa nº 5013/2012 -S.I- “YU HAOMING s/ SOLICITUD DE CARTA DE CIUDADANÍA” Juzgado Civil nº 4, Sec. N° 7). Por otra parte, es necesario presentar prueba documental que demuestre que la persona es mayor de 18 años y tener como mínimo dos años de residencia legal en el país. A su vez es preciso demostrar un conocimiento básico y mínimo del idioma nacional.

En este sentido, lo que permanece pendiente por mejorar, lo cual será desarrollado en los capítulos siguientes, es la brecha existente entre los derechos económicos, sociales y culturales reconocidos en el plano teórico y el goce efectivo y el disfrute de esos derechos en la cotidianeidad.

Capítulo 4. Integración Económica.

4.1 La importancia de la obtención de medios de vida sostenibles de los refugiados.

Las personas refugiadas que llegan a un país desplazadas forzosamente en busca de protección, huyen de sus casas casi sin ningún objeto material de valor. Sin embargo, traen consigo sus conocimientos, habilidades y experiencias y tienen el potencial para ser autosuficientes en los lugares que los acogen. El ACNUR y el Estado de acogida que busque arribar a una solución duradera, tendrá que ayudar a los solicitantes de asilo y a los refugiados a aprovechar ese potencial y a empezar a construir las bases para un futuro mejor.

La autosuficiencia permite a las personas satisfacer las necesidades básicas de la vida, como alimentos, agua, albergue y ropa. Participar en actividades generadoras de ingresos exige adquirir conocimientos, habilidades, desarrollar redes sociales, tener materias primas y otros recursos para satisfacer las necesidades individuales o colectivas de una manera sostenible. El ingreso proporciona la base para la seguridad alimentaria y autosuficiencia, contribuyendo a la estabilidad general, la prosperidad y la paz. A su vez, para muchos de los refugiados, el trabajo se transforma en un elemento significativo que excede los límites económicos de ellos y sus familias y se transforma en un canal social que los vincula con la comunidad en la que se insertan, se conectan con su entorno, y, en algunos casos, revalorizan su experiencia de trabajo en su país de origen.

Tal como señala el ACNUR, invertir en actividades de autosuficiencia ayuda a reducir los costos asociados a la entrega de ayuda y protección. De este modo,

fomentar la autosuficiencia es esencial en todas las etapas del desplazamiento, durante las emergencias, después de las emergencias, y para lograr soluciones duraderas.

Siguiendo este lineamiento, la Estrategia Global de Medios de vida para el periodo 2014- 2018 fue diseñada para fortalecer la capacidad del ACNUR, para facilitar la autosuficiencia y para elevar su rol como aspecto fundamental del trabajo de protección que lleva a cabo el ACNUR.

Algunas de las acciones para fomentar la autosuficiencia de los refugiados incluyen, facilitar el acceso a mecanismos de ahorro y préstamo, capacitación vocacional y de habilidades, capacitación para emprendedores y servicios de apoyo para las empresas, apoyo con los mercados agrícolas y rurales, actividades relacionadas con el empleo, dinero en efectivo o donaciones en situaciones de emergencia, y facilitar el acceso a prácticas y trabajos además de permisos de trabajo o para empresas, derecho al trabajo y libertad de movimiento.

El Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina del año 2004³, busca dotar a los países latinoamericanos receptores de los recursos financieros y técnicos necesarios para promover y garantizar el acceso de los refugiados, tanto a servicios básicos de salud y educación, como a proyectos de generación de empleo y micro-crédito, que posibiliten y promueven la efectiva integración local de los beneficiarios en los países de asilo. Este proyecto se denomina Ciudades

³ Se trata del primer plan de acción adoptado por 20 países latinoamericanos, el 16 de noviembre de 2004, con la activa participación de los propios Estados, los organismos internacionales y representantes de las organizaciones de la sociedad civil de toda la región.

Solidarias, y representa una nueva oportunidad para promover la integración local de refugiados en América Latina.

Por otra parte, el ACNUR considera una buena práctica el derecho de los solicitantes a un empleo remunerado debido a que favorece la integración local del solicitante, en particular cuando los tiempos de espera son largos, y es expresión de la complementariedad del derecho internacional de los refugiados y el derecho internacional de los derechos humanos. En Argentina, la Ley 26.165 establece este derecho para los solicitantes en sus arts. 43 y 51.

A su vez, las políticas públicas implementadas en el país en busca de la inserción laboral de los refugiados y solicitantes de asilo, representan un avance en la búsqueda y en la promoción de su integración económica, aunque aún no son suficientes debido a las barreras y obstáculos que se les presentan a los refugiados para conseguir trabajo.

Los refugiados no cuentan con redes sociales o ahorros para atravesar los períodos de desocupación, por la falta de información respecto a los derechos y obligaciones en materia laboral y por los prejuicios y la discriminación de la que muchas veces son objeto al momento de buscar empleo. En este sentido, se encuentra la idea instalada en muchos argentinos de que los extranjeros les quitan el trabajo, o que una persona, por el hecho de ser refugiada, no es confiable o puede resultar peligrosa. A su vez, para los refugiados que desconocen el idioma es más complicada aún la búsqueda laboral. A esta situación debe sumarse el hecho de que generalmente las trayectorias laborales de los refugiados presentan largos períodos de desocupación, precariedad, inestabilidad y cambios de empleo frecuentes.

El derecho al trabajo es un derecho que debe ser disfrutado sin discriminación alguna entre nacionales y extranjeros. En este sentido, la Convención de 1951 sobre Refugiados estipula en su art. 17 que los Estados partes deberán, en el contexto del empleo remunerado otorgar a los refugiados que legalmente se encuentran en sus territorios “el tratamiento más favorable otorgado en las mismas circunstancias a los nacionales de países extranjeros.”

La Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos del año 1989 remarcó la importancia de que los Estados consideren la equiparación de los derechos de los refugiados con los de los nacionales en cuanto a las posibilidades de empleo para asegurar que la inserción sea exitosa y que no fracase debido a leyes y reglamentos restrictivos (CIREFCA, 1989, p. 23).

Las diferencias que se hicieran deben ser razonables, proporcionales y justificadas en referencia a la protección de todos los derechos humanos. En la práctica, la mayor parte de los Estados imponen ciertas restricciones a los solicitantes de asilo respecto al derecho al trabajo. Los órganos de supervisión, como el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, parecen otorgar a los Estados cierto margen de discreción en este sentido, particularmente cuando los solicitantes de asilo reciben algún tipo de subsidio o cuando la tasa de desempleo en el país respectivo es alta. Sin perjuicio de ello, los solicitantes de asilo no pueden tener prohibido poder trabajar ni tampoco, pese a que no esté prohibido, puede suceder que en la práctica se les impongan requisitos excesivos para obtener un permiso de trabajo o que la documentación que les otorgue el Estado sea incompatible con la solicitada por los empleadores (como sucede en nuestro país con el certificado de residencia precaria).

En nuestro país, tanto los solicitantes de asilo como los refugiados, al igual que todos los habitantes ciudadanos o extranjeros, tienen derecho a trabajar ya sea en relación de dependencia como por cuenta propia.

En este sentido, la Ley 25871 de Migraciones establece en su artículo 51 que “Los extranjeros admitidos o autorizados como "residentes permanentes" podrán desarrollar toda tarea o actividad remunerada o lucrativa, por cuenta propia o en relación.”

Por su parte, los solicitantes de la condición de refugiado también tienen derecho a un empleo remunerado lo cual se encuentra asentado en los artículos 43 y 51 de la Ley 26165 de Reconocimiento y Protección al Refugiado: El artículo 43 señala que: “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.” A su vez, el artículo 51 establece que “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.” Este derecho, reconocido por la legislación favorece la integración local del solicitante, sobre todo cuando el procedimiento es largo.

Sin embargo, pese a que no existen impedimentos formales, y tal como se ha señalado en el capítulo 3, en la práctica el goce efectivo de ese derecho presenta varios obstáculos.

A continuación se desarrollarán las políticas públicas implementadas en el país con el objetivo de favorecer la autosuficiencia y la integración local en el ámbito económico de los refugiados.

4.2 Políticas públicas implementadas en el país

De acuerdo con la Base de Datos de Buenas Prácticas de Medios de Vida e Integración Local en América Latina⁴ existen algunas políticas públicas o acuerdos implementados por nuestro país que son consideradas justamente como buenas prácticas en la materia. Se trata de siete políticas: “Acuerdo de Ciudades/Provincias Solidarias”, “Empresa Solidaria”, “Microcréditos ROARG”, “Trabajar para Integrar, Responsabilidad Social Empresaria y Refugiados: un camino para la inclusión”, “Implementando MOU’s globales”, “Mujeres en Riesgo” y “Proyecto de Vivienda Madre Tierra”. Los últimos tres no serán desarrollados ya que no están enfocados a la integración local como solución duradera sino al reasentamiento. Pareciera que ninguna de estas políticas públicas focalizadas se encuentra funcionando de modo eficiente hoy en día, pero serán mencionadas para observar cuáles fueron los intentos fallidos por implementarlas y pensar luego en otras propuestas para el futuro.

4.2. A. Acuerdo de Ciudades/Provincias Solidarias. Integración y Autosuficiencia.

⁴ <http://livelihoods.acnur.org/inicio/>

El Plan de Acción de México -firmado por 20 países latinoamericanos en 2004- proporcionó a los gobiernos y a las organizaciones sociales del continente una estrategia renovada y un marco operativo que definía los principales retos para la protección de los refugiados y otras personas que necesitan protección internacional en Latinoamérica e identificó procedimientos para asistir a los países de asilo en busca de soluciones adecuadas dentro del espíritu pragmático y básico de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados. El programa de Ciudades Solidarias fue uno de los componentes más novedosos del Plan de Acción de México. El mismo, surgió del hecho de que los refugiados y los solicitantes de asilo tienden a establecerse en las ciudades de Latinoamérica, en especial en el Cono Sur. Conseguir que sean autosuficientes y que se integren a nivel local sigue siendo uno de los mayores desafíos para los programas de protección de los refugiados en América Latina.

Los refugiados se enfrentan a situaciones socioeconómicas complejas en las que tienen que competir con otros sectores desfavorecidos de su comunidad de acogida. Además, los programas para refugiados implementados tradicionalmente por ACNUR y sus socios operativos se han ejecutado desde una perspectiva predominantemente “asistencial” y patriarcal.

Desde el programa de Ciudades Solidarias, ACNUR y sus socios buscan la interacción con las redes comunitarias y con los programas sociales públicos, reconociendo el papel fundamental de los estados locales, municipales o de cada distrito para facilitar la integración de los refugiados. Una integración efectiva a nivel local se consigue mediante la ejecución de políticas públicas que tengan en cuenta tanto los derechos socioeconómicos y culturales de los refugiados, como sus obligaciones. Los gobiernos municipales y regionales

constituyen actores clave por lo que es importante para ACNUR y sus socios aliarse con las administraciones locales. Para las oficinas de ACNUR en cada uno de los países, la implementación de los acuerdos de Ciudad Solidaria conlleva expandir su capacidad institucional para incluir a las entidades locales y regionales, así como a los estamentos centrales y ministeriales. El trabajo realizado con estas ciudades indica que no basta con establecer un marco regulador y legal que proteja los derechos de los refugiados, sino que es de vital importancia garantizar las condiciones y mecanismos para que el orden público se defina e implemente de manera efectiva y por completo a nivel local (Varoli, 2010:44-45).

El proyecto “Ciudades Solidarias” busca apoyar la integración y autosuficiencia de los refugiados proporcionando su acceso a servicios básicos de salud y educación, empleo y vivienda, a través de su incorporación en los programas nacionales existentes y capacitación vocacional y generación de empleo.

El Programa de Autosuficiencia e Integración “*Ciudades Solidarias*” pretende evitar, en la medida de lo posible, los llamados “movimientos irregulares o secundarios”, pero sobre todo busca una protección más efectiva que abarque los derechos y obligaciones sociales, económicas y culturales del refugiado. 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 un número de refugiados a ser determinado en una serie de centros urbanos “piloto” de América Latina.

Se han firmado diferentes acuerdos que promueven el involucramiento de las autoridades locales en la coordinación de las acciones a favor de y en la búsqueda de soluciones asistenciales para las personas de interés del ACNUR.

- Acuerdo Buenos Aires Ciudad Solidaria (2006)
- Acuerdo Rosario Ciudad Solidaria (2007)
- Acuerdo Mendoza Provincia Solidaria (2006)
- Acuerdo Córdoba Provincia Solidaria (2009)
- Acuerdo San Luis Provincia Solidaria (2009)

Con relación al Acuerdo de la Ciudad de Buenos Aires (Convenio n° 33/2006)⁵ entre el ACNUR y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA), el GCBA se comprometió a establecer y promover el funcionamiento de un Comité Operativo conformado por los Ministerios de Derechos Humanos y Sociales, de Salud, de Educación y de Producción, con el propósito de evaluar las condiciones en que se encuentran los refugiados y solicitantes de asilo asentados en la Ciudad de Buenos Aires y sus necesidades; así como definir planes e intervenciones específicas y facilitarles el acceso a planes y programas del GCABA (subsidios familiares, planes de emergencia habitacional, planes de política alimentaria, apoyo a micro emprendimientos, integración al sistema educativo, etc.). Sin perjuicio de lo expuesto, no se advierte en ningún organismo local ni en ninguno de los sitios web del Gobierno de la Ciudad, que el mismo se encuentre en funcionamiento.

Con relación a las otras provincias mencionadas, tampoco logré establecer si los compromisos acordados mediante los convenios firmados se encuentran funcionando. En la Base de Datos de Buenas Prácticas de Medios de Vida e

⁵ Convenio n° 33/2006. Publicado en el Boletín Oficial de CABA N° 2580 el 05-12-2006

Integración Local en América Latina (Base de datos del ACNUR) los enlaces de Ciudades Solidarias de cada provincia no están disponibles⁶. Por su parte, la Secretaría Ejecutiva de la CONARE refirió que se han suscrito oportunamente esos acuerdos, pero que en la práctica “no hay nada en funcionamiento” en ninguna de las provincias ni tampoco en la Ciudad.

Sin embargo, este proyecto fue considerado por el ACNUR como una buena práctica señalando que los acuerdos facilitan un trabajo integral entre todos los actores involucrados en la integración local de personas de interés del ACNUR (reasentadas y no reasentadas). Es posible considerar el hecho de que estos acuerdos no hayan podido implementarse correctamente como la representación de un ejemplo acerca de la contradicción persistente en la falta de correspondencia entre los derechos reconocidos por la legislación y el cumplimiento efectivo de esos derechos en la práctica.

A su vez, siendo Ciudades Solidarias un programa del ACNUR que busca vincularse con programas sociales públicos mediante acuerdos para poder ser implementados, no solo reconoce la importancia de los gobiernos locales en la facilitación de la integración de los refugiados sino que, en los casos en los que los programas sociales no funcionan correctamente, se evidencia la imposibilidad del organismo internacional de exigir a los Estados el cumplimiento de los acuerdos firmados. Así, la implementación de los referidos programas sociales dependerá, en última instancia, de la voluntad política y de la visión humanitaria que posea el Estado firmante.

4.2. B. Empresa Solidaria

⁶ Ver: <http://livelihoods.acnur.org/buscar-por-categoria/art/item-1-acuerdos-ciudadesprovincias-solidarias-argentina/>

Se trata de un programa que se inicio en el año 2009 con el objetivo la promoción del “primer empleo” a través de acuerdos con entidades privadas en Argentina y posee el financiamiento del ACNUR y del sector privado. Pertenece al eje en el Plan de Acción de México de “Ciudades Solidarias”

Según la base de datos del ACNUR de Buenas Prácticas de Medios de Vida e Integración Local en América Latina los logros son los siguientes;

- Burger King (BK) ha contratado a siete personas; cada vez que hay una búsqueda, los candidatos son identificados por las agencias socias de ROARG, en particular FCCAM, MyRAR y HIAS y son derivados a la empresa quien les entrevista y eventualmente contrata.
- Burger King capacita a las personas internamente; al principio del proyecto BK organizó una jornada de sensibilización de todos los gerentes de la sucursal donde iban a trabajar los refugiados.
- Además de BK (grupo ALSEA) existen:
 - un acuerdo formal con el Sofitel BsAs (grupo ACCOR);
 - un acuerdo informal de la agencia socia MyRAR con la compañía de lavado de autos ProntoWash en BsAs, que han contratado a varios refugiados (17 personas en 2010);
 - acuerdos informales entre la agencia socia Vicaría con 3 empresas privadas en Santiago de Chile, que han contratado a varios refugiados (8 personas en 2010).

La base de datos no cuenta con información actualizada acerca de si el Programa continúa en funcionamiento. De acuerdo a algunas noticias periodísticas la empresa Manpower Group Argentina también fue reconocida

como “empresa solidaria” (Comunicarse WEB, 2011 y Visión Sustentable, 2014).

4.2. C. Microcréditos ROARG

Esta política se inició en el año 2002 y tiene como objetivo que los refugiados en Argentina, Bolivia, Chile y Uruguay puedan desarrollar sus microemprendimientos a través del acceso a microcréditos.

El ACNUR señala como logros los siguientes (ACNUR, 2012-2013):

- En promedio, 170 microcréditos son otorgados anualmente en Argentina, Bolivia, Chile y Uruguay;
- El 30%, 75% y 30% de los refugiados que obtuvieron un microcrédito en Argentina, Bolivia y Chile respectivamente, toman nuevos préstamos;
- En Argentina, el Estado Nacional contribuye con un fondo para microcréditos al que los refugiados tienen acceso.

Los programas de microcrédito buscan beneficiar a individuos y empresas involucradas en proyectos productivos pero sin posibilidades de acceso a las instituciones financieras tradicionales, simplifican los procesos de préstamo y reducen los requisitos tradicionales ofreciendo una rápida aprobación de los créditos.

La política de Microcréditos ROARG es considerada una buena práctica por el ACNUR debido a que ofrece una opción adicional para generación de ingresos a personas de interés del ACNUR, de modo tal que se faciliten las condiciones para el logro de la autosuficiencia y de una vida digna en el país de asilo. En Argentina y Chile, los programas han comenzado con un aporte inicial del ACNUR y han desarrollado mayor capacidad de respuesta gracias al aporte

adicional recibido de fondos públicos. En este sentido, los programas de microcrédito han sido exitosos en ejecutar y atraer fondos públicos adicionales a los del ACNUR.

Los actores y socios para la implementación de esta buena práctica fueron: MyrAR, HIAS, CEB, VICARIA, SEDHU

La Fundación MyrAR, no continúa funcionando debido a dejó de contar con fondos del ACNUR. La misma, tenía su eje de trabajo en la integración económica y cultural del refugiado, buscando superar propuestas asistencialistas, a través de programas de otorgamiento de microcréditos que distribuía en alianza con ACNUR y con el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

HIAS es la Asociación Hebrea de Ayuda al Migrante. Es una organización no gubernamental internacional que desde hace más de 130 años trabaja en el rescate, reunificación y reasentamiento de migrantes y refugiados. Asiste a poblaciones en riesgo sin distinción de religión, nacionalidad o etnia. A su vez, provee protección y asistencia a poblaciones en peligro en el mundo provenientes de más de 20 países. Para ello, trabaja con gobiernos locales, el ACNUR y con otras organizaciones.

La **Conferencia Episcopal Boliviana (CEB)** es la agencia socia en la implementación de programas del ACNUR en Bolivia.

Por último, **VICARIA** es la Pastoral Social de Caritas en Chile y **SEDHU** es el Servicio Ecuménico para la Dignidad Humana que posee su sede en Uruguay y desarrolla un programa de atención a solicitantes de refugio en el marco de un convenio que posee con el ACNUR. Posee como objetivo posibilitar la protección e integración de las personas refugiadas.

Se desconoce si en la actualidad se continúa implementando esta política ya que el programa no surge de ningún sitio web y la Fundación Myrar, que es la que trabajaba con este programa en Argentina, no se encuentra funcionando actualmente. De todos modos, es interesante esta nueva mirada en lo que hace a la integración económica de los refugiados dado que constituye un aporte a la perspectiva puramente asistencialista. En ocasiones, resulta indispensable la asistencia con recursos económicos para garantizar el alojamiento, vestimenta y necesidades básicas. Sin embargo, cuando los refugiados (y solicitantes de asilo) poseen las necesidades mínimas satisfechas, los programas de microcréditos acompañados de capacitación, asistencia técnica y servicios financieros acordes a las posibilidades de esta población, podrían llegar a ser sumamente valiosos en términos de integración. Asimismo, este tipo de programas deberían tener especial consideración en que las políticas de devolución del dinero sean sostenibles para sus destinatarios.

4.2. D. Programa Trabajar para Integrar

El programa "Trabajar para Integrar, Responsabilidad Social Empresarial y Refugiados: un camino para la inclusión" que se inició en el año 2015 es una iniciativa público-privada promovida por la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE) y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), apoyada por la Fundación Comisión Católica Argentina de Migraciones (FCCAM) y las empresas adheridas, que ofrece una serie de acciones de Responsabilidad Social Empresarial a la medida de cada

compañía. El objetivo es apoyar la integración laboral de los solicitantes de la condición de refugio y refugiados en Argentina.

Se espera que un alto porcentaje de de esta población pueda desarrollarse, en igualdad de condiciones que los nacionales, accediendo a puestos de trabajo en el mercado laboral formal y promoviendo su participación activa en el sistema económico, productivo y socio cultural argentino.

Ante las grandes dificultades que deben atravesar los refugiados a la hora de buscar trabajo, surge la necesidad de generar estrategias que permitan, en el corto y mediano plazo, dar respuesta a las necesidades de empleabilidad que garanticen ingresos económicos suficientes para solventar gastos de subsistencia, en igualdad de condiciones que los nacionales.

Tal como surge de lo establecido por Programa, el mismo se orienta a facilitar procesos de inclusión e integración social de las personas solicitantes de la condición de refugiado y refugiados por medio de la incorporación a puestos de trabajo en empresas y organizaciones con altos niveles de compromiso y responsabilidad social como política de derechos humanos. En el marco de las acciones que las empresas asumen en pos del respeto por la diversidad y la promoción por la inclusión sin discriminación, es que la inserción laboral de personas que han huido de manera forzada de su país de origen en busca de protección internacional, favorecerá al trabajo de inclusión, integración y reducción de prácticas que promueven situaciones de desigualdad social. El programa permite a las empresas que participen del mismo, nutrirse de los aportes del trabajo en la interculturalidad, entendida como la práctica de inclusión de la diversidad, como posibilidad de intercambio y crecimiento mutuo. De esta forma, la sinergia resultante permitirá que los recursos, saberes

y habilidades compartidos, enriquezcan el desarrollo interpersonal y humano, como así también, los equipos de trabajo y las prácticas laborales cotidianas.

Los objetivos son:

- Que la población de interés pueda desarrollar sus capacidades, saberes y experiencias laborales, previas en el mercado laboral argentino, en igualdad de condiciones que los nacionales.
- Que la población de interés pueda acceder a puestos de trabajo en el mercado laboral formal.
- Que la población de interés pueda iniciar procesos de inserción social con participación activa en el sistema económico, productivo y socio cultural argentino.

Para la implementación del Programa la CONARE y las agencias socias del ACNUR son quienes tienen la función de identificar a personas solicitantes de la condición de refugiado y refugiados reconocidos, en situación de desempleo que demanden acompañamiento en su búsqueda laboral. Una vez realizada la identificación, se elaborará el perfil laboral, para la inclusión a la base de datos de la CONARE.

a) Empleo directo: Las empresas interesadas se comunican con el Programa para la selección y reclutamiento de perfiles que se adecúen a sus necesidades. En función de ello, los perfiles serán socializados para su evaluación y posterior incorporación.

b) Empleo tercerizado: Las empresas interesadas podrán contactarse con las agencias laborales socias del programa que tendrán la tarea de selección y reclutamiento de personal solicitado (consultoras).

Las empresas que se adhieren al programa se comprometen a:

- Facilitar el acceso de la Población de Interés a fuentes de empleo dentro de su empresa o a través de las empresas que formen parte de su cadena de valor
- Promover y ofrecer prácticas laborales dentro de su empresa
- Difundir y sensibilizar, a través de los medios de comunicación que cada empresa tenga disponibles para visibilizar a la población de interés como grupo con necesidades especiales de protección

Como resultado final, se espera que la población acceda a puestos laborales formales, y que esto colabore al cumplimiento de los objetivos inherentes a las prácticas de responsabilidad social asumidas por determinadas empresas con altos niveles de compromiso humano.

Para aquellas empresas que hayan firmado su compromiso de adhesión al Programa, la CONARE y el ACNUR, con el apoyo de las Agencias Socias se comprometieron a:

- Capacitación: ofrecer espacios de capacitación, concientización y socialización sobre la temática de refugio a las empresas que trabajen de manera responsable en pos de la integración laboral de la población de interés (a la Alta Dirección de las empresas, a las gerencias de RRHH, RSE y RRII, etc.).
- Acompañamiento: llevar adelante acciones de acompañamiento sobre el personal incorporado que colabore al adecuado desenvolvimiento laboral y social de las personas dentro de las empresas.
- Difusión: incorporar en las páginas institucionales información relativa a las buenas prácticas empresariales que involucren a Población de

Interés, y publicar notas de prensa que visibilicen las acciones de las empresas que cumplan con los objetivos de este programa.

- Reconocimiento: entregar certificados de buenas prácticas empresariales con Población de Interés, acompañados por notas de empresa y difusión institucional.

Además, las empresas pueden utilizar en sus comunicaciones institucionales el logo del programa.

Con relación a este Programa, la Secretaria Ejecutiva de la CONARE refirió que *“se trata de una buena iniciativa que surgió como una idea de la CONARE con el ACNUR que le puso mucho impulso, mucha folletería. Además el ACNUR tiene otro nombre que tal vez a la empresa le pega mejor y se han hecho varios desayunos con la Cámara de Comercio, con redes de empresas vinculadas con la responsabilidad social empresarial. A su vez, se contactó a algunas consultoras como Manpower y Randstad. La idea fue sensibilizar sobre las potencialidades que una persona refugiada tiene, todos los beneficios de la diversidad cultural para la empresa, pero en la práctica a la hora de dar empleo, hemos tenido pocas ofertas, especialmente de las consultoras. Las empresas participaron de los desayunos pero no es una buena guía, tal vez la manera es otra. Tal vez sería mejor golpearle la puerta al gerente de recursos humanos, pero la verdad es que no lo sé. En la práctica no ha tenido mucha acogida.*

En la CONARE todas las acciones en materia de asistencia y de integración se ejecutan desde la Comisión Católica ya que la Comisión es parte de la CONARE, es la ONG que fue seleccionada y que ya está cumpliendo su segundo mandato de 2 años, tenemos este plan de trabajo en materia de

asistencia. Ellos ejecutan el Programa. Además se creó una base de datos de información sobre la experiencia laboral de cada persona, entonces cuando la empresa o la consultora requieren a alguien se busca en esa base de datos que está hecha de modo precario. Está bueno que la hubiera hecho alguien que sepa de recursos humanos o que haga disponible on line para que la gente pueda cargar su Curriculum. El Programa está bueno, la idea está buena, pero el impacto es bastante bajo, es una pena. Evidentemente le pifiamos a la estrategia, creímos que por esa vía iba bien, pero habría que probar otra cosa.”⁷

Por su parte, desde la Fundación Comisión Católica Argentina de Migraciones (FCCAM) afirman que *“las empresas generalmente tienen muchos prejuicios y todavía no están del todo comprometidas para solicitar personas desde un puesto de baja calificación hasta un puesto de gerencia”⁸*

4.3 Del derecho a los hechos. Dificultades prácticas en el goce efectivo y el disfrute de los derechos reconocidos

Tal como ha sido desarrollado precedentemente, el Estado argentino ha realizado algunos intentos para lograr el acceso al derecho a trabajar de solicitantes de asilo y refugiados así como a promover su autosuficiencia. No obstante, a continuación señalaré cuáles son los principales obstáculos que impiden a esta población ingresar en el mercado de trabajo formal.

En primer lugar, el documento otorgado por el Estado argentino a partir de la solicitud de reconocimiento del estatuto de refugiado y hasta la aceptación o

⁷ ANEXO 1. Entrevista realizada a María José Marcogliese, Secretaria Ejecutiva de la CONARE.

⁸ ANEXO 3. Entrevista en la Fundación Comisión Católica Argentina de Migraciones (FCCAM) Entrevista al Lic. Jorge Fernández. Coordinador de Proyecto de Refugiados y Solicitantes de Refugio.

rechazo de dicha solicitud, es el certificado de residencia precaria. Se trata de una gran barrera al momento de buscar trabajo ya que, pese a que este certificado posibilita al peticionante de refugio a trabajar, en la práctica es desconocido por los empleadores quienes generalmente solicitan como requisito excluyente la presentación del DNI.

A su vez, la Precaria lleva la leyenda explícita “Certificado de Residencia Precaria de Peticionante de Refugio”. Los peticionantes de la condición de refugiado coinciden en señalar que la Precaria es un documento que dificulta, en vez de facilitar, la búsqueda de empleo, ya que resalta explícitamente su condición, establece una diferencia que el empleador desconoce y de la cual desconfía y conduce a estigmatizar a la persona. Esto se debe a la creencia o percepción de gran parte de la sociedad argentina que los considera personas que huyen de la justicia de sus países de origen en vez de víctimas de persecución (ACNUR-FCCAM, 2011).

De este modo, desde el inicio del procedimiento y hasta llegado el momento del reconocimiento del estatuto de refugiado (en caso de que el solicitante sea reconocido), el único documento que acredita la situación de regularidad en el país y que posibilita al refugiado para trabajar, es la Precaria. Teniendo en cuenta que los procedimientos ordinarios pueden demorar varios meses o incluso años, dependiendo del caso, la integración local en el ámbito laboral representa una gran dificultad.

En este mismo lineamiento, María José Marcogliese, Secretaria Ejecutiva de la CONARE, sostiene que los solicitantes una de las cuestiones que plantean como obstáculo al momento de buscar trabajo es el tema de la precaria “es recurrente. No tanto porque sea un documento provisorio en sí, sino porque es

distinta de la de la DNM, es distinta de la de cualquier otro extranjero que regulariza su situación migratoria, dice que es solicitante de estatuto de refugiado, lo cual a los fines de la protección es correcto porque evita que esa persona sea expuesta a la devolución, pero a los fines de buscar trabajo es un problema. Siempre dicen que no es bien visto por los empleadores. Al margen de eso me parece que los empleadores no tienen información sobre los derechos que tienen los refugiados, los derechos al trabajo, que están habilitados. Pueden tener CUIL, pueden abrir una cuenta bancaria. A veces los derivamos al Ministerio de Trabajo si tienen alguna duda, pero es cierto que si tienen otros candidatos, los empleadores optan por los otros candidatos. Por eso el tema de la precaria es uno de los puntos que queríamos ver de cambiar. Es complicado porque también es cierto que es difícil hacerla parecida a la de migraciones cuando en realidad no lo es. Es una precaria que no es conocida incluso por la policía que muchas veces los para. Es diferente y dice claramente que es solicitante del estatuto de refugiado.”⁹

Por su parte, Paula Reiter, trabajadora del equipo social de la Comisión para la Asistencia Integral y Protección al Refugiado y Peticionante de Refugio de la Defensoría General de la Nación, señaló al respecto que *“En general, hay un tema esencial con el certificado de precaria en los solicitantes. Hay un desconocimiento general sobre los alcances de ese documento lo cual se ve de un modo muy fuerte en el ámbito laboral. Por ejemplo, si un solicitante quiere trabajar en relación de dependencia, se complica porque el empleador no se anima a contratar a una persona con ese documento aunque la ley diga que puede desarrollar tareas remuneradas. Especialmente, representa un problema*

⁹ ANEXO 1. Entrevista realizada a María José Marcogliese, Secretaria Ejecutiva de la CONARE.

para personas que solicitan asilo y no pueden acceder a una radicación por patria grande, es decir extra Mercosur. Por ejemplo, lo que pasa con Cuba, con República Dominicana o con Senegal. Esa población lo que tiene es la precaria.” Y agrega que: “La persona que hoy pide refugio, hoy tiene la precaria. Tal vez mañana va a buscar trabajo y lo aceptan, pero en tres meses la tiene que renovar y si le niegan la solicitud, esa persona tiene una condición migratoria irregular y el empleador tiene una persona con esa condición trabajando para él. Generalmente el empleador no se quiere arriesgar a eso.”

En el mismo lineamiento, el coordinador de Proyecto de Refugiados y Solicitantes de Refugio de la Fundación Comisión Católica Argentina de Migraciones señaló que *“si bien la precaria (certificado de residencia precaria) tiene un párrafo que habilita para trabajar y en nuestro país es bastante avanzado porque con la precaria uno está habilitado para trabajar y para tener el CUIL con lo cual técnicamente no hay ningún inconveniente para que un solicitante esté empleado bajo la ley de contrato de trabajo, pero eso ocurre en muy pocos casos. Pero podría decirse que el 98% de los empleadores, sea una PyME o sea una empresa grande cree que se trata de un documento precario que no sirve para trabajar y creen que se necesita el DNI. Por más que las personas tengan las competencias para el puesto, se haya pasado el proceso de selección más exigente, cuando llega la hora de presentar los documentos, si no tenés DNI no te toman por una falta de conocimiento de los empleadores y por una falta de empatía... cuando son contratados en relación de dependencia se suelen abusar y aprovechar de que las personas no conocen la legislación laboral”.*¹⁰

¹⁰ ANEXO 3. Entrevista en la Fundación Comisión Católica Argentina de Migraciones (FCCAM) Entrevista al Lic. Jorge

Incluso la residencia temporaria otorgada a quienes se les ha reconocido el estatuto de refugiado también parece generar desconfianza en los empleadores.

En este sentido, el único documento que, en los hechos, habilita al refugiado para trabajar en relación de dependencia es el documento nacional de identidad (DNI).

Estas circunstancias provocan que los empleos obtenidos, luego de un largo recorrido de búsqueda, sean empleos precarios o de baja calificación o implican un retroceso respecto de la situación laboral en la que se encontraban en el país de origen.

Como se observa en la práctica, se les presentan muchos obstáculos a los solicitantes de asilo para que puedan ejercer un trabajo de manera legítima, lo cual los fuerza a que busquen trabajo no registrado, aumentando así las posibilidades de abusos tanto en los salarios recibidos que podrán ser menores que los mínimos establecidos, las condiciones de trabajo en que se ven forzados a trabajar, y el impedimento de gozar de los beneficios de la seguridad social. Estas condiciones, podrían representar una violación a los principios de no discriminación, así como a las normas que establecen un salario y condiciones de trabajo justas (artículos 2 y 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –PIDESC-).

Desde la CONARE, la Secretaria Ejecutiva sostiene que hace unos meses cuando se desató en los medios de comunicación la cuestión de los refugiados por la crisis en Europa la gente empezó a tomar mayor conciencia, pero antes no se sabía bien qué era un refugiado. Refirió que la imagen que se tiene es

que un refugiado es una persona que huye de algo pero no necesariamente se los ve como una buena persona sino como un prófugo. Finalmente, señaló que ese es uno de los principales obstáculos para conseguir empleo.

La otra dificultad es la falta de referencias porque por más que en la Comisión Católica y en otros organismos los asistan sobre cómo buscar empleo, como hace un Curriculum el hecho de no tener a quien dar referencias que indiquen que es un buen trabajador esa falta de red es un obstáculo.

La falta de documentación adecuada no representa únicamente un obstáculo para la obtención de un trabajo sino que también, en la práctica, dificulta cualquier tipo de trámite administrativo como lo es por ejemplo abrir una cuenta en un banco, solicitar el registro para conducir, atenderse en un hospital público, inscribirse en un establecimiento educativo e incluso alquilar una habitación o una vivienda.

Reiter, señala como obstáculo para la integración en el ámbito laboral las barreras idiomáticas y la discriminación. “Hay discriminación negativa y positiva. Hay muchos africanos por ejemplo en las puertas de los hoteles. Y negativo, vendedores ambulantes padecen el control policial y la saña de la fuerza policial con esa población en particular.”¹¹

A causa de estas dificultades a las que deben enfrentarse los solicitantes de asilo y los refugiados al momento de buscar un trabajo formal, muchos de ellos se ven en la necesidad de ejercer una actividad lucrativa por cuenta propia. La venta ambulante en la vía pública de bijouterie, baratijas, artesanías y artículos similares, es una actividad que suelen desempeñar tanto solicitantes de asilo como refugiados como único medio para ganarse la vida. Como es evidente,

¹¹ ANEXO 2. Entrevista en la Comisión para la Asistencia Integral y Protección al Refugiado y Peticionante de Refugio de la Defensoría General de la Nación.

una actividad que es ejercida en el ámbito de la calle los coloca en una situación de vulnerabilidad por una suma de factores tales como ocasionales maltratos, hostigamiento y discriminación por parte de los transeúntes, la competencia por el espacio frente a otros vendedores ambulantes y las inclemencias climáticas, entre otros. En el caso de las mujeres solicitantes de asilo y refugiadas que se dedican a la venta ambulante, estas se encuentran expuestas a situaciones vinculadas con la violencia de género, ya que en reiteradas oportunidades deben enfrentar propuestas de prostitución, y han manifestado que sienten temor al tener que trabajar en la calle hasta la noche y regresar solas a su vivienda. En el caso de los refugiados y solicitantes de asilo provenientes de países africanos, la venta ambulante de baratijas en la vía pública representa una de las pocas salidas para poder obtener un ingreso que les permita cubrir sus necesidades básicas. Sin embargo, esta opción –que se torna inevitable– es insegura y peligrosa ya que conlleva tener que soportar el acoso casi permanente de la policía que busca desalojarlos, decomisar su mercancía, y en muchos casos, extorsionarlos y hasta llevarlos detenidos (ACNUR, FCCAM, 2011).

Finalmente, y con relación a las políticas públicas implementadas, y señaladas como “buenas prácticas de medios de vida e integración local” por el ACNUR, pareciera que ninguna de ellas ha tenido éxito en su implementación. El diseño de los programas y políticas desarrollados parecieran ser correctos para lograr el objetivo de la autosuficiencia. No obstante, sería necesario preguntarse por qué motivos no han logrado un suficiente impacto en cuanto a la cantidad de los destinatarios a los que se dirigen estas políticas como así también cuestionarse acerca de cuáles son las razones por las que no se han sostenido

con firmeza a lo largo del tiempo desde el inicio de su implementación. En síntesis, el problema que representa la integración económica de los refugiados ha sido visibilizado por el Estado argentino, se han diseñado estrategias para resolverlo, pero aún no se observan buenos resultados. Considero que al igual que con cualquier otro programa o política pública, su implementación debe ir acompañada por una evaluación de efectos de la misma. De este modo, al momento de pensar una política pública, es necesario incluir dentro del presupuesto, una parte para llevar a cabo su correspondiente evaluación.

Según Neirotti (2005), a través de la evaluación de efectos se podrá indagar “sobre los cambios en la realidad producidos por el programa, es decir, nuevos estados o condiciones en la personas, en las cosas o en las instituciones que son producto de la intervención del programa, ya sea que respondan o no a los objetivos plantados”. (Neirotti, 2005:22)

Durante el desarrollo del presente capítulo se puede observar una intensión por parte del Estado argentino de implementar políticas públicas con el fin de promover la integración económica de los refugiados. Es claro que, de algún modo, se ha incluido el tema en la agenda pública, visibilizando el problema y diseñado políticas sociales para brindar una solución al mismo. No obstante, cabe preguntarse cuáles fueron los obstáculos para lograr el objetivo para el cual fueron pensados los programas descritos, por qué no tuvieron el alcance suficiente ni funcionaron del modo esperado. En este sentido, es posible plantear algunas hipótesis o preguntas para reflexionar al respecto.

En primer lugar, es relevante considerar la dependencia, tanto en lo económico como en el diseño de los programas, del Estado hacia con el ACNUR. ¿Podría ser uno de los motivos por el cual los programas de inclusión económica no

tuvieron el éxito esperado? ¿La integración económica de refugiados y solicitantes es una preocupación del Estado? ¿La dependencia económica hacia con el ACNUR trae como consecuencia la limitación en la toma de decisiones del Estado argentino? ¿La presencia de otras poblaciones vulnerables más numerosas en el país imposibilita destinar recursos y fondos suficientes para la integración económica de refugiados y solicitantes de asilo? Vale la pena al menos, reflexionar respecto de estas preguntas. Sin embargo, la respuesta a ellas excede el presente marco de investigación.

Por otra parte, la falta de articulación de los programas descritos con áreas de gobierno como lo son el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, el Ministerio de Economía (actual Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas), o el Ministerio de Desarrollo Social que cuenta con la Comisión Nacional de Microcrédito podría constituir también una de las causas por las que los referidos programas no tuvieron resultados positivos en lo que hace a la integración económica de refugiados y solicitantes de asilo. Es imprescindible la participación de la sociedad civil en la implementación de este tipo de programas, pero el Estado debería poner a disposición de esta población los recursos técnicos y económicos que posee. En muchos casos, no se trata de un problema económico sino de organización, articulación y coordinación de los recursos que ya existen como lo es, por ejemplo, la Comisión Nacional de Microcrédito. La intervención de algunas áreas de estos ministerios que no tuvieron una participación activa en la implementación de las políticas señaladas favorecería seguramente a la integración económica de refugiados y solicitantes de asilo.

Por último, sería pertinente evaluar si al momento de diseñar estos programas de inserción laboral se analizó cuáles eran los oficios, experiencias o profesiones de refugiados y solicitantes de asilo, y si se pensaron los programas considerando estas variables. Podría incluso resultar favorable que los propios destinatarios de estas políticas pudieran tener un grado de participación en el diseño de las mismas aportando su visión acerca de la problemática que los afecta y de las posibles soluciones.

Capítulo 5. Integración Social y Cultural.

5.1. Derecho a la igualdad y no discriminación.

La integración sociocultural de los refugiados implica la interacción de estos con la comunidad local de modo tal que puedan participar de la vida social del país de acogida sin ser discriminados. Como se ha señalado precedentemente, para lograr tal integración los refugiados tendrán que hacer esfuerzos conscientes para adaptarse al entorno local y respetar y entender nuevas culturas y modos de vida, teniendo en cuenta los valores de la población local, la comunidad de acogida deberá aceptar a los refugiados en su estructura sociocultural, estando ambos procesos basados en los valores de la diversidad, la no discriminación y la tolerancia.

A su vez, será necesaria la aplicación de políticas antidiscriminatorias y actividades de concientización encaminadas a luchar contra la discriminación institucionalizada y a promover los aspectos positivos de una sociedad diversa y la interacción entre los refugiados, la población, la sociedad civil y las organizaciones de refugiados.

El Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado, en el año 2005, ha instado a los Estados y a todas las partes pertinentes a combatir la intolerancia, el racismo y la xenofobia, incluidos los obstáculos a que hacen frente las refugiadas, y a promover la empatía y la comprensión mediante declaraciones públicas y políticas adecuadas legislativas y sociales, especialmente en relación con la situación especial de los refugiados, con el ánimo de que éstos puedan participar activamente en la vida cívica, económica, social y cultural del país de acogida (Informe del 56º período de sesiones. Conclusión sobre integración local).

A efectos de contextualizar, es necesario señalar que la integración social de los refugiados y solicitantes de asilo en Argentina se desarrolla principalmente en el ámbito urbano, en la Ciudad de Buenos Aires y en el conurbano bonaerense. No existen campos de refugiados en el país.

Los refugiados latinoamericanos (principalmente peruanos, cubanos y colombianos) presentan como uno de los principales puntos positivos el conocimiento del idioma. Las tradiciones culturales de nuestro país resultan menos desconocidas que para los refugiados provenientes de otros continentes.

En el caso de los peruanos, a esta ventaja se suma la existencia de migrantes de esa nacionalidad y de redes relativamente afianzadas a pesar de que el desarraigo es fuerte, para tolerarlo pueden frecuentar restaurantes donde preparan sus comidas típicas, celebrar las fiestas religiosas a las que estaban habituados (Santa Rosa de Lima, el Señor de los Milagros y el Señor de los Temblores) o ir a lugares bailables, donde escuchan y bailan sus ritmos añorados. Además, la comunidad posee un Consejo de Consulta, que funciona en el ámbito del Consulado General del Perú en Buenos Aires, que es un espacio de diálogo y asesoría al jefe de la Oficina Consular por parte de los representantes de la Comunidad Peruana, en el que se reúnen para resolver los problemas que afrontan, en especial la cuestión migratoria. Lo que es notorio entre los solicitantes y refugiados peruanos es que, a pesar de contar con una red social antigua, esta red no los ampara demasiado (Cicogna, 2009:18).

Los refugiados provenientes de países de Europa del este que conformaron la ex URSS, una vez salvado el desafío que implica el aprendizaje del español,

cuentan con dos valores que contribuyen a su inserción social y laboral pese a las distancias. Por un lado, suelen tener muy buenos antecedentes educacionales y una experiencia laboral acorde; y segundo, en la Argentina pareciera haber un prejuicio positivo hacia muchos de ellos –al que, sin duda, no son ajenos los rasgos fenotípicos valorados– ligado al desempeño laboral de buena parte de los rusos y ucranianos que ingresaron al país en el marco del Tratamiento Especial para Ciudadanos de Europa del Este inaugurado en 1994, a contrapelo de una legislación cada vez más restrictiva para los inmigrantes de países vecinos (Asa, et. al., 2007).

En lo que respecta a los refugiados provenientes de África, es necesario resaltar que, a las características educacionales y laborales mencionadas más arriba, se agrega el hecho de que llegan a una sociedad que no sólo exhibe en su fisonomía la fuerte influencia de una masiva inmigración europea, sino que en su relato hegemónico se considera netamente “blanca” y percibe la presencia africana exclusivamente como foránea, tanto más cuando viene acompañada de elementos religiosos islámicos. Se trata éste de un grupo para el cual Argentina difícilmente hubiera sido un destino migratorio (Asa, et. al., 2007).

Los refugiados en Argentina tienen el derecho de acceder a los servicios públicos en materia de salud, educación, capacitación laboral etc. de los cuales gozan los extranjeros con residencia legal en el país. Se trata de derechos básicos para que se produzca la integración social de los refugiados. Sin embargo, en la práctica se observa que el goce efectivo de estos derechos no se produce tan fácilmente.

Si bien, el respeto del principio de no discriminación se encuentra establecido

en la Convención del 1951, los instrumentos de derechos humanos establecen un contenido más amplio de este derecho. Así, mientras la Convención limita el principio de no discriminación a solo tres causales; “motivos de raza, religión o país de origen” (artículo 3), los instrumentos de derechos humanos prohíben la discriminación por motivos de “raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”.

El principio de equidad no implica un tratamiento idéntico en todos los casos. Sin embargo, cualquier diferencia debe ser razonable, objetiva, proporcional, y con un fin legítimo (Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, 1989). Un tratamiento no discriminatorio requiere que las personas que se encuentran en situaciones análogas sean tratadas de manera igual. En este sentido, si el Estado otorga ciertos beneficios a los nacionales debe otorgarlo también a los solicitantes de asilo y refugiados, que se encuentren en las mismas circunstancias. Por ejemplo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, al examinar el informe de Italia, observó que en Italia los solicitantes de asilo sólo podían acceder a la atención sanitaria subvencionada en casos de urgencia. El Comité señaló que esa política no era acorde con las disposiciones del Pacto e instó al Estado a que ampliara el sistema subvencionado de atención sanitaria para incluir a los solicitantes de asilo, sin discriminación. En este sentido, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales recomienda a los Estados partes a examinar toda su legislación para determinar que no tenga un efecto discriminatorio respecto a solicitantes de asilo y refugiados y les recomienda tomar medidas urgentes para remediar la situación si resulta que existe discriminación (Sepúlveda, 2004).

Sin embargo, dentro de las limitaciones en la protección de los derechos económicos, sociales y culturales que presenta la Convención de 1951 se encuentra la de que los estándares de disfrute de los derechos varían en cada caso. En algunos casos se concede que el disfrute de los derechos debe ser “el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido generalmente a los extranjeros en iguales circunstancias”¹²; “trato más favorable concedido en las mismas circunstancias a los nacionales de un país extranjero”¹³, “el mismo trato que un nacional del país en el cual tenga su residencia habitual”¹⁴ y en casos excepcionales, se le concede el “trato que debe recibir un *nacional*”. Este último estándar de protección, que es el más elevado que se contempla, se establece sólo en caso de los derechos relativos a la libertad religiosa incluyendo la libertad de instrucción religiosa y la enseñanza elemental¹⁵.

Es frecuente que muchos solicitantes de asilo y refugiados, como grupo de extranjeros especialmente vulnerables, sufran agresiones xenófobas o racistas en contra de ellos al momento de intentar acceder al trabajo o a la educación. Diversas normas de derechos humanos, establecen de manera especial la obligación del Estado de combatir cualquier tipo de discriminación racial o xenófoba en contra de solicitantes de asilo y refugiados.

¹² Ver, por ejemplo, artículos 13 y 18. El artículo 6 define lo que se debe entender por la expresión “en las mismas circunstancias”.

¹³ Ver, por ejemplo, artículos 15 y 17.

¹⁴ Ver, por ejemplo, artículo 16.

¹⁵ Ver artículos 22.1 y 4.

5.2. Derecho a estudiar.

El derecho a la educación está consagrado en el artículo 22 de la Convención de 1951 el cual establece en términos generales que los Estados deben darle a los refugiados el mismo trato que a los nacionales en lo que respecta a la enseñanza elemental y un trato no menos favorable que el concedido en las mismas circunstancias a los extranjeros en el caso de los demás niveles de enseñanza. El contenido de estos derechos, y el nivel de protección que los Estados están obligados de brindar están determinados por las normas de derechos humanos. Por ejemplo, los artículos 13 y 16 del Protocolo de San Salvador, artículos 28 y 29 de la Convención sobre los Derechos del Niño y artículo 13 del PIDESC (y en la Observación General No. 11 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) especifican el contenido de este derecho como así también los fines mismos que debe tener la educación. Estas normas establecen claramente, por ejemplo, que los Estados están obligados a brindar una enseñanza primaria obligatoria y gratuita (que también beneficiaría a todos los solicitantes de asilo y refugiados sin distinción). Asimismo se establece que la educación en las escuelas primarias y secundarias tiene que tener cuatro características fundamentales: disponibilidad, accesibilidad (sin discriminación), aceptabilidad y adaptabilidad.

Con relación a este tema, la Secretaría Ejecutiva de la CONARE señaló que en el marco del proyecto de reglamentación de la ley se realizaron reuniones con el Ministerio de Educación con dos áreas: una de convalidación de títulos primarios y secundarios y con otra denominada Gestión Universitaria que es para los títulos universitarios. Refirió que hicieron una resolución que, en virtud de la aplicación del principio de ayuda administrativa, exime a las personas

solicitantes y refugiadas de una serie de documentos que le exigirían a cualquier otra persona.

La Convención del 51 define este principio en su art. 25 estableciendo que “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”.

De igual modo, la Ley 26.165 incorpora el principio de trato más favorable y establece la ayuda administrativa en el art. 42 *in fine* estableciendo que “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”.

Marcogliese refiere que *“En la convalidación de títulos primarios y secundarios si son documentos que las personas presentan y no tienen la certificación y son para continuar sus estudios, cuando hablamos de niños, no importa cómo pero los incorporan en el sistema.*

Con relación a los títulos universitarios es otro tema totalmente distinto porque el problema es que no solo se trata de convalidar el título sino también de habilitar el ejercicio de una profesión y es más complicado. En ese sentido

*aplica el principio de ayuda administrativa, pero sólo si es refugiado reconocido, tampoco es cuestión de que lo habilitemos a ejercer una profesión si después el caso es rechazado. En caso de ser refugiados reconocidos, sí o sí deben presentar el título en papel, si le faltan legalizaciones podemos pensar en alternativas que no sean pedirle a la persona que tenga contacto con las autoridades de su país de origen. La persona puede presentar en su Curriculum que ha tenido participaciones en congresos u otros medios de prueba que ayuden a demostrar que en efecto ejerció esa profesión, pero ahí son más exigentes y lo entiendo, me parece lógico”.*¹⁶

Según Marcogliese, en el Ministerio de Educación también hay una resolución con relación a las personas que no pueden acreditar sus estudios. Por ejemplo, en algunos casos de Haití, la persona explicaba que no existía más la universidad o la escuela en la que estudió ya que el terremoto la derrumbó y los profesores murieron y no tienen forma de conseguir nada. Para esas situaciones el Ministerio de Educación tiene cierta flexibilidad y tiene resoluciones para facilitarlos.

La resolución referida por Marcogliese es la Resolución n° 1551 del 7 de octubre de 2008¹⁷, la cual estableció un mecanismo para la realización de pruebas evaluativas en los establecimientos educativos de todo el país, destinadas a posibilitar la escolarización de estudiantes que hayan adquirido o hayan solicitado el estatuto de refugiado y que no cuenten con la documentación escolar que acredite el nivel educativo alcanzado, o ésta no

¹⁶ ANEXO 1. Entrevista realizada a María José Marcogliese, Secretaria Ejecutiva de la CONARE.

¹⁷ Publicada en el B.O. del 15 de octubre de 2008. Esta Resolución Ministerial es complementaria y modificatoria de la Resolución Ministerial N° 2575 de fecha 15 de diciembre de 1998.

posea la legalización correspondiente. A través de las pruebas evaluativas el alumno puede incorporarse al grado o año correspondiente al nivel alcanzado en las mismas.

Paula Reiter, de la Comisión para la Asistencia Integral y Protección al Refugiado y Peticionante de Refugio de la Defensoría General de la Nación, indicó que *“La educación secundaria se ve solventada en el sistema. Lo que es complejo es cuando una persona viene con un título universitario de afuera, de un país que no tiene convenio con el nuestro, como Siria, Senegal, Cuba, porque ese título en Argentina no vale. El derecho vinculado a los estudios universitarios de los refugiados aún no está reglamentado. Además hay un desconocimiento del alcance de lo que es un refugiado porque a veces les piden que se contacten con su embajada, pero obviamente no pueden porque son refugiados.*

Además en la Comisión de Refugiados se está por firmar un convenio con una escuela de formación profesional de la UOCRA para que los solicitantes puedan hacer un primario a medida que los van alfabetizando en lo que sea necesario y enseñando español. Además tienen secundario, que dura tres años, y después formación profesional. La Comisión Católica tiene cursos de idioma también, pero en general es la CONARE quien realiza las derivaciones.”¹⁸

Desde la FCCAM afirman que *“Con la primaria no hay tanto problema, los chicos llegan y se hace rápido el trámite. Por suerte tenemos un conjunto de políticas sociales en materia de educación y salud que, más allá de las críticas que se puedan hacer, son muy buenas. Un niño llega y una semana después*

¹⁸ ANEXO 2. Entrevista en la Comisión para la Asistencia Integral y Protección al Refugiado y Peticionante de Refugio de la Defensoría General de la Nación.

ya está en la escuela. Para secundario también. Lo diferente es para las personas que ya tienen el nivel secundario o terciario o universitario completo y tienen que convalidar sus títulos porque siempre se solicita que el título esté homologado aquí. Nosotros tenemos un pequeño programa que apoya a las personas a rendir algunas de las materias del secundario libres.”¹⁹

5.3. Del derecho a los hechos: Dificultades prácticas en el goce efectivo y el disfrute de los derechos reconocidos.

Con relación a la educación se observa que generalmente los refugiados presentan algunos problemas para acceder al derecho a estudiar:

Por un lado, suelen no contar con la documentación original que acredite el nivel de estudios alcanzado en su país, ni tampoco con la posibilidad de solicitarla a sus familiares o conocidos en el país de origen.

Otras veces, a pesar de tener la documentación original, la misma no está legalizada o apostillada, y en razón de su condición no pueden o no quieren tomar contacto con las autoridades de su país de origen.

Sin embargo, tal como se ha desarrollado a lo largo del presente capítulo, el acceso a la educación no parece ser un problema para esta población ya que existe una real voluntad política del Estado argentino para garantizar el acceso a este derecho cumpliendo de este modo con los estándares internacionales en materia de educación elemental.

Por el contrario, no se observa lo mismo en lo que respecta el acceso a la educación universitaria. En este sentido, Figari Costa señala que, pese a la Resolución 1551/2008, en cuyo art. 1 se establece que “para los estudiantes

¹⁹ ANEXO 3. Entrevista en la Fundación Comisión Católica Argentina de Migraciones (FCCAM) Entrevista al Lic. Jorge Fernández. Coordinador de Proyecto de Refugiados y Solicitantes de Refugio.

extranjeros que han obtenido o solicitado el estatuto de refugiado por parte de las autoridades nacionales, un tratamiento preferencial en los trámites administrativos de ingreso y egreso de los establecimientos educativos del país”, las autoridades del Ciclo Básico Común de la UBA persisten en la práctica ilegítima de exigir el DNI. Agrega que según la Resolución (CS) 2864/04 de esa Universidad, los extranjeros pueden inscribirse presentando DNI o documento de identidad del país de origen, caso en el cual, para obtener el alta definitiva como alumno, los estudiantes extranjeros que no hubieren presentado DNI al momento de su ingreso, deberán presentarlo en el Ciclo Básico Común antes de haberlo concluido o de transcurridos dos (2) cuatrimestres a partir del ciclo lectivo en el que ingresa. Manifiesta con razón que la norma contiene una excesiva discrecionalidad, dado que no queda claro si será posible para el alumno extranjero sin DNI finalizar el Ciclo Básico Común o si se le concederá el plazo de gracia de dos cuatrimestres, plazo que puede impedir a un solicitante de asilo continuar sus estudios universitarios, teniendo en cuenta que su solicitud de asilo puede demorar aún más (Figari Costa, 2012).

Sumado a ello, los solicitantes de asilo y refugiados que desean continuar sus estudios universitarios iniciados en su país de origen o completar los trámites de reconocimiento o validación de títulos obtenidos en el extranjero también deben enfrentar muchas dificultades burocráticas para hacerlo obstaculizando de este modo su integración local.

A su vez, con relación a los solicitantes de asilo o refugiados que no tuvieron posibilidades de traer los títulos de sus países de origen, en la FCCAM manifiestan que ese es otro problema *“a veces no lo pueden traer, a veces*

quien lo otorga ya no existe más porque tal vez bombardearon el Ministerio que lo expidió, entonces son dificultades concretas. Esto también incrementa la dificultad de inserción laboral de las personas. Nos pasó este año que tenemos dos médicos colombianos con un muy buen curriculum, empezaron sus trámites para la reválida de los títulos pero van a tardar dos años y el problema es de qué trabajan mientras tanto, todavía la CONARE no definió su situación por lo cual aún no tienen DNI y están en situación en mayor desventaja... Tenemos por ejemplo un señor que es ucraniano que estudió ingeniería aeronáutica en Irán, tiene especialidad en otro país, y está hiper calificado, pero aún no habla español y está trabajando de lava copas. Empezar tu vida de cero en otro lado, más si tenés familia y no hablás la lengua es bastante complicado. El sistema no está tan preparado para la recepción. No hay un conjunto de políticas públicas favorable o destinadas a esta población. Generalmente no pueden acceder a la Asignación Universal por Hijo porque se requieren 3 años de residencia y el DNI.”²⁰

La integración en el plano socio-cultural de refugiados y solicitantes de asilo se encuentra claramente interrelacionada con la integración económica y con la integración legal y las tres dimensiones son necesarias para lograr una integración plena en el país de asilo. De este modo, la integración legal no será suficiente y los derechos reconocidos en el plano normativo, el cual se encuentra muy avanzado en nuestro país, requerirán de políticas sociales que promuevan su efectivización mediante el acceso a los derechos al trabajo y a la educación así como también a la salud a la vivienda y a la no discriminación si es que se desea lograr una integración local en sentido amplio (que abarque

²⁰ ANEXO 3. Entrevista en la Fundación Comisión Católica Argentina de Migraciones (FCCAM) Entrevista al Lic. Jorge Fernández. Coordinador de Proyecto de Refugiados y Solicitantes de Refugio.

las tres dimensiones analizadas). Por último, las políticas formuladas para lograr el acceso a los derechos económicos, sociales y culturales no deberían discriminar a los solicitantes de asilo de los refugiados por los motivos señalados en el capítulo 2 respecto al carácter declarativo del reconocimiento del estatuto de refugiado. Esta última cuestión será retomada a continuación en el siguiente capítulo.

Capítulo 6. Las obligaciones del Estado y los aportes de ONGs y de otras organizaciones

6.1. ¿La promoción de la integración local de los refugiados y solicitantes de asilo constituye una obligación (interna o internacional) del Estado?

De acuerdo a lo desarrollado en los capítulos precedentes, es posible inferir que la integración local de los refugiados en su aspecto económico y socio-cultural, no constituye ni más ni menos que la realización de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) de los refugiados y de los solicitantes de asilo. En este sentido, y tal como surge del XXII Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos del ACNUR (Sepúlveda, 2004), podemos preguntarnos dos cosas: Por un lado ¿Por qué proteger los derechos económicos, sociales y culturales de los solicitantes de asilo? Y por el otro ¿Es posible exigirles a los países en desarrollo que garanticen los derechos económicos, sociales y culturales de los solicitantes de asilo y refugiados?

Con relación a la primera pregunta algunos Estados podrían argumentar el estatus temporal de los solicitantes de asilo para señalar que no existen razones suficientes para garantizar sus derechos económicos y sociales, ya que eventualmente, una vez superado los motivos de persecución en su país de origen, el refugiado retornará a él. Desde esta misma perspectiva algunos Estados también podrían argumentar que no es económicamente eficiente garantizar por ejemplo el derecho a la salud o a la educación, si luego su solicitud de asilo podría ser rechazada. Sin embargo, estos argumentos pueden ser impugnados por varias razones:

En lo que respecta al estatus temporal, generalmente los solicitantes de asilo deben atravesar procedimientos de determinación que son muy largos e iría en

contra del derecho internacional el privarles a ellos del disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales por un período que incluso puede llegar a años. A su vez, los peticionantes de la condición de refugiado se encuentran equiparados a los refugiados, hasta tanto recaiga resolución firme sobre su petición, desde el momento en que ingresan al territorio argentino y formalizan su solicitud de protección, ya que el reconocimiento del Estatuto de Refugiado tiene carácter declarativo (Ley 26.165, art. 3°). Como se ha señalado en los capítulos precedentes, el reconocimiento de la condición de refugiado de una persona no tiene carácter constitutivo, sino declarativo. Es decir, la persona no adquiere la condición de refugiada en virtud del reconocimiento, sino que se le reconoce tal condición por el hecho de ser refugiado. (ACNUR, 1988). En este mismo lineamiento, nuestra legislación local establece expresamente que “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” (art. 2 de la Ley 26.165).

Por otra parte, como existe la posibilidad de que sean reconocidos como refugiados, el disfrute de algunos de los derechos económicos, sociales y culturales, como la educación y la posibilidad de realizar una actividad remunerada, son esenciales para preservar la capacidad intelectual y la capacidad laboral de las personas y son además necesarias tanto para

ayudarlos a la integración local en la sociedad del país de acogida, como para su reasentamiento en un tercer país o su vuelta al país de origen.

Por otro lado, las razones de tipo económico no son motivos legítimos para justificar la limitación a los derechos individuales ya que de conformidad al artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sólo se pueden limitar estos derechos cuando dichas limitaciones estén “determinadas por ley, sólo en la medida compatible con la naturaleza de esos derechos y con el exclusivo objeto de promover el bienestar general en una sociedad democrática.” El disfrute de estos derechos no puede estar limitado a principios estrictamente utilitarios.

Coincidiendo con Sepúlveda (2004) es importante destacar que la protección de los derechos económicos, sociales y culturales de los solicitantes de asilo, mientras está pendiente su determinación, es esencial para la efectiva protección de la institución del asilo como un todo. El autor sostiene que, en efecto, el principio fundamental del derecho de los refugiados es el principio de no devolución (*non-refoulement*), consagrado tanto en el artículo 33 de la Convención de 1951 como en normas de derechos humanos, tales como el artículo 22(8) de la Convención Americana de Derechos Humanos, artículo 3 de la Convención contra la Tortura y artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Este principio se haría inoperante si no se otorga a los solicitantes de asilo y refugiados una debida protección socio-económica. Es fácil visualizar que ciertas condiciones impuestas a los solicitantes de asilo, por ejemplo, la prohibición de ejercer una actividad remunerada, unida a la falta de una asistencia humanitaria para satisfacer sus necesidades básicas, pueden provocar que su permanencia en el país de asilo sea tan hostil que los obligue

a salir del país y volver a su país de origen, aún cuando persistan las causas que ocasionaron el temor fundado de persecución que los llevó a buscar protección fuera de las fronteras de su país. Es decir, el negar a los solicitantes de asilo de la posibilidad de ejercer una actividad remunerada y negarles un apoyo de tipo económico y social, podría significar una “devolución de facto”. Esto se debe a que, de no garantizar estos derechos, las posibilidades de supervivencia podrían ser mínimas y los solicitantes de asilo podrían verse obligados a volver a sus países sin tener la posibilidad de tener un procedimiento de determinación adecuado y sin ser debidamente escuchados para saber si eran o refugiados. Así, los solicitantes de asilo podrían verse forzados a volver a sus países con el serio peligro a sus vidas e integridad que eso puede significar. Para prevenir que no se produzcan devoluciones de facto, tanto los solicitantes de asilo como los refugiados deberían recibir los medios de subsistencia adecuados durante todo el período que dura el proceso de determinación o permitirles y facilitarles el ejercicio de una actividad remunerada. Si los solicitantes de asilo tienen derecho a tener acceso a un proceso de determinación expedito y justo, debemos entender que sin los medios de subsistencia adecuados durante todo ese procedimiento, cualquiera sean las garantías de justicia y debido proceso que se establezcan ellas serían irrisorias en la práctica, si no reciben un apoyo de carácter económico (Sepúlveda, 2004).

Por otra parte, cabe preguntarse si es posible exigirles a los países en desarrollo que no cuenten con suficientes recursos para la protección de sus nacionales, que garanticen los derechos económicos, sociales y culturales de los solicitantes de asilo y refugiados.

A fin de responder esta pregunta, es necesario considerar varias cuestiones. En principio, los solicitantes de asilo y refugiados constituyen un grupo extremadamente vulnerable. La protección establecida en los tratados de derechos humanos se encuentra destinada a la protección de los grupos vulnerables, de manera que excluirlos de dicha protección sería atentar a la finalidad misma de estos tratados. Como ha señalado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aún en tiempos de limitaciones graves de recursos, causadas sea por el proceso de ajuste, de recesión económica o por otros factores, se puede y se debe proteger a los miembros vulnerables de la sociedad mediante la adopción de programas de relativo bajo costo. En el mismo lineamiento, este Comité ha observado en su Observación General n° 3 que “para que cada Estado Parte pueda atribuir su falta de cumplimiento de las obligaciones mínimas por falta de recursos disponibles, debe demostrar que ha hecho todo el esfuerzo para satisfacer con carácter prioritario esas obligaciones mínimas”. Las obligaciones asumidas por los Estados partes en el PIDESC de adoptar medidas hasta el máximo de los recursos de que disponga para lograr progresivamente por todos los medios apropiados la plena efectividad de los derechos reconocidos en ese Pacto son obligaciones de comportamiento. Estas obligaciones son igualmente exigibles y su incumplimiento compromete la responsabilidad del Estado, tanto como el de las obligaciones de resultado. Se pueden detectar derechos económicos, sociales y culturales que aparejan obligaciones de resultado y no de mero comportamiento o que combinan unas y otras. Por ejemplo, el artículo 13 del PIDESC establece la obligación de suministrar enseñanza primaria “obligatoria y asequible a todos gratuitamente”, que es una clara obligación de resultado. En cambio, en materia de enseñanza

secundaria y superior, el deber de los Estados se contrae a “la implantación progresiva de la enseñanza gratuita” lo que es, en principio, una obligación de comportamiento, que deviene no obstante en obligación de resultado una vez alcanzada esa meta, de la cual no cabría legítimamente “regresar” (Nikken, 2010: 119).

A su vez, el principio de progresividad (obligación de adoptar medidas que tengan por objeto lograr progresivamente la plena efectividad de estos derechos) que se incluye en algunos pactos de derechos económicos, sociales y culturales (como por ejemplo el artículo 2 PIDESC y el artículo 1 Protocolo de San Salvador) constituyen un reconocimiento del hecho de que la plena efectividad de todos los derechos económicos, sociales y culturales en general no podrá lograrse en un breve período de tiempo, sin embargo, este principio debe ser interpretado a la luz del objetivo general de los tratados de derechos humanos, que es establecer claras obligaciones para los Estados partes con respecto a la plena efectividad de los derechos de que se trata. Por lo tanto, a pesar de este lenguaje flexible, las obligaciones internacionales en materia de derechos de carácter económico, social y cultural no pueden interpretarse como carentes de significado. Por el contrario, es necesario observar que el propio principio de progresividad implica una serie de otras obligaciones que no dependen de la existencia de recursos económicos, por ejemplo, la obligación inmediata de adoptar medidas con miras a lograr la plena efectividad de los derechos. Si el Estado no toma medida alguna para la protección de los derechos de carácter económico, social y cultural estaría en clara violación de este principio. Como ha señalado el Comité, esta obligación, es de carácter inmediato y no queda limitada ni condicionada a ninguna otra consideración,

“así pues, si bien la plena realización de los derechos pertinentes puede lograrse de manera paulatina, las medidas tendentes a lograr este objetivo deben adoptarse dentro de un plazo razonablemente breve tras la entrada en vigor del Pacto” (Observación General n° 3, 1990, párr. 2). Por otro lado, debemos tener en cuenta que la progresividad supone un avance, en cantidad o en calidad, se trata de ir hacia adelante, por lo tanto, cualquiera medida deliberadamente regresiva sería en principio una violación a las obligaciones impuestas por el principio de progresividad -a no ser que justificara por una disminución recursos (Observación General n° 3, 1990, párr. 9)

La protección de los derechos económicos, sociales y culturales de la población en general depende en muchas oportunidades de que el Estado cumpla con las obligaciones que no tienen una repercusión económica directa. Los Estados con limitaciones de recursos podrían no obstruir el disfrute estos derechos (tanto de los derechos de carácter civil o político como de los derechos sociales) o proteger (a través de medidas legislativas por ejemplo) a los individuos para que terceros no vulneren o impidan el disfrute de sus derechos. En este sentido, muchas veces no se trata de la inhabilidad de los Estados para respetar estos derechos debido a la falta de recursos económicos, sino que se debe a una falta de voluntad política.

Si el Estado está obligado a adoptar medidas y no las adopta, incurre en una infracción al derecho internacional, es decir, en un hecho ilícito internacional. La circunstancia de que deban tomarse en cuenta componentes tales como la disponibilidad de recursos y la satisfacción progresiva de los derechos, introduce mayor complejidad al estándar de incumplimiento de la obligación,

pero no desvirtúa su naturaleza como tal ni excluye la responsabilidad por incumplimiento (Nikken, 2010 p. 114).

Finalmente, mediante acciones positivas los Estados satisfacen su obligación si directamente ayudan o satisfacen los derechos económicos, sociales y culturales de todos los miembros de la población que son incapaces de satisfacer sus necesidades a través de su propio esfuerzo. El número y el vigor de los medios de protección de estos derechos han crecido de manera progresiva e igualmente irreversible, porque en materia de derechos humanos, toda regresividad es ilegítima.

Desde la CONARE, refieren que la ley 26.165 señala la necesidad de velar por la protección y por la inserción de los refugiados en el país. La Secretaría Ejecutiva manifiesta que se trata de una obligación del Estado, pero que también hay mucho de la persona que llega de insertarse. *“Hay una obligación de permitirles el acceso a derechos sin discriminación, pero es una obligación en igualdad con cualquier otro extranjero y con cualquier nacional. Lo que no establece la ley, que es una confusión que la gente tiene, es que la CONARE los asista, que los subsidie económicamente. Pero sí debe facilitar o tener acciones proactivas para que las personas puedan ponerse al mismo nivel que cualquier otra persona que nació en el país o que llegó como migrante voluntario dadas las dificultades y la especificidad de la población refugiada.”*²¹

Respecto de si la promoción de la integración local de los refugiados como solución duradera constituye una obligación del Estado, Sabrina Vecchioni, coordinadora de la Comisión para la Asistencia Integral y Protección al Refugiado y Peticionante de Refugio de la Defensoría General de la Nación

²¹ANEXO 1. Entrevista realizada a María José Marcogliese, Secretaria Ejecutiva de la CONARE.

afirmó que *“Sí, la Convención de 1951 lo plantea como una obligación de los Estados. El estatuto de protección internacional es en realidad una medida de tipo provisorio porque lo que establece la Convención es que, en un futuro, la persona, en el Estado que la recibe, tiene que tener la posibilidad de acceder a petitionar la ciudadanía de ese Estado y poder adquirir esa ciudadanía para no tener ningún peligro futuro. Desde esta Comisión se asesora y se tramita la ciudadanía a solicitantes y refugiados que lo deseen y en las provincias oficiamos a través de los defensores de cada provincia.”* Luego aclaró que *“El Estado que lo recibe no debe ver solamente la provisión del estatuto como un simple documento. Se trata de un problema de todo el derecho internacional público porque el Estado adopta la Convención, la sanciona, se pone en vigor y luego hay que aplicarla. Para eso hay que adaptar la legislación. Hasta el día de hoy, la Ley de Refugiados no está reglamentada, hay como un cierto resquemor de la reglamentación porque puede generar cambios que no estaban previstos en la ley o que no fueron voluntad del legislador. Sumado a eso, cada rama del Estado está encargada de proveer en actividades o programas conducentes a la integración local, pero no tienen mucho conocimiento de la ley (26.165), de la precaria o de los derechos a los que tienen acceso...Debe haber un trabajo de los organismos que intervienen a los fines de la concientización. **El Estado al haber ratificado la Convención de 1951 debe adoptar todas las medidas necesarias para proveer a todo lo conducente a esa integración en todos los ámbitos.”**²²*

Por su parte, tal como se ha señalado en el capítulo 2, el ACNUR ha reconocido que la situación mundial de refugiados representa un desafío

²² ANEXO 2. Entrevista en la Comisión para la Asistencia Integral y Protección al Refugiado y Peticionante de Refugio de la Defensoría General de la Nación. El resaltado me pertenece.

internacional que exige que se aborden eficazmente la repartición de la carga y la responsabilidad internacionales. De igual modo señaló que la facilitación de la integración local, en su caso, es un acto de los Estados y una solución duradera para los refugiados que contribuye a esa repartición de la carga y de la responsabilidad, sin perjuicio de la situación específica de ciertos países en desarrollo que hacen frente a afluencias en gran escala.

Por último, el ACNUR ha manifestado su interés de *“buscar conjuntamente con los gobiernos, los organismos internacionales, la sociedad civil y los mismos refugiados, formas creativas e innovadoras para garantizar una adecuada inserción y asimilación en el país de asilo”* (Murillo, 2005).

6.2. Los aportes de las ONGs y organizaciones de refugiados para la integración local de esta población en el país.

Desde el retorno de la democracia en nuestro país, se han puesto de manifiesto de manera confrontativa dos tendencias sociopolíticas y económicas, representadas por intereses diversos, en permanente puja por el poder. Resumidamente, podríamos representar a estas de la siguiente manera: 1) El modelo neoliberal, que produjo el aumento de la exclusión y la desigualdad, a la par de una retracción del Estado en todos sus niveles; y 2) Un modelo de fortalecimiento de las políticas públicas y el desarrollo social, que desde el Estado busca el consenso y la articulación con la sociedad civil, fomentando su participación en dicho proceso. Es justamente en el marco de este último contexto, que resulta posible situar el fortalecimiento de muchas organizaciones de migrantes y refugiados de nuestro país (Sander, 2014).

Pese a las obligaciones en materia de derechos económicos, sociales y culturales que los Estados poseen no sólo respecto de sus nacionales sino de cualquier habitante de cada Estado varias organizaciones no gubernamentales y fundaciones trabajan en pos de lograr, o al menos de favorecer, la integración legal, económica y socio-cultural de los refugiados en el país. Al igual que en otros campos de acción, el trabajo de estas organizaciones no gubernamentales es complementario de la acción estatal cuando ésta es insuficiente, ya que de otro modo su existencia sería innecesaria.

Al respecto, el coordinador de Proyecto de Refugiados y Solicitantes de Refugio de una de las ONGs más importantes en el trabajo con refugiados refirió *“Hay muchas personas que llegan que lamentablemente terminan en situación de calle. Si a eso le sumás que es una persona que viene buscando refugio, que a veces viene en el marco de determinadas dificultades en el campo de la salud mental es un problema adicional. Si bien la mayoría de los que vienen son hombres de en promedio 35 años, las mujeres que vienen tienen también un riesgo alto de caer en redes de trata, de prostitución o en la indigencia. Hay un problema estructural por parte del Estado. Mucho de lo que está en la ley no se cumple porque si se cumpliera no existiríamos nosotros”*.²³

En este sentido, ante la insuficiencia de la implementación de políticas públicas focalizadas por parte del Estado, son las organizaciones de la sociedad civil las que muchas veces brindan la asistencia y el acompañamiento necesario a los solicitantes de refugio y refugiados. Son estas agencias, a pesar de sus limitaciones en recursos materiales y humanos, las encargadas de establecer un nexo entre los solicitantes de asilo y refugiados y los organismos estatales

²³ ANEXO 3. Entrevista en la Fundación Comisión Católica Argentina de Migraciones (FCCAM) Entrevista al Lic. Jorge Fernández. Coordinador de Proyecto de Refugiados y Solicitantes de Refugio.

en procura del acceso a un conjunto de derechos de cuya coexistencia depende alcanzar una protección adecuada.

De este modo, se describirá a continuación la trama de organizaciones que intervienen para favorecer la integración local de los refugiados así como también para colaborar en la garantía de sus derechos.

Las organizaciones internacionales constituyen el primer escalón en el cuadro de posibilidades de asistencia y ayuda humanitaria a los refugiados. Las principales organizaciones con estas características son Humans Rights Watch, ACNUR y Amnistía Internacional. Estos organismos se presentan como “apolíticos” y buscan visibilizar las violaciones y los abusos a los derechos humanos. Proceden generalmente a través de la investigación de equipos locales que indagan sobre situaciones y casos concretos. Luego, hacen públicos los resultados de sus investigaciones y realizan recomendaciones para poner fin a estas situaciones, dirigiéndose directamente al gobierno y/o a organizaciones no gubernamentales. Principalmente, presionan a los gobiernos movilizándolo a la opinión pública.

Humans Right Watch, no tiene sede física en nuestro país, sino que se basa en las investigaciones de corresponsales en Sudamérica, mientras que la oficina regional de América del Sur del ACNUR tiene una sede física en Argentina. Actualmente, el trabajo del ACNUR en Argentina se realiza en conjunto con la CONARE en el diseño de programas destinados a mejorar la integración de los refugiados. Amnistía Internacional, tiene oficinas en nuestro país, focalizando su trabajo principalmente por medio de campañas de concientización del público en general. Si bien no cuenta con una campaña específica dirigida a la

temática de los refugiados en Argentina, apoya el trabajo de organizaciones como CRYMAF, capacitando a su equipo de trabajo.

Por otra parte se encuentran las organizaciones nacionales las cuales se describirán a continuación:

Fundación Comisión Católica Argentina de Migraciones (FCCAM). Desde hace más de treinta años, la FCCAM implementa los planes de asistencia elaborados por el ACNUR, prestando varios servicios de apoyo tanto a los refugiados como a los peticionantes de refugio. Actualmente, es la organización gubernamental con voz -pero sin voto- integrante de la CONARE. La FCCAM es la principal organización gubernamental de ayuda a refugiados y migrantes, contando con recursos provenientes de distintos proyectos internacionales, así como con el apoyo económico del ACNUR. En la FCCAM se concibe el abordaje de los casos que diariamente se reciben desde una metodología interdisciplinaria de trabajo. Son cuatro áreas las que se desempeñan en el trabajo con solicitantes de refugio y refugiados: social, legal, habitacional (incorporada durante el año 2008) y de salud mental (también creada en 2008). Jorge Fernández, coordinador de Proyecto de Refugiados y Solicitantes de Refugio de la FCCAM, explicó en la entrevista que le realicé: *“Nosotros lo que hacemos acá en la Fundación es llevar adelante el programa de asistencia humanitaria básica que consiste en dar la primer atención a las personas que llegan. La persona llega derivada por la CONARE y se le hace una entrevista social en la que se evalúa la situación social de la persona y en función de eso lo que hacemos nosotros es proveer alojamiento por un breve lapso al igual que alimentación. Esto lo hacemos a partir de un trabajo tanto con la CONARE como con el ACNUR. El ACNUR es nuestro financiador en ese sentido. Esto lo hacemos en base a un Plan Trienal que es el documento marco que define los criterios de atención. Ahora tiene una nueva*

versión en la que venimos trabajando que se llama el Plan de Asistencia que define grandes criterios para dar respuestas y se atiende a lo básico.”²⁴

En lo que respecta al área social de la Fundación, el Servicio Social efectúa la contención, orientación, asesoramiento de los solicitantes de refugio y refugiados, el conocimiento de los recursos de la comunidad para poder derivar adecuadamente, el acompañamiento y el trabajo interdisciplinario, la capacitación y el seguimiento de los casos. Los programas del ACNUR que son implementados por FCCAM están destinados a lograr la integración a la comunidad local de la población, por intermedio de:

- Estudio del idioma español para los que llegan sin hablar el idioma. La FCCAM posee un convenio formal con el Laboratorio de Idiomas de la UBA, por el que profesoras de dicha institución brindan clases de español gratuitas a todos los solicitantes de refugio y refugiados.
- Acceso al Sistema de Salud Público mediante un convenio con el Plan Médicos de Cabecera del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y los solicitantes de refugio y refugiados son inscriptos al mismo mediante la derivación del Asistente Social de FCCAM, eximiéndolo de presentar otra documentación. Se le asigna de esta forma un médico y un odontólogo de cabecera.

A su vez, mediante donaciones de CARITAS se ofrece vestimenta, especialmente en la época invernal.

Por otra parte, la FCCAM posee convenios formales con sindicatos (SUTHER, UOCRA, SMATA, Sindicato de Empleados de Comercio, Sindicato de Farmacéuticos) y Centros de Formación Profesional del GCABA a fin de que la

²⁴ ANEXO 3. Entrevista en la Fundación Comisión Católica Argentina de Migraciones (FCCAM) Entrevista al Lic. Jorge Fernández. Coordinador de Proyecto de Refugiados y Solicitantes de Refugio.

población acceda a capacitarse. En el marco del convenio ACNUR-FCCAM, el primero realiza el aporte para el viático y los materiales de estudio.

El objetivo del área legal es brindar asesoramiento jurídico y recabar información sobre las dificultades de los peticionantes y refugiados a fin de mejorar su integración local a través del acceso a derechos.

Además cuentan con un área salud mental. Si bien desde hace 10 años la FCCAM ha contado con la colaboración voluntaria, ad honorem, del Centro Etnopsiquiátrico Buenos Aires (CEBA) con el fin de canalizar las situaciones de angustia de dicha población, durante el año 2008 se ha creado el Área de Salud Mental dentro de la FCCAM. La creación del Área ha tenido como meta la optimización de la ayuda general al refugiado y solicitante de refugio que se brinda, por medio de sus actividades específicas institucionales e interinstitucionales.

Existe también un área habitacional en la cual se busca es orientar, asesorar y promover canales de acceso a vivienda definitiva a las familias que ya llevan un tiempo considerable de residencia en el país.

AMUMRA (Asociación Mujeres Unidas Migrantes y Refugiadas de la Argentina) está integrada por un grupo de mujeres de distintos orígenes, que busca empoderar a la mujer migrante y refugiada, potenciando su autonomía con una perspectiva de género.

Los objetivos de la organización están encaminados a fortalecer y desarrollar las capacidades de las mujeres migrantes y refugiadas a fin de favorecer su autonomía, desarrollar y fomentar su liderazgo en la toma de decisiones públicas y privadas, incidir en el ámbito público para mejorar las políticas que

promueven la equidad de género y el respeto a los derechos de las mujeres, especialmente de los colectivos de mujeres migrantes, refugiadas y desplazadas, trabajadoras de casas particulares como así también:

-Asesorar a migrantes y refugiadas sobre los procedimientos administrativos y judiciales para regularizar su situación migratoria en Argentina.

- Acompañar y atender a mujeres migrantes y refugiadas en situación de violencia, Trata de personas, trabajo esclavo, explotación laboral y trabajo en casas particulares. -Capacitar en derechos humanos, género, derecho laboral, derechos sexuales y reproductivos, trata de personas y tráfico de migrantes.

-Participar activamente en la planificación, aprobación e implementación de leyes y políticas públicas no discriminatorias hacia migrantes y refugiadas.

La Asociación MyRAR (Migrantes y Refugiados en Argentina) tiene su eje de trabajo en la integración económica y cultural del refugiado, buscando superar propuestas del tipo asistencialista, a través de programas de otorgamiento de microcréditos que distribuye en alianza con ACNUR y con el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. La Secretaria Ejecutiva de la CONARE informó que Myrar contaba con recursos del ACNUR, pero cuando se retiraron esos recursos esta organización desapareció, aunque el equipo de trabajo conformó otra organización que se llamaría Myrares por lo que los fondos que tenía Myrar serían transferidos a Myrares. Señaló que este equipo había hecho una buena relación con la CONAMI, la Comisión Nacional de Microcréditos con quienes van a seguir trabajando.

Se rastreó el sitio web de esta organización, sin obtener resultados positivos por lo que no es posible afirmar que oficialmente se encuentre funcionando actualmente.

CRyMAf (Centro para el Refugiado y Migrante Africano) es una organización creada en el año 2010. Su perspectiva se centra en la atención integral para jóvenes refugiados provenientes de África. Los ejes de trabajo de CRYMAF se desarrollan, principalmente, en torno a la inclusión educativa de los refugiados africanos, el acceso al sistema de salud público, la posibilidad de regular su situación migratoria y garantizar condiciones de igualdad en la inserción laboral.

Clínica Jurídica UBA-CELS- CAREF (Servicio Ecuménico de Apoyo y Orientación a Migrantes y Refugiados) CAREF centra su acción en la promoción de los derechos humanos de los migrantes en la Argentina a través de la construcción de prácticas sociales que consoliden su integración en condiciones de justicia y equidad. Sus objetivos específicos son: 1) Defender y promover los derechos humanos de los migrantes brindando servicios profesionales de asesoramiento, orientación, asistencia social y jurídica; 2) Contribuir a la construcción y consolidación de prácticas sociales integradoras de las distintas comunidades migrantes a través de la capacitación de diversos actores sociales relevantes y de los propios inmigrantes en temáticas que atañen al ejercicio de sus derechos; 3) Favorecer la visibilización y la desmitificación de diversas problemáticas que atravesaron y atraviesan los procesos migratorios a nivel local, regional e internacional; 4) Propiciar

acciones que permitan la definición de políticas de Estado que tiendan a garantizar los derechos de la población migrante ratificando y cumpliendo los mecanismos internacionales de protección existentes.

El Instituto Argentino para la Igualdad, Diversidad e Integración (IARPIDI)

El Instituto Argentino para la Igualdad, Diversidad e Integración (IARPIDI), es una Asociación Civil fundada en octubre de 2007 como una respuesta a la violación sistemática y permanente de los derechos humanos de los solicitantes de refugio, refugiados, inmigrantes africanos/as y afro descendientes en la República Argentina.

IARPIDI tiene dos líneas de trabajo principales: 1) la promoción de los derechos humanos de los solicitantes de asilo y refugiados; y 2) la concientización social respecto a la presencia afro en Argentina. Del mismo modo, entre sus principales objetivos, se encuentra el de promover campañas de concientización por los derechos de los refugiados centralizándose en tres espacios: el de las autoridades del Estado argentino, el de otras ONGs, y el de sociedad civil.

A lo largo del desarrollo del presente capítulo se han analizado las obligaciones del Estado con relación a la realización/efectivización de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en general y de qué modo el cumplimiento de las mismas afecta, en lo particular, a la integración local de refugiados y solicitantes de asilo. Se han explicado los motivos por los cuales es necesario equiparar a los peticionantes de refugio y refugiados en términos de protección de los DESC considerando el carácter declarativo de la condición de refugiado.

A su vez, se hizo hincapié en el vínculo entre la realización de los DESC y la obligación del Estado de proteger el instituto de asilo como un todo, el principio fundamental de no devolución y los derechos humanos de los grupos vulnerables respetando de este modo los tratados internacionales de los que el Estado argentino es parte.

Por otra parte, se esgrimieron los motivos por los que un Estado no puede justificar la limitación de estos derechos por razones económicas y la necesidad de demostrar que se ha hecho todo el esfuerzo necesario para satisfacer con carácter prioritario las obligaciones mínimas asumidas a nivel internacional.

En el segundo apartado, se describieron los aportes de las principales ONGs y organizaciones de refugiados en lo que hace a la integración local de esta población sin perjuicio de las obligaciones en materia de DESC que posee el Estado. En este lineamiento, algunas de las funciones que cumplen estas organizaciones son de fortalecimiento de las políticas públicas diseñadas para el cumplimiento de estos derechos y otras no serían necesarias si la implementación de las mismas fueran suficientes para garantizarlos. Se observa que, en muchas oportunidades son las organizaciones no gubernamentales las que velan por un efectivo acceso a los derechos de esta población mediante recursos propios o bien, sirviendo como nexo entre solicitantes de asilo y refugiados con los organismos estatales.

Capítulo 7. Propuestas y aportes para mejorar la integración local de los refugiados en el país.

7.1 Aportes para un debate que promueva el fortalecimiento y/o la implementación de políticas públicas para la integración local de los refugiados y solicitantes de asilo en el país.

De acuerdo a la definición de López, M. (2009), una política pública es la herramienta efectiva por medio de la cual un Estado logra intervenir en un fenómeno preciso generando los resultados previstos en un plazo estimado. Entendida en su sentido más amplio, tanto una ley, un decreto, un plan de acción o la firma de tratados con diversos entes o Estados son formas efectivas de “hacer” política.

Por su parte, Oszlak (1984) sostiene: “Formular e implementar políticas es la esencia de la actividad del Estado” (p. 8). Pero, al mismo tiempo, el Estado no es una estructura inmóvil y estática, sino que se ve afectado por disputas intraburocráticas, intereses de clases contrapuestos (frente a los cuales toma un rol activo, representando algunos y deslegitimando otros), superposiciones administrativas, tiempos y debates legislativos, posturas partidarias sobre temas concretos, etc. Por lo tanto, es preciso considerar que la política pública como tal no es más que el resultado de intrínsecas luchas por hacer prevalecer ciertos intereses sectoriales sobre otros (Sander, 2014).

En este sentido, la integración de los refugiados en el país, en sus tres ámbitos (legal, económico y socio-cultural) y el achicamiento de la brecha entre lo que dice la norma y lo que sucede en la realidad, sólo será posible mediante el diseño e implementación de nuevas políticas públicas focalizadas hacia esta población o bien, mediante la adaptación de las políticas sociales ya existentes

a fin de facilitar el acceso a ellas a refugiados y solicitantes de asilo. Cualquiera de las opciones será válida siempre que se promueva el goce efectivo de los derechos de refugiados y solicitantes de asilo. Sin embargo, ninguna se llevará a cabo si no existe voluntad política para, en términos de Sander, hacer prevalecer los intereses de esta población.

En este lineamiento, Jorge Fernández, de la FCCAM sostuvo que tenemos un conjunto de políticas públicas muy buenas y que si cambiaran algunos requisitos y se flexibilizaran no habría ningún problema para el acceso de los refugiados y solicitantes, pero que sí hay algunas cosas importantes que requieren de políticas más sectorizadas y focalizadas como el idioma, la salud mental o el empleo, debido a que de lo contrario, esta población no van a poder ingresar al sistema. “La igualdad de oportunidades debe ser una bandera como política pública porque sino a la mesa hay algunos que no van a entrar nunca” refirió²⁵.

Se le ha consultado a la Secretaría Ejecutiva de la CONARE así como a la Comisión para la Asistencia Integral y Protección al Refugiado y Peticionante de Refugio de la Defensoría General de la Nación respecto de qué políticas públicas, aún no implementadas, facilitarían y promoverían la integración local de los refugiados en el país. En este sentido, Marcogliese señaló que cuando la CONARE empezó a pensar cómo construir una política pública se pensó en mapear los recursos vigentes y derivar por trabajo, al Ministerio de Trabajo, al Programa Más y Mejor Trabajo, para otras cuestiones asistenciales al Ministerio de Desarrollo Social de la Ciudad, pero manifestó que “la especificidad de la población refugiada hace que por lo menos para el primer

²⁵ ANEXO 3. Entrevista en la Fundación Comisión Católica Argentina de Migraciones (FCCAM) Entrevista al Lic. Jorge Fernández. Coordinador de Proyecto de Refugiados y Solicitantes de Refugio.

período en el que la persona está recién llegada es necesario un programa específico. Para eso hacen falta fondos y creo que lo que se debería lograr es tener una mínima partida en el presupuesto nacional destinada a eso". Consultada respecto de si se trataba entonces de un problema económico, respondió: *"Entiendo que sí, por eso se siguió trabajando con la Comisión Católica como agencia de implementación porque al ser una ONG podía recibir recursos del Estado y de otras partes. No solo por la experiencia, pero sobre todo tenía que ver con que ellos podían obtener recursos. Más allá de que está bueno mapear los recursos disponibles y hacer las gestiones necesarias para que los refugiados puedan acceder a los programas que ya existen, es necesario establecer un programa específico para esta población porque no hablan el idioma, no tienen documentación, se topan con mil y un barreras a la hora de insertarse en un programa que ya existe, no cumplen con criterios como el tiempo de residencia o lugar de residencia...No sé si la CONARE debería ejecutarlo, puede ser a través de otro organismo y que la CONARE conserve la posibilidad de monitorear o supervisarlo y darle seguimiento. Eso es lo que falta. Porque seguimos teniendo el problema de la falta de respuesta ante la emergencia."*²⁶

Por su parte, la coordinadora de la Comisión para la Asistencia Integral y Protección al Refugiado y Peticionante de Refugio de la Defensoría General de la Nación manifestó que *"No van a haber nunca programas específicos para refugiados porque representan un segmento ínfimo de la población. Lo que sería bueno, es adaptar lo que ya existe eliminando las barreras que son más que nada de documentación, para posibilitar un acceso irrestricto. Por ejemplo,*

²⁶ ANEXO 1. Entrevista realizada a María José Marcogliese, Secretaria Ejecutiva de la CONARE.

para acceder al certificado de discapacidad, antes era únicamente con DNI, ahora se permite con precaria, pero no lo dan hasta no tener el DNI. En varios países se discutió si se diseñaban programas específicos para refugiados o si se adaptaba lo que ya existía a los fines de que los refugiados pudieran acceder. La realidad es que por la cantidad de población que representan y para no generar una política de discriminación, que si bien sería una discriminación positiva, habría que pensar cómo se traduciría eso en el resto de la sociedad ya que podría contribuir a la estigmatización.”²⁷

A lo largo del presente trabajo se han desarrollado los avances en materia de derechos de la población objeto de esta investigación así como las falencias y obstáculos que deben atravesar los solicitantes de asilo en el día a día para ejercer sus derechos. Teniendo en cuenta estas cuestiones ya analizadas, a continuación se realizarán aportes en cada uno de los tres ámbitos para favorecer la integración local de los refugiados.

En lo que respecta a la integración legal, se han mencionado ya las falencias que presenta el Certificado de Residencia Precaria de los peticionantes de refugio que se otorga al recién llegado así como los inconvenientes que genera la necesidad de renovar la residencia temporaria otorgada a los refugiados reconocidos. Por este motivo, es necesario pensar y debatir en torno a las siguientes cuestiones para favorecer a la integración legal de esta población:

- Concientización a la población en general acerca de los deberes y derechos de los refugiados y solicitantes de asilo haciendo especial hincapié respecto del certificado de residencia precaria.

²⁷ ANEXO 2. Entrevista en la Comisión para la Asistencia Integral y Protección al Refugiado y Peticionante de Refugio de la Defensoría General de la Nación.

- Que el certificado de residencia precaria y el documento de identificación de los refugiados no establezca expresamente la condición de solicitante de la condición de refugiado o de refugiado de su titular.
- Acceso a la categoría de residencia permanente para los refugiados reconocidos.
- La obtención de la ciudadanía.

La obtención de la ciudadanía, tal como fue señalado en el capítulo 3, sería el grado máximo de integración legal de los refugiados y solicitantes de asilo en el país. Para ello, varios países han adoptado decretos de amnistía, resoluciones administrativas o han aplicado de manera flexible sus disposiciones migratorias. En Argentina, tal como se ha señalado en el capítulo 3.2, es posible realizar este trámite sin el patrocinio de un abogado, pero igualmente la Comisión de Refugiados de la DGN y la Defensoría del Pueblo de la Ciudad asesoran y patrocinan estos casos. Al optar por la ciudadanía, un refugiado deja de ser refugiado y pasa a ser nacional del país. Además, en nuestro país, la jurisprudencia de los tribunales ha eliminado la exigencia de requisitos tales como la presentación del certificado de antecedentes penales expedido por el país de origen así como también el requisito de la renuncia previa a la nacionalidad de origen en los formularios de solicitud de carta de ciudadanía.

Las experiencias del proceso de regularización y naturalización de refugiados guatemaltecos en México es un excelente ejemplo. Este proceso ha permitido que más de 10.000 refugiados guatemaltecos adquirieran la nacionalidad mexicana a lo largo de los últimos años.

En este sentido, el Comité Ejecutivo del ACNUR pidió a los Estados, a través del informe del 56° período de sesiones, que faciliten, según sea apropiado, la

integración de los refugiados, en particular, y en cuanto sea posible, mediante la facilitación de su naturalización.

Varios países de la región han apoyado proyectos de regularización migratoria y cambio de estatus migratorio, que permitieron a refugiados de larga data (principalmente refugiados nicaragüenses y salvadoreños) obtener otro estatus migratorio más permanente en los países que inicialmente los reconocieron como refugiados. En este sentido, ACNUR pone de resalto la resolución adoptada por la Comisión de Refugiados de Guatemala para facilitar la obtención de residencia permanente para los refugiados de larga data en ese país, y las iniciativas que se discuten en esta misma dirección en El Salvador y Panamá. A su vez, Venezuela adoptó un decreto para facilitar la regularización de unos 250.000 colombianos en su territorio.

En México, la Ley de Refugiados y Protección complementaria del año 2011 establece que a los refugiados y aquellos extranjeros que se les otorgue protección complementaria se les concederá la residencia permanente en los Estados Unidos Mexicanos.

Por otra parte, el hecho de que el certificado de residencia precaria y el documento de identificación del refugiado no establezcan la condición de solicitante de refugio o de refugiado de sus titulares evita la discriminación que puede tener lugar en contextos con elementos de intolerancia o discriminación racial, cuando para solicitar trabajo, por ejemplo, una persona tiene que identificarse como refugiada. Esta circunstancia, obviamente no debería implicar que se altere la condición de persona refugiada.

En nuestro país, estas iniciativas podrían ser solicitadas, en primer lugar por la propia comunidad de refugiados y solicitantes de asilo si es que son vistas por

ellos mismos como medidas que puedan favorecer a su integración en la dimensión legal. En caso afirmativo, podrían acercar esta necesidad a las organizaciones que los representan y a la Comisión de Refugiados Defensoría General de la Nación para que luego sean evaluadas y analizadas por este organismo y en su caso, requeridas a la Comisión Nacional de Refugiados o presentadas al Congreso para que, por ejemplo, la legislación disponga que los documentos de identificación no establezcan la condición de solicitante o de refugiado de sus titulares.

Con relación a la integración socio-económica, en el capítulo 4.4. se hizo referencia a los obstáculos que impide a esta población acceder al mercado de trabajo formal y a la autosuficiencia. Por este motivo, señalaré a continuación algunas medidas que podrían favorecer a la integración en este ámbito:

- Concientizar a consultoras, empleadores y empresas acerca del derecho que poseen los refugiados y solicitantes de asilo a trabajar tanto con el DNI como con la “precaria”.
- Sensibilizar respecto de los beneficios que conlleva emplear a un refugiado en términos de interculturalidad, inclusión de la diversidad e intercambio para enriquecer equipos de trabajo y prácticas laborales.
- Fomentar la capacitación profesional y vocacional de solicitantes de asilo y refugiados.
- Fomentar la participación activa del sector público y privado en la generación de empleo para esta población a través de:
 - Programas de responsabilidad social de las empresas,
 - Acceso y apoyo en microemprendimientos, proyectos productivos y de generación de ingresos,

- Otorgamiento de microcréditos. Ya que según se ha desarrollado precedentemente, pareciera que el programa Microcréditos ROARG no funciona en la actualidad, sería necesario promocionar la Comisión Nacional de Microcréditos del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación o crear líneas de microcréditos específicas para esta población.
- Acceso al crédito bancario,

Jorge Fernández, de la FCCAM refirió que *“La promoción de empleo de estas personas es clave. Puede haber desde una serie de incentivos a las empresas que contrate personas solicitantes de asilo o refugiadas. Además el Estado debería tener un sistema de capacitación respecto de la enseñanza del idioma español...”* A su vez, manifestó: *“Para mí el mayor desafío va desde cosas pequeñas hasta cosas grandes. Imaginate que la CONARE depende de Migraciones, Migraciones depende del Ministerio del Interior y Transporte con lo cual te podrían dar la SUBE cuando te hacen la entrevista, darte un mapa de la Ciudad y la SUBE con una carga de \$50 o \$100 para moverse por la Ciudad, dar los datos de contacto en casos de emergencia, pero todo esto no está. No hay desde los dispositivos públicos alguien que atienda la contención emocional de las personas. Algunas veces derivan acá a la FCCAM y otras veces llegan acá por su cuenta”*.²⁸

Los aportes de Fernández constituyen ideas muy valiosas a tener en cuenta a la hora de pensar en la integración económica de los refugiados.

En lo que hace a la integración socio-cultural no se han advertido importantes

²⁸ ANEXO 3. Entrevista en la Fundación Comisión Católica Argentina de Migraciones (FCCAM) Entrevista al Lic. Jorge Fernández. Coordinador de Proyecto de Refugiados y Solicitantes de Refugio.

falencias en el acceso a la educación básica aunque sí se describieron algunos obstáculos en lo que respecta al acceso a la educación universitaria. En este sentido, sería útil que se garantice lo establecido por la referida Resolución 1551/2008, en cuyo art. 1 se establece que “para los estudiantes extranjeros que han obtenido o solicitado el estatuto de refugiado por parte de las autoridades nacionales, un tratamiento preferencial en los trámites administrativos de ingreso y egreso de los establecimientos educativos del país” ya que en la práctica es habitual que se exija el DNI para los trámites de ingreso. Para continuar con los estudios iniciados en los países de origen resultaría positivo que se flexibilizaran los requisitos para sortear las dificultades burocráticas y lograr así su integración local en este aspecto.

A su vez, constituiría un gran aporte para la integración en el ámbito socio-cultural, la implementación de políticas de hospitalidad y no discriminación dirigidas a la comunidad de acogida para fortalecer la integración local a través de la promoción del respeto a la diversidad y la interculturalidad, resaltando el aporte positivo de las personas refugiadas y solicitantes de asilo a las comunidades de acogida.

7.2. Las “buenas prácticas” en América Latina.

El ACNUR ha identificado algunas “buenas prácticas” de medios de vida e integración local en América Latina. Es interesante conocer algunas de ellas ya que, si bien no todos los países latinoamericanos poseen las mismas condiciones socio-económicas, la misma cantidad y tipo de solicitantes de asilo y de refugiados, ni tampoco los mismos contextos políticos, algunas de estas prácticas o programas sociales pueden ser pensados como experiencias a

partir de las cuales surjan iniciativas o disparadores de otras políticas públicas que puedan ser implementadas teniendo en cuenta las condiciones y posibilidades que existen en nuestro país.

En lo relativo a los programas de microcréditos y de generación de ingresos, que favorecen a la integración local en el ámbito socio-económico, se implementaron varios programas en Latinoamérica que fueron destacados como buenas prácticas por el ACNUR. A continuación haré una breve referencia a algunas experiencias que he considerado interesantes para tomar como referencia al momento de evaluar o diseñar políticas sociales que podrían llevarse adelante en Argentina con fines de promover la integración local de solicitantes de asilo y refugiados.

En **Ecuador**, existe un proyecto que se llama **“Echa pa’lante tu negocio”** el cual busca capacitar y potenciar la actitud emprendedora de la población refugiada. El mismo, ha logrado generar un proceso constante de capacitación, financiamiento y acceso a micro-crédito formal. Además ha financiado con capital semilla (se conoce a este capital como un financiamiento inicial, que generalmente no debe ser devuelto, para la creación de un micro emprendimiento o una microempresa) a cerca de 300 familias.

En el marco de este programa, 17 técnicos distribuidos en 6 Centros de Desarrollo Económico han sido entrenados con la metodología durante el 2012 para luego capacitar a población refugiada y local.

De acuerdo al ACNUR, el programa es exitoso porque es una metodología diseñada y adaptada por las propias organizaciones que trabajan en refugio en Quito. La metodología incluye conceptos de educación popular, economía solidaria, educación para adultos, entre otros y “Echa pa’lante tu negocio”

trabaja con refugiados y solicitantes de refugio para quienes el costo de oportunidad de dedicar tiempo a un curso es altísimo. Por esta razón el proceso es un curso corto de 2 semanas, con tutorías personalizadas, en las que un refugiado/a puede acceder a un capital semilla y/o a un crédito en un lapso de 45 días.

También en **Ecuador**, se ha diseñado un “**Establecimiento de Cajas de Ahorro y Crédito con Enfoque de Género**”. El objetivo de este programa fue desarrollar iniciativas económicas de las mujeres a través de la formación de Cajas de Ahorro y Crédito con enfoque de género y apoyar a la independencia económica de las mujeres para que puedan acceder al mercado laboral. Durante el primer semestre de 2011 se ha realizado un estudio y levantamiento de línea de base, para la identificación de asociaciones de mujeres que se beneficiarían de este proyecto. Durante el segundo semestre la propuesta fue que las organizaciones de mujeres de los cantones de Lago Agrio y Sucumbios se beneficien de Cajas de Ahorro y Crédito con una estrategia de acompañamiento que les permita desarrollar iniciativas económicas que sean viables rentables y sostenibles. Este proyecto pretende, no solo ofrecer alternativas de ahorro y crédito que den base a iniciativas económicas, sino que, a su vez permite el fortalecimiento asociativo para reducir la vulnerabilidad de mujeres ecuatorianas y refugiadas.

Otra de las iniciativas en **Ecuador**, es la de los **Emprendimientos Productivos** que tuvo como objetivo desarrollar en los refugiados colombianos actitudes y capacidades técnicas para emprender o implementar empresas individuales, familiares o asociativas. De acuerdo al ACNUR, este tipo de proyecto representa una buena herramienta de integración ya que tiene un

impacto directo en sus beneficiarios quienes al final cuentan con un capital para concretar su micro emprendimiento después de un proceso formal de formación. El mismo tuvo lugar durante el año 2010.

En **México**, por ejemplo, el Gobierno de la Ciudad de México ha creado la llamada “**Casa Espacio de los Refugiados**” la cual posee el financiamiento del ACNUR y la colaboración de Amnesty Internacional. Esta casa sirve como punto de reunión para actividades que faciliten la integración local. Estas actividades son organizadas por grupos de voluntarios mexicanos con población refugiada en el Distrito Federal. En la “Casa Espacio de los Refugiados” se imparten clases de español gratuitas a la población de interés y se organizan encuentros y talleres con grupos diferenciados (mujeres, colombianos, haitianos, personas mayores, niños y adolescentes, etc.), lo cual permite identificar necesidades específicas de protección y de integración, prever o buscar respuestas más personalizadas a sus problemas. Las actividades incluyen: grupos de ahorro (microcrédito) y actividades socioculturales. Esta Casa involucra a la comunidad de acogida y refugiados que llevan más tiempo para ayudar a los recién llegados.

En **Panamá**, se implementó un **Programa de Microcréditos para los Refugiados**. La Oficina del ACNUR Panamá contrató a una institución local de microcréditos, MICROSERFIN, en el año 2007. Microserfin es una institución financiera privada y es supervisada por la Administración del Ministerio de Comercio e Industrias. En el plano nacional, Microserfin ha canalizado aproximadamente US \$ 52 millones a través de casi 31.000 préstamos. En diciembre de 2007 se firmó un acuerdo entre el socio oficial de ACNUR, la Cruz Roja Panameña, y Microserfin, para permitir el desembolso de los préstamos (a

través de fondos del ACNUR) para los refugiados reconocidos por el Gobierno panameño a fin de iniciar, fortalecer, desarrollar o ampliar sus propios negocios. Estos préstamos permiten a los beneficiarios obtener capital de trabajo (tales como la compra de materia prima necesaria), para mejorar o ampliar su negocio o para comprar la maquinaria necesarias. Para que los refugiados puedan ser calificados, tiene que cumplir algunos requisitos tales como estar reconocidos como refugiados/as, presentar una copia del carné de refugio, una copia de recibo de luz, agua o teléfono, copia de licencia comercial, buenas referencias comerciales y personales, Copia de facturas de compra y recibos de venta.

Como es posible observar, se trata de una iniciativa pensada solo para refugiados reconocidos y no para solicitantes de asilo. A su vez, otra de las limitaciones que posee es la solicitud de referencias por lo que deben haber trabajado previamente al ingreso en este programa. Sin embargo, hay otros aspectos positivos a destacar como por ejemplo el hecho de que cuando los préstamos se pagan de manera adecuada, los refugiados tienen la oportunidad de obtener una referencia bancaria. Por lo tanto, esto les abre nuevas posibilidades para recibir préstamos más altos de los bancos ordinarios, que son de otra manera (sin referencia bancaria) extremadamente restrictivas hacia los refugiados.

Por otra parte, en **Costa Rica**, se ha creado un programa de **Oportunidades Laborales**, a fin de integrar a las personas refugiadas al mercado laboral costarricense, direccionando el potencial de esta población hacia proyectos de empleo específicos que promuevan su autosuficiencia y estabilidad laboral. Este programa tuvo una duración de poco menos de un año ya que se inició en

noviembre de 2011 y finalizó en agosto de 2012.

El Área de Oportunidades Laborales ofreció una oportunidad para los refugiados de buscar una primera oportunidad de trabajo, difícil de conseguir ante el desconocimiento del mercado, la cultura y las opciones de empleo. El proyecto se ha encargado de hacer un esfuerzo directo de sensibilización a grandes empresas del sector privado y público sobre la libre condición laboral de los refugiados (específicamente la cadena de hoteles Barceló, Best Western, Hotel Costa Rica, restaurantes Subway, Denny's, Price Smart, Walmart, Megasuper, Toyota y el Banco Nacional). Los niveles de impacto alcanzados a través del Programa se proyectan en términos de sostenibilidad, ya que representan autosuficiencia económica de la persona refugiada de las instituciones de acompañamiento como ACAI. Es interesante que el programa haya funcionado tanto como un proyecto de rápido impacto para personas que son directamente referidas a oportunidades laborales, como un proceso a largo plazo de establecimiento de relaciones duraderas y de entendimiento con empresas e instituciones estratégicas y además representa un programa de establecimiento de un canal de integración a través de la independencia económica. A su vez, el programa ha fortalecido relaciones con organismos estatales clave para la integración de la población refugiada.

Respecto a los programas pensados para buscar soluciones al problema de **vivienda y alojamiento** que poseen los solicitantes de asilo y refugiados y que también es parte de su integración local haré referencia a un programa implementado en Costa Rica y otro en Brasil.

Existe en **Brasil** un **Programa de Alojamiento Temporal**, el cual se encuentra ubicado en São Paulo, en Rio de Janeiro y en Manaus y posee financiamiento

público y privado. A través de esta iniciativa, del año 2004, en la que intervienen socios implementadores del ACNUR, los gobiernos locales, organizaciones no gubernamentales y organizaciones religiosas, se ofrece alojamiento temporal a los solicitantes de refugio y refugiados que ni bien llegan al país. Los albergues ya existen para nacionales brasileños, pero también reciben personas de interés del ACNUR. Es considerada una buena práctica debido a que los albergues son culturalmente sensibles hacia los solicitantes de refugio y refugiados, y están bien conectados con los socios del ACNUR y las autoridades locales. Los albergues están ubicados estratégicamente en las ciudades principales y también en la triple frontera (Colombia, Perú y Brasil), en el pueblo de Tabatinga. También se le ofrece servicios adicionales a la población de interés del ACNUR, como por ejemplo: comidas, atención psicológica, servicios sociales, cursos de calificación profesional y recomendaciones para empleos.

Por otra parte, en **Costa Rica**, se creó un **Programa de Vivienda**, implementado por la Fundación Costa Rica-Canadá, ACAI (socio implementador del ACNUR) y el ACNUR a fin de atender las necesidades de crédito para vivienda de las personas refugiadas reconocidas en Costa Rica. Se estableció un vínculo entre el Programa de Micro Crédito y de Vivienda, siendo ambos complementarios en la búsqueda de soluciones duraderas para la población refugiada en Costa Rica. Frente a las limitaciones existentes en el sistema bancario nacional, el Programa de Vivienda ofrece la oportunidad a las personas refugiadas de adquirir una casa propia. El acompañamiento individual de las solicitudes de acceso a un crédito de vivienda así como el seguimiento realizado por parte de ACAI y de la Fundación permite brindar el apoyo

requerido para hacer frente al crédito pactado. El programa de vivienda da respuesta a una necesidad real ya que se estima que menos de un 30% de la población cuenta con vivienda propia. Es preciso observar que en este programa no interviene ningún organismo público.

Con relación a las buenas prácticas en lo que respecta a los **cursos vocacionales**, cabe destacar que en **Brasil**, se implementó un programa de **Cursos Vocacionales al Nivel del Estado** en el área metropolitana de Sao Paulo por parte de Caritas-Sao Paulo, Serviço Social do Comércio (SESC) y el Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), organizaciones sin fines de lucro en Brasil y financiadas por compañías corporativas. Ambos ofrecen cursos relevantes de la formación profesional. Como logros se destaca el curso de portugués desarrollado específicamente para refugiados. Los entrenamientos son muy competitivos y los participantes tienen una alta probabilidad de obtener empleo al terminar la capacitación. Algunos refugiados han mencionado que los certificados otorgados por estas organizaciones del entrenamiento, lleva más peso en términos de acceso al empleo que, sus carnets de refugiado.

En **Venezuela** se implementó durante un año (entre el 2010 y el 2011) un **Acuerdo Marco para la atención de la población en necesidad de Protección Internacional en materia de formación vocacional**. Se llevó a cabo en Maracaibo, Estado de Zulia. Los actores socios en este acuerdo fueron Field Unit Maracaibo (FUMA), Cáritas Maracaibo, Centros Educativos de Capacitación Laboral (CECAL) – Fe y Alegría Estado Zulia; y, HIAS Venezuela Asociación Civil (HIAS). El objetivo del Acuerdo Marco fue el de brindarle a las personas jóvenes y adultas solicitantes de refugio y refugiados la oportunidad

de formarse y capacitarse humana y laboralmente para una vida social justa, solidaria y participativa promoviendo su integración local, a pesar de no contar con documentación venezolana. Regularmente, en las instituciones educativas, se exige la documentación venezolana para acceder a la educación vocacional. El ACNUR consideró este Acuerdo como una buena práctica debido a que ayudó a la integración de los solicitantes de asilo y refugiados en Venezuela a ocupar su tiempo libre en actividades educativas que a la final le permitieron obtener nuevos conocimientos para luego ponerlos en práctica lo cual les ayudó a conseguir empleo, a subsistir, a ganarse la vida dignamente, apoyando sin duda alguna la integración local.

Por otra parte, en **Venezuela**, existe un proyecto denominado “**Manos Artesanas: mujeres empoderadas que ayudan a empoderar**”, el cual es llevado a cabo en Guasualito, Distrito Especial Alto Apure con el financiamiento del ACNUR y se implementó con ACNUR Guasualito, CARITAS, HIAS y Ministerio del Poder Popular para la Cultura. La finalidad del Programa es fortalecer el desarrollo humano y la capacidad laboral auto-sustentable de las mujeres refugiadas y venezolanas de la comunidad de Guasualito, mediante la capacitación para la participación social y la organización de asociaciones económicas en la producción y comercialización de artesanías. *Manos Artesanas* es una asociación cooperativa de artesanas residentes en Guasualito. El ACNUR lo considera una buena práctica porque el proyecto de Manos Artesanas permitió desarrollar la expresión artística de las mujeres que componen este colectivo, coadyuvando a aliviar las tensiones de la vida diaria, a aprender y a enseñar labores artesanales, a mejorar su autoestima, obtener recursos adicionales para el sustento familiar y ha

facilitado además la integración de las mujeres refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado entre ellas mismas y con la comunidad receptora de Guasdalito. Asimismo, y dada su trascendencia en la zona, el proyecto de Manos Artesanas ha logrado captar el interés y asistencia del Ministerio del Poder Popular para la Cultura, consolidando una verdadera integración local a través de la incorporación de la temática de refugio en las políticas públicas de gobierno local.

Por último, en lo relativo a políticas de **educación** dirigidas a esta población, es de destacar un programa de **México** llamado "**Facilitando el acceso a la educación**" implementado por la Secretaría de Educación Pública, el Gobierno del Distrito Federal de México y la organización "Sin Fronteras". Su objetivo es el de garantizar el derecho a la educación a los refugiados para que continúen con sus estudios y tengan acceso a instituciones educativas y/o revalidación de estudios. Gracias a esta política, los niños en educación básica son aceptados sin contar con documentos de identidad y en cualquier momento del ciclo escolar. A su vez, se incluye dentro de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria específicamente el derecho a la educación. Por otra parte, el Gobierno del Distrito Federal no hace distinción entre estudiantes mexicanos y población refugiada para ser beneficiadas de programas de apoyo para útiles escolares y uniformes. Esta política favorece claramente a la integración local en el ámbito socio-cultural. Sin embargo, las mismas parecieran no estar dirigidas a solicitantes de asilo sino solo a refugiados, realizándose una vez más esta diferencia entre la población de interés de la presente investigación. En este último apartado, se han referenciado programas y políticas llevadas adelante por otros países de la región con resultados positivos a efectos de que

pueden ser pensados, junto con el análisis de la temática desarrollada a lo largo de toda la tesis, como puntos de partida para diseñar e implementar políticas que promuevan la integración local de solicitantes de asilo y refugiados que se adapten al contexto y a las condiciones de nuestro país.

Consideraciones Finales

Durante el desarrollo del presente trabajo de investigación se ha intentado analizar la situación de refugiados y solicitantes de asilo que, luego de huir de sus países de origen por diversos motivos de persecución o por violencia generalizada, conflictos internos, agresión extranjera, violencia masiva de los derechos humanos, u otras circunstancias que perturban gravemente el orden público, se ven obligados a recomenzar sus vidas en una nueva sociedad, distinta de la suya en todos los aspectos y con las dificultades que esa circunstancia acarrea. Nos hemos preguntado cuáles son los derechos que les fueron reconocidos a esta población por la comunidad internacional en general y por el Estado argentino en particular, y los avances normativos en la materia, para luego estudiar si esos derechos son efectivamente garantizados en la práctica a través del diseño y la implementación de políticas sociales. A lo largo de este trabajo se ha puesto el foco en la inclusión local en Argentina como una de las soluciones duraderas que propone el ACNUR para esta población. Como hemos visto, la inclusión local se encuentra atravesada por tres dimensiones que se interrelacionan: la legal, la económica y la socio-cultural.

En lo que respecta a la dimensión legal, ha sido posible reconocer una gran evolución normativa en Argentina en materia de protección de solicitantes de asilo y de refugiados. Asimismo, se destacó que nuestro país se ha convertido en los últimos veinte años en uno de los países con mayor coeficiente de elegibilidad en el mundo. Es decir, uno de los que reconoce la mayor cantidad de refugiados.

Sin embargo, se observó que en algunos casos, los tiempos para la resolución de solicitudes es mayor al año lo cual trae como consecuencia que el solicitante

no pueda contar con el DNI y deba verse obligado a utilizar el certificado de residencia precaria de peticionante de refugio la cual, pese a su legitimidad, limita en los hechos el acceso a sus derechos a trabajar, a ingresar al sistema de salud pública, a estudiar, o a realizar cualquier tipo de trámite administrativo. A su vez, se observó la conveniencia de que una vez resuelto el reconocimiento de la condición de refugiado, el DNI otorgado por el Estado argentino no establezca expresamente la condición de refugiado de su titular para evitar situaciones de discriminación que padece esta población. Por este motivo, resultaría muy positivo que se modifique el DNI que se otorga en la actualidad a los refugiados que son reconocidos y no figure en este documento dicha condición.

En lo que respecta a la integración económica, se ha advertido la visibilización del problema por parte del Estado así como la implementación de políticas sociales para lograr el acceso al derecho al trabajo y a la autosuficiencia que parecieran no haber logrado los objetivos planteados.

Al mismo tiempo, encontramos diversos obstáculos que impiden a esta población acceder al mercado de trabajo formal tales como el documento otorgado a partir de la solicitud de reconocimiento del estatuto de refugiado (“la precaria”) y en algunos casos el DNI de refugiado. Existe un desconocimiento general respecto a los alcances de estos documentos en el ámbito laboral que, sumado a la discriminación ejercida por parte de la comunidad local, dificulta la integración económica de los refugiados. Esta circunstancia, junto con la falta de referencias y de redes que poseen en el país, provoca que los empleos obtenidos, luego de una larga búsqueda, sean muy precarios o de baja calidad. En otros casos, se ven obligados a ejercer actividades lucrativas por cuenta

propia que muchas veces se realizan mediante la venta ambulante como único medio de subsistencia que los coloca en una situación de mayor vulnerabilidad de la que ya poseen. Se advirtió en este sentido la dependencia del Estado hacia con el ACNUR, la falta de articulación de las distintas áreas de gobierno que podrían intervenir en estas políticas y la falta de una análisis previo a la implementación de cada programa sobre la población a la cual se dirigieron, como obstáculos para la integración económica de refugiados y solicitantes de asilo.

Finalmente, con relación a la dimensión socio-cultural, se señalaron algunos inconvenientes que posee esta población al momento de la revalidación de títulos que acrediten los estudios alcanzados, sobre todo en el ámbito universitario. Sin embargo, se observó una voluntad política del Estado argentino para garantizar el acceso a la educación que cumple con los estándares internacionales en materia de educación elemental.

En las tres dimensiones de la integración local se notó una discriminación en los programas y políticas implementados entre refugiados y solicitantes de asilo que, debido al carácter declarativo del reconocimiento de la condición de refugiado, no debería producirse en el acceso a los derechos económicos, sociales y culturales. La efectivización de estos derechos, la cual el Estado no puede limitar por razones económicas, afecta a la integración local de refugiados y solicitantes.

Se observó que, en muchas oportunidades son las organizaciones no gubernamentales las que velan por un efectivo acceso a los derechos de esta población mediante recursos propios o bien, sirviendo como nexo con los organismos estatales. Estas ONGs realizan tareas de acompañamiento,

orientación, promoción de derechos, asesoramiento jurídico e incluso dan cursos de idioma con el apoyo del ACNUR. De este modo, algunas de las funciones que cumplen son de fortalecimiento de las políticas públicas. Por su parte, el ACNUR, también implementa acciones para saldar la brecha entre los derechos reconocidos normativamente y los derechos de los que gozan efectivamente refugiados y solicitantes. En este sentido, promueve el establecimiento de procedimientos justos y eficaces de protección, trabaja junto a la CONARE para mejorar el acceso al territorio de los solicitantes de asilo y para prevenir casos de devolución. A su vez, apoya al gobierno argentino en la coordinación del trabajo interministerial y con las agencias asociadas para asumir un rol de liderazgo en el diseño de estrategias de integración a largo plazo para los refugiados y dar apoyo inmediato a los solicitantes de la condición de refugiados y trabaja para ampliar la concientización sobre los derechos de los refugiados, luchar contra la discriminación y promover su integración a la sociedad.

Por último, se realizaron aportes para la promoción de la integración local de los refugiados mediante propuestas y algunas referencias a las consideradas por el ACNUR como “buenas prácticas” de medios de vida e integración local en América Latina.

Luego del recorrido realizado, es posible concluir que efectivamente existe una brecha entre el deber ser y el ser, entre el derecho y los hechos. Los evidentes avances en el plano normativo no se condicen con la posibilidad de que, los solicitantes de asilo y refugiados, logren en los hechos gozar plena y efectivamente de los derechos que les son reconocidos. Las políticas sociales implementadas por el Estado argentino no son suficientes para producir una

efectiva integración local de los refugiados. El desafío consiste en achicar esa brecha hasta ser eliminada para que tanto refugiados como solicitantes de asilo sean integrados plenamente en la comunidad local. Para ello será necesario que se planifiquen, diseñen e implementen políticas públicas destinadas a tal fin o que se adapten las ya existentes para que esta población pueda acceder a ellas logrando de este modo su integración local.

BIBLIOGRAFIA

- ACNUR. Autosuficiencia. Medios de vida sostenibles. Disponible en <http://www.acnur.org/t3/que-hace/autosuficiencia/>
- ACNUR. Base de Datos de Buenas Prácticas de Medios de Vida e Integración Local en América Latina. Disponible en: <http://livelihoods.acnur.org/inicio/>
- ACNUR. El ACNUR en el sur de Sudamérica. Disponible en <http://www.acnur.org/t3/donde-trabaja/america/argentina/>
- ACNUR (2015). El desplazamiento de población por guerras y persecución alcanza el nivel más alto jamás registrado”. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia/el-desplazamiento-de-poblacion-por-guerras-y-persecucion-alcanza-el-nivel-mas-alto-jamas-registrado/>
- ACNUR, Protección de Refugiados en América Latina: Buenas Prácticas Legislativas. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/?id=1400>
- ACNUR, Integración local. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/que-hace/soluciones-duraderas/integracion-local/?L=cxruogdh>
- ACNUR Programa “Trabajar para Integrar”. Disponible en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2015/9929>
- ACNUR, FCCAM, Informe del Diagnóstico Participativo Argentina 2010, Buenos Aires, 2011
- ASA, Pablo; COURTIS Corina; PACECCA, María Inés y TALPONE, Georgina. La población refugiada, en Susana Torrado (Editora): Población y bienestar en la Argentina. Del primero al segundo centenario. EDHASA, Buenos Aires, 2007.

- CHAUSOVSKY, G. (2006) Los términos y las categorías en la Ley de Migraciones 25.871. Ponencia en *Congreso Argentino de Estudios sobre Migraciones Internacionales y Políticas Migratorias y de Asilo*, Buenos Aires, 25 al 27 de Abril de 2006, p. 12. En FIGARI COSTA, Nicolás. “Acceso a derechos económicos, sociales y culturales de los refugiados y solicitantes de asilo en Argentina”
- CICOGNA, María Paula A. (2009) Refugiados en Argentina. El rol de las organizaciones de derechos humanos de la comunidad peruana. Papeles del CEIC # 50.
- CICOGNA, María Paula A. (2012) Solicitantes de refugio y refugiados en la Argentina: ayer y hoy. Revista Voces en el Fénix. Recuperado de <http://www.youblisher.com/p/512765-Voces-en-el-Fenix-N-21-La-ultima-frontera/>
- Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas (1989). Observación General n° 18. No discriminación. Párr. 8.
- CONARE, Estadísticas. Recuperado de <http://www.migraciones.gov.ar/conare/?estadisticas>
- Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado (2005). Conclusión sobre integración local. Informe del 56° período de sesiones.
- Comunicarse WEB (2011). Capacitan a refugiados para su inserción laboral. Comunicación de Responsabilidad & Sustentabilidad Empresaria. Disponible en <http://www.comunicarseweb.com.ar/biblioteca/capacitan-refugiados-para-su-insercion-laboral>
- Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos

- (CIREFCA) (29 al 31 de Mayo de 1989). Principios y criterios para la protección y asistencia a los refugiados, repatriados y desplazados centroamericanos en América Latina, Ciudad de Guatemala. Recuperado de https://www.oas.org/dil/esp/cirefca_89-9_esp.pdf
- DEMANT, Eva (2013). 30 años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados. Avances y desafíos de la protección de refugiados en Latinoamérica, Agenda Internacional Año XX, N° 31.
 - FIGARI COSTA, Nicolás (2012). Acceso a derechos económicos, sociales y culturales de los refugiados y solicitantes de asilo en Argentina. En *Protección Internacional de Refugiados en el Sur de América del Sur*. Universidad Nacional de Lanús, Martín Lettieri, Editor.
 - Informe del 56° período de sesiones del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado. C. Conclusión sobre integración local. 3 a 7 de octubre de 2005.
 - LÓPEZ, Magdalena (2009). Políticas públicas y emigración en Paraguay: un acercamiento a las causas de la “acción-omisión” estatal en la temática (Período 1990-1996). Ponencia presentada en las X Jornadas de la Asociación de Estudios de Población de la Argentina, San Fernando del Valle de Catamarca.
 - MARCOGLIESE, María José (2002): Bajo un cielo austral. Refugiados latinoamericanos en Argentina. Revista virtual de estudios literarios y culturales centroamericanos. Istmo n° 4
 - MORALES, Pamela Verónica (2010): La figura del refugiado: tensiones y paradojas entre la praxis jurídica y la exclusión socio-política. Tesis de Maestría en Ciencia Política y Sociología, Facultad Latinoamericana de

- Ciencias Sociales (FLACSO).
- MORALES, Pamela Verónica (2011). Los refugiados en Argentina. Reflexión sobre las limitaciones y conflictos de la gestión estatal del refugio. Revista Electrónica de la Casa Argentina en París.
 - MURILLO GONZÁLEZ, Juan Carlos (2005). Asesor Jurídico Regional, Unidad Legal Regional del Buró de las Américas del ACNUR. Desarrollos Regionales en Materia de Integración Local de Refugiados. Seminario sobre Integración de Migrantes en Países Receptores. San José, Costa Rica, ACNUR. Recuperado de <http://www.refworld.org/pdfid/4a5b2f882.pdf>
 - NEIROTTI, N. (2005). Elementos conceptuales y metodológicos para la evaluación de políticas y programas sociales. Buenos Aires, IPE-UNESCO.
 - Observación General n° 3 aprobada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y culturales. “La índole de las obligaciones de los Estados Partes”. Doc. E/1991/23, del 14 de diciembre de 1990.
 - NIKKEN, Pedro (2010). La protección de los derechos humanos. Haciendo efectiva la progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales. Revista IIDH. Vol. 52
 - OSZLAK, O. (1984). Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. Buenos Aires. Centro de Estudios de Estado y Sociedad-CEDES.
 - SANDER, Joanna (2014). La figura del refugiado en la legislación argentina y el rol de las organizaciones no gubernamentales en la materia: una indagación etnográfica. Tesis de licenciatura en ciencias

antropológicas con orientación sociocultural. Buenos Aires. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras.

- SEPÚLVEDA, Magdalena (2004). XXII Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos ACNUR Cátedra Nansen: Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de los Refugiados y solicitantes de Asilo. San José, Costa Rica.
- VAROLI, Fabio. (2010). Ciudades Solidarias: la integración local en Latinoamérica. Revista Migraciones Forzadas. Centro de Estudios sobre Refugiados del Departamento de Desarrollo Internacional de Oxford, Universidad de Oxford. Disponible en <http://www.fmreview.org/es/pdf/RMF34/44-46.pdf>
- Visión Sustentable (2014). Formación para Refugiados. Publicación Digital. Responsabilidad Empresaria. Disponible en <http://www.visionsustentable.com.ar/blog/?p=7582>

ANEXO 1

Entrevista en la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE)

Entrevistada: María José Marcogliese

Fecha: 28/10/2015

¿Cuáles cree que son los principales obstáculos para la integración local de los refugiados en el país?

Se parte de una base de acceso a derechos muy buena que tiene que ver con que los solicitantes tienen derecho al trabajo, cosa que no en todos los países ocurre. Los refugiados acceden a los mismos derechos que tiene cualquier extranjero residente en el país que prácticamente, sacando los derechos políticos, son los mismos derechos que tienen los nacionales.

Tenemos una sociedad que es bastante abierta, en mi opinión personal, pero evidentemente en donde fallamos es que no tenemos acciones para acompañar ese proceso de integración. En realidad hay acciones pero falta mucho por hacer.

Cuando hace unos años, en el 2006 se sancionó la ley de refugiados se le otorgó a la recientemente creada CO.NA.RE. competencias en materia de coordinación de políticas públicas, cosa que el CE.PA.RE. no tenía y ahí fue como construir algo de cero, una hoja en blanco. Si bien hubo muchos avances, falta articulación institucional, faltan recursos. Es una realidad que los refugiados no acceden a todos los programas sociales. Cuando llega un refugiado un viernes a las cuatro de la tarde y dice que no tiene donde dormir es la situación más complicada. Desarrollo Social tiene muchos programas específicos, pero no hay nada para esa situación de emergencia. En eso es en

lo que hay que trabajar, es el principal desafío.

Tengo la sensación de que la CONARE, en los seis años que tiene, no ha logrado articular bien entre todas las instituciones. Hay muchísimos programas pero no hay buena articulación.

¿Te referís a la Ciudad de Buenos Aires o a todo el país?

El 92% de los solicitantes se presentan en Buenos Aires. Ahora estamos recibiendo muchas solicitudes de estatuto de refugiados en el interior. Especialmente de sirios que se instalan en el interior y también en Buenos Aires. En la Rioja y en donde hay comunidad siria como en Santiago del Estero comienzan a insertarse. Creo que tenemos más en Santiago del Estero que en Buenos Aires. En Tucumán también. En general no es gente que requiera asistencia, pero si la requiere ahí sería un problema porque directamente no tenemos un punto focal ni un teléfono donde llamar. Hay que empezar de cero con el Ministerio de Desarrollo Social local o acudir a organizaciones de la sociedad civil o triangulamos con la delegación de migraciones o del INADI. En otros casos las autoridades locales le dan un pasaje para que venga a Buenos Aires.

Acá la CO.NA.RE. hizo muchas gestiones con el Gobierno de la Ciudad, eso está bueno, pero hay falta mucho por hacer.

¿Cuántos refugiados reconocidos hay?

Aproximadamente 3000 personas reconocidas desde que se creó el CEPARE. Algunos de ellos cesaron pero el saldo de estos 30 años es de 3000. Un número importante se naturalizó.

¿Qué dificultades deben atravesar los refugiados y solicitantes de asilo al momento de buscar trabajo en el país?

Los solicitantes una de las cuestiones que plantean es el tema de la precaria, es recurrente. No tanto porque sea un documento provisorio en sí, sino porque es distinta de la de la DNM, es distinta de la de cualquier otro extranjero que regulariza su situación migratoria, dice que es solicitante de estatuto de refugiado, lo cual a los fines de la protección es correcto porque evita que esa persona sea expuesta a la devolución, pero a los fines de buscar trabajo es un problema. Siempre dicen que no es bien visto por los empleadores. Al margen de eso me parece que los empleadores no tienen información sobre los derechos que tienen los refugiados, los derechos al trabajo, que están habilitados. Pueden tener CUIL, pueden abrir una cuenta bancaria. A veces los derivamos al Ministerio de Trabajo si tienen alguna duda, pero es cierto que si tienen otros candidatos, los empleadores optan por los otros candidatos. Por eso el tema de la precaria es uno de los puntos que queríamos ver de cambiar. Es complicado porque también es cierto porque es difícil hacerla parecida a la de migraciones cuando en realidad no lo es. Es una precaria que no es conocida incluso por la policía que muchas veces los para. Es diferente y dice claramente que es solicitante del estatuto de refugiado. Hace unos meses cuando se desató en los medios de comunicación la cuestión de los refugiados por la crisis en Europa la gente empezó a tomar mayor conciencia, pero antes no se sabía bien qué era un refugiado. La imagen que se tiene es que un refugiado es una persona que huye de algo pero no necesariamente se los ve como una buena persona sino como un prófugo. Creo que eso es uno de los principales obstáculos.

La otra dificultad es la falta de referencias porque por más que en la Comisión Católica y en otros organismos los asistan sobre cómo buscar empleo, como

hace un Curriculum el hecho de no tener a quien dar referencias que indiquen que es un buen trabajador esa falta de red es un obstáculo.

Actualmente ¿se encuentran implementando el Programa “Trabajar para Integrar”? ¿Cómo funciona?

La verdad es que el Programa es una buena iniciativa, surgió como una idea de la CO.NA.RE. con el ACNUR, el ACNUR le puso mucho impulso, mucha folletería. Además el ACNUR tiene otro nombre que tal vez a la empresa le pega mejor y se han hecho varios desayunos con la Cámara de Comercio, con redes de empresas vinculadas con la responsabilidad social empresarial. A su vez, se contactó a algunas consultoras como Manpower y Randstad. La idea fue sensibilizar sobre las potencialidades que una persona refugiada tiene, todos los beneficios de la diversidad cultural para la empresa, pero en la práctica a la hora de dar empleo, hemos tenido pocas ofertas, especialmente de las consultoras. Las empresas participaron de los desayunos pero no es una buena guía, tal vez la manera es otra. Tal vez sería mejor golpearle la puerta al gerente de recursos humanos, pero la verdad es que no lo sé. En la práctica no ha tenido mucha acogida.

En la CONARE todas las acciones en materia de asistencia y de integración se ejecutan desde la Comisión Católica ya que la Comisión es parte de la CO.NA.RE, es la ONG que fue seleccionada y que ya está cumpliendo su segundo mandato de 2 años, tenemos este plan de trabajo en materia de asistencia. Ellos ejecutan el Programa. Además se creó una base de datos de información sobre la experiencia laboral de cada persona, entonces cuando la empresa o la consultora requieren a alguien se busca en esa base de datos que está hecha de modo precario. Está bueno que la hubiera hecho alguien

que sepa de recursos humanos o que haga disponible on line para que la gente pueda cargar su Curriculum. El Programa está bueno, la idea está buena, pero el impacto es bastante bajo, es una pena. Evidentemente le pifiarnos a la estrategia, creímos que por esa vía iba bien, pero habría que probar otra cosa.

¿Cuáles son los mayores obstáculos cuando los refugiados desean continuar con los estudios que comenzaron en sus países de origen?

¿Generalmente, se reconocen en el país los estudios ya cursados?

La verdad que en esto bien. En el marco del proyecto de reglamentación de la ley tuvimos reuniones con el Ministerio de Educación con dos áreas: una de convalidación de títulos primarios y secundarios y con otra que se llama gestión universitaria que es para los títulos universitarios. Ellos hicieron una resolución que en virtud de la aplicación de ayuda administrativa eximen a las personas solicitantes y refugiadas de una serie de documentos que le exigirían a cualquier otro.

En la convalidación de títulos primarios y secundarios si son documentos que las personas presentan y no tienen la certificación y son para continuar sus estudios cuando hablamos de niños ellos, no importa como pero los incorporan en el sistema. En el caso de los niños creo que le toman una prueba de nivelación en primario, en secundario creo que también. No recuerdo cómo es cuando se trata de una persona mayor adulta.

Con relación a los títulos universitarios es otro tema totalmente distinto porque el problema es que no solo se trata de convalidar el título sino también de habilitar el ejercicio de una profesión y es más complicado. En ese sentido aplica el principio de ayuda administrativa, pero sólo si es refugiado reconocido, tampoco es cuestión de que lo habilitemos a ejercer una profesión si después

el caso es rechazado. En caso de ser refugiados reconocidos, sí o sí deben presentar el título en papel, si le faltan legalizaciones podemos pensar en alternativas que no sean pedirle a la persona que tenga contacto con las autoridades de su país de origen. Si la persona presenta en su Curriculum que ha tenido participaciones en congresos u otros medios de prueba que ayuden a demostrar que en efecto esa persona ejerció esa profesión, pero ahí son más exigentes y lo entiendo, me parece lógico.

¿En los casos de los títulos primarios y secundarios también es la Comisión Católica la que realiza el asesoramiento?

Si, acá antes teníamos un área social pero ahora quedaron vacantes los puestos. Antes hacíamos esa gestión y teníamos contacto directo con el Ministerio de Educación, mandábamos al solicitante con una nota y era un trámite sencillo. Hay resoluciones del Ministerio de Educación con relación a los solicitantes y refugiados. También hay una resolución con relación a las personas que no pueden acreditar sus estudios. Por ejemplo, en algunos casos de Haití, la persona explicaba que no existía más la universidad o la escuela en la que estudió ya que el terremoto la derrumbó y los profesores murieron y no tienen forma de conseguir nada. Para esas situaciones sé que el Ministerio de Educación tiene cierta flexibilidad y tiene resoluciones para facilitarlos.

Por otra parte, si bien aún no se aprobó el decreto de reglamentación de la ley también hay una serie de artículos que se refieren a la documentación para los estudios y la ayuda administrativa.

¿Cuáles son los avances respecto de la reglamentación de la ley 26.165?

La reglamentación ya está por salir en realidad, fue y vino, fue a legal y técnica, se le pidió opinión a los ministerios y entiendo que debería salir antes de fin de

año, está próxima a salir. Contempla lo de educación, hay menciones sobre las cuestiones relativas a la asistencia, a la integración y a la articulación con otros Ministerios y actores. Con relación a la salud no hay problemas, cualquiera puede acceder a la salud pública, no hay problemas. Con la educación tampoco hay mayores inconvenientes.

¿La integración local de los refugiados como solución duradera de los refugiados constituye una obligación del Estado?

Sí, en realidad la ley habla de velar por la protección y por la inserción de los refugiados en el país. Es obligación, pero también hay mucho de la persona que llega de insertarse. Hay una obligación de permitirles el acceso a derechos sin discriminación, pero es una obligación en igualdad con cualquier otro extranjero y cualquier nacional. Lo que no establece la ley que es una confusión que me parece que la gente tiene es que la CO.NA.RE. los asista, que los subsidie económicamente. Pero sí facilitar o tener acciones proactivas para que las personas puedan ponerse al mismo nivel que cualquier otra persona que nació en ese país o que llegó como migrante voluntario dadas las dificultades y la especificidad de la población refugiada.

¿Creé que las organizaciones o redes de refugiados favorecen a la integración local?

La verdad es que redes de refugiados no hay. Las organizaciones son minoritarias y nunca fueron muy poderosas. La población de refugiados en Argentina siempre ha estado muy dispersa. Hoy en día los colombianos tienen tanto resquemor entre unos y otros que no tienen voluntad asociativa, entre los sirios hay tanto ruido entre los que son católicos y los que no lo son que no se los ve muy unidos. Si las viejas federaciones sirias libanesas aglutinan y

contienen, pero la verdad es que no hay muchas organizaciones. Tampoco hay muchas organizaciones de la sociedad civil que asistan a los refugiados. Está la Comisión Católica, CAREF, existía Myrar que contaba con recursos del ACNUR, pero en un momento le retiró los recursos y casi que desapareció, pero el equipo de trabajo conformó otra organización que se llama Myrares y los fondos que tenía Myrar se los va a pasar a Myrares. Este equipo había hecho una buena relación con la CONAMI, la Comisión Nacional de Microcréditos con quienes van a seguir trabajando. Además está AMUNRA, de mujeres peruanas, y los senegaleses tienen una asociación pero la gran mayoría son migrantes y no refugiados.

¿Qué políticas públicas, aún no implementadas, facilitarían y promoverían la integración local de los refugiados en el país considerando el aspecto legal y el socio-económico?

Cuando la CO.NA.RE empezó a pensar cómo construir una política pública se pensó en mapear los recursos vigentes y derivar por trabajo, al Ministerio de Trabajo, al Programa Más y Mejor Empleo, para otras cuestiones asistenciales al Ministerio de Desarrollo Social de la Ciudad, pero la especificidad de la población refugiada hace que por lo menos para el primer período en el que la persona está recién llegada hace falta un programa específico y para eso hacen falta fondos y creo que lo que se debería lograr es tener una mínima partida en el presupuesto nacional destinada a eso.

¿Entonces es un problema económico?

Entiendo que sí, por eso se siguió trabajando con la Comisión Católica como agencia de implementación porque al ser una ONG podía recibir recursos del Estado y de otras partes. No solo por la experiencia, pero sobre todo tenía que

ver con que ellos podían obtener recursos. Más allá de que está bueno mapear los recursos disponibles y hacer las gestiones necesarias para que los refugiados puedan acceder a los programas que ya existen, es necesario establecer un programa específico para esta población porque no hablan el idioma, no tienen documentación, se topan con mil y un barreras a la hora de insertarse en un programa que ya existe, no cumplen con criterios como el tiempo de residencia o lugar de residencia.

¿Este programa debería estar dentro de la CO.NA.RE?

Podría ser de Desarrollo Social que también forma parte de la CO.NA.RE. No sé si la CO.NA.RE. debería ejecutarlo, puede ser a través de otro organismo y que la CO.NA.RE conserve la posibilidad de monitorear o supervisarlo y darle seguimiento. Eso es lo que falta. Porque seguimos teniendo el problema de la falta de respuesta ante la emergencia.

ANEXO 2

Entrevista en la Comisión para la Asistencia Integral y Protección al Refugiado y Peticionante de Refugio de la Defensoría General de la Nación.

Entrevistadas: Paula Reiter (Equipo Social) y Sabrina P. Vecchioni (coordinadora de la Comisión)

Fecha: 29/10/2015

¿Cuáles cree que son los principales obstáculos para la integración local de los refugiados en el país?

P.R. No sé si se trata de obstáculos o de cuestiones en la realidad que se van dando con la cotidianeidad. En general, hay un tema esencial con el certificado de precaria en los solicitantes. Hay un desconocimiento general sobre los alcances de ese documento lo cual se ve de un modo muy fuerte en el ámbito laboral. Por ejemplo, si un solicitante quiere trabajar en relación de dependencia, se complica porque el empleador no se anima a contratar a una persona con ese documento aunque la ley diga que puede desarrollar tareas remuneradas. Especialmente, representa un problema para personas que solicitan asilo y no pueden acceder a una radicación por patria grande, es decir extra Mercosur. Por ejemplo, lo que pasa con Cuba, con República Dominicana o con Senegal. Esa población lo que tiene es la precaria.

¿El problema se da por el hecho de que se trate de un documento de residencia precaria o porque es un documento de residencia precaria para refugiados?

P.R. Yo creo que según la subjetividad del empleador. Me parece que es una modalidad un poco más práctica de una contratación. La persona que hoy pide

refugio, hoy tiene la precaria. Tal vez mañana va a buscar trabajo y lo aceptan, pero en tres meses la tiene que renovar y si le niegan la solicitud, esa persona tiene una condición migratoria irregular y el empleador tiene una persona con esa condición trabajando para él. Generalmente el empleador no se quiere arriesgar a eso.

¿Observan algún otro obstáculo en el ámbito laboral?

P.R. Las barreras idiomáticas y discriminación. Hay discriminación negativa y positiva. Hay muchos africanos por ejemplo en las puertas de los hoteles. Y negativo, vendedores ambulantes padecen el control policial y la saña de la fuerza policial con esa población en particular.

¿Cuáles son los mayores obstáculos cuando los refugiados desean continuar con los estudios que comenzaron en sus países de origen?

¿Se reconocen en el país los títulos primarios y secundarios?

P.R. Eso es complicado, en el área de educación media de secundaria en el Ministerio de Educación tienen un Plan para terminar el secundario a larga distancia. Por ejemplo se presentó un solicitante de refugio refiriendo ser universitario y sin ningún tipo de documentación para demostrarlo. En ese programa le ofrecieron hacer las materias libres del nivel secundario para comenzar luego con una nueva carrera. La educación secundaria se ve solventada en el sistema. Lo que es complejo es cuando una persona viene con un título universitario de afuera, de un país que no tiene convenio con el nuestro, como Siria, Senegal, Cuba, porque ese título en Argentina no vale. El derecho vinculado a los estudios universitarios de los refugiados aún no está reglamentado. Además hay un desconocimiento del alcance de lo que es un refugiado porque a veces les piden que se contacten con su embajada, pero

obviamente no pueden porque son refugiados.

Además en la Comisión de Refugiados se está por firmar un convenio con una escuela de formación profesional de la UOCRA para que los solicitantes puedan hacer un primario a medida que los van alfabetizando en lo que sea necesario y enseñando español. Además tienen secundario, que dura tres años, y después formación profesional. La Comisión Católica tiene cursos de idioma también, pero en general es la CO.NA.RE. quien realiza las derivaciones.

S.V. Lo que se hace una vez que la persona manifiesta su voluntad de aprender el idioma español o terminar la escuela se le explica que esta está posibilidad de derivarlo al centro de formación profesional de la UOCRA. Se trata de gestionar el recurso con cada caso concreto.

¿La integración local de los refugiados como solución duradera constituye una obligación del Estado?

S.V. Sí, la Convención de 1951 lo plantea como una obligación de los Estados. El estatuto de protección internacional es en realidad una medida de tipo provisorio porque lo que establece la Convención es que, en un futuro, la persona, en el Estado que la recibe, tiene que tener la posibilidad de acceder a petitionar la ciudadanía de ese Estado y poder adquirir esa ciudadanía para no tener ningún peligro futuro. Desde esta Comisión se asesora y se tramita la ciudadanía a solicitantes y refugiados que lo deseen y en las provincias oficiamos a través de los defensores de cada provincia.

La propia Convención de 1951 establece que no se podrán cobrar impuestos a los refugiados que quieran hacer cualquier tipo de trámite o que quieran comprar una propiedad o trabajar. El Estado que lo recibe no debe ver

solamente la provisión del estatuto como un simple documento. Se trata de un problema de todo el derecho internacional público porque el Estado adopta la Convención, la sanciona, se pone en vigor y luego hay que aplicarla. Para eso hay que adaptar la legislación. Hasta el día de hoy, la Ley de Refugiados no está reglamentada, hay como un cierto resquemor de la reglamentación porque puede generar cambios que no estaban previstos en la ley o que no fueron voluntad del legislador. Sumado a eso, cada rama del Estado está encargada de proveer en actividades o programas conducentes a la integración local, pero no tienen mucho conocimiento de la ley, de la precaria o de los derechos a los que tienen acceso. Un solicitante tiene que sortear no solo la primera barrera de conseguir un trabajo sino que luego, al momento de cobrar no puede abrir una cuenta en el banco ya que por una disposición del Banco Central no se puede abrir una cuenta sin DNI. Es algo básico.

El acceso a la salud, a la vivienda, a la educación, tiene mucho que ver en cómo esa ley internacional, que después se vuelve ley interna, se va permeando a los distintos ministerios y a los distintos dispositivos que tienen que aplicarla porque generalmente el problema son las posiciones internas a nivel normativo.

Debe haber un trabajo de los organismos que intervienen a los fines de la concientización. El Estado al haber ratificado la Convención de 1951 debe adoptar todas las medidas necesarias para proveer a todo lo conducente a esa integración en todos los ámbitos.

¿Qué políticas públicas, aún no implementadas, facilitarían y promoverían la integración local de los refugiados en el país considerando el aspecto legal y el socio-económico?

S.V. No van a haber nunca programas específicos para refugiados porque representan un segmento ínfimo de la población. Lo que sería bueno, es adaptar lo que ya existe eliminando las barreras que son más que nada de documentación, para posibilitar un acceso irrestricto. Por ejemplo, para acceder al certificado de discapacidad, antes era únicamente con DNI, ahora se permite con precaria, pero no lo dan hasta no tener el DNI.

En varios países se discutió si se hacían programas específicos para refugiados o si se adaptaba lo que ya existía a los fines de que los refugiados pudieran acceder. La realidad es que por la cantidad de gente que representan y para no generar una política de discriminación, que si bien sería una discriminación positiva, habría que pensar cómo se traduciría eso en el resto de la sociedad ya que podría contribuir a la estigmatización.

ANEXO 3

Entrevista en la Fundación Comisión Católica Argentina de Migraciones (FCCAM)

Entrevistado: Lic. Jorge Fernández. Coordinador de Proyecto de Refugiados y Solicitantes de Refugio

Fecha: 30/11/2015

J.F. Si bien el año que viene se cumplen 10 años de la sanción de la Ley de Refugiados, todavía no está reglamentada por lo cual eso es un tema porque la CO.NA.RE no dispone de recursos para la atención directa de las personas y ese es un tema que no es menor. Nosotros lo que hacemos acá en la Fundación es llevar adelante el programa de asistencia humanitaria básica que básicamente consiste en dar la primer atención a las personas que llegan. La persona llega derivada por la CO.NA.RE. y se le hace una entrevista social en la que se evalúa la situación social de la persona y en función de eso lo que hacemos nosotros es proveer alojamiento por un breve lapso al igual que alimentación. Esto lo hacemos a partir de un trabajo tanto con la CO.NA.RE. como con el ACNUR. El ACNUR es nuestro financiador en ese sentido. Esto lo hacemos en base a un Plan Trienal que es el documento marco que define los criterios de atención. Ahora tiene una nueva versión en la que venimos trabajando que se llama el Plan de Asistencia que define grandes criterios para dar respuestas y se atiende a lo básico.

¿El alojamiento es en hoteles o en paradores?

El alojamiento es un problema por el déficit habitacional que existe en el país y en la Ciudad mucho más. Además no hay infraestructura por parte del Estado Nacional ni del Estado municipal para la atención de refugiados. Derivar a

alguien a un parador es bastante indigno porque de hecho ya son indignos para las personas a las que están destinados los paradores que es para personas en situación de calle, hay una alta demanda y solo hay un parador para mujeres por lo que si viene una familia no tienen lugar, con lo cual hay un alto riesgo para las personas que llegan de terminar en situación de calle. Hay muchas personas que llegan que lamentablemente terminan en situación de calle. Si a eso le sumás que es una persona que viene buscando refugio, que a veces viene en el marco de determinadas dificultades en el campo de la salud mental es un problema adicional. Si bien la mayoría de los que vienen son hombres de en promedio 35 años, las mujeres que vienen tienen también un riesgo alto de caer en redes de trata, de prostitución o en la indigencia. Hay un problema estructural por parte del Estado. Mucho de lo que está en la ley no se cumple porque si se cumpliera no existiríamos nosotros. Creemos que el estado debe hacerse cargo. El Plan habla de que la primera fase de la emergencia es de entre 7 a 15 días y después se puede extender como máximo 1 o 2 meses más, pero depende de cada caso el tiempo que necesitan para salir adelante.

Cuando vienen aquí se les hace la entrevista, le damos dinero para el alojamiento, le entregamos alimentación, chequeamos cuestiones básicas de salud, los derivamos al programa de español que funciona aquí y también tenemos un servicio de conserjería que implica un apoyo psico-social donde tienen un espacio de escucha y se empiezan a detectar dificultades adicionales que pueden tener por el trauma de los eventos que vivieron. A veces las personas vienen ya con problemas de salud mental. Si una mudanza genera estrés imagínate si esa mudanza la tenés que hacer porque tu vida corre

peligro y tenés que salir con lo puesto. El nivel de estrés de adaptación de las personas es bastante elevado. Genera mucha angustia, no tienen redes sociales, cada caso es un mundo. No es lo mismo alguien que debió salir de su país a causa de la guerra que aquellos que, como en el caso de Colombia, han sido víctimas de desplazamiento forzado o que pesa una amenaza de muerte contra su vida o alguien perseguido por identidad de género o por causas religiosas.

¿Cuáles son las mayores dificultades que ven al momento de buscar trabajo?

Primero, si bien la precaria (certificado de residencia precaria) tiene un párrafo que habilita para trabajar y en nuestro país es bastante avanzado porque con la precaria uno está habilitado para trabajar y para tener el CUIL con lo cual técnicamente no hay ningún inconveniente para que un solicitante esté empleado bajo la ley de contrato de trabajo, pero eso ocurre en muy pocos casos. Pero podría decirse que el 98% de los empleadores, sea una PyME o sea una empresa grande cree que se trata de un documento precario que no sirve para trabajar y creen que se necesita el DNI. Por más que las personas tengan las competencias para el puesto, se haya pasado el proceso de selección más exigente, cuando llega la hora de presentar los documentos, si no tenés DNI no te toman por una falta de conocimiento de los empleadores y por una falta de empatía. Pese a eso hay algunos casos que contratan por suerte personas en relación de dependencia con la precaria y siendo solicitante aunque no son muchos los casos. El primer escollo a vencer es ese.

El segundo es que a veces, cuando son contratados en relación de dependencia se suelen abusar y aprovechar de que las personas no conocen

la legislación laboral. Ha habido casos de accidentes laborales y no ha habido ART, los han echado sin pagarles nada y les complican la vida. También hay otros que toman personas pero les pagan mucho menos de lo que deben pagarles y los hacen trabajar 12 horas.

¿El idioma es una dificultad?

Si, el idioma adicionalmente es una dificultad y por eso mayormente en los cursos de español la gente ingresa, hay un área de nivelación para que a partir del tercer nivel puedan hacerlo en la Universidad de Buenos Aires con una beca que la universidad ofrece. Pero cuando las personas aprenden algo muy básico y encuentran una oportunidad laboral se van. Son muy pocos los que terminan todo el proceso. Hacen lo que pueden para salir adelante.

¿Ustedes tienen una base de datos para las búsquedas laborales?

La CO.NA.RE. tiene con el ACNUR un programa que se llama Trabajar para Integrar. Lo que hacían en el área social de la CONARE y nosotros compartimos a partir de este año con el ACNUR es identificar perfiles laborales de las personas. Cuando una empresa solicita algún perfil se puede buscar ahí y ofrecer a la empresa pero aún no ha habido resultados concretos. Esto se debe a la situación económica del país y a que las empresas generalmente tienen muchos prejuicios y todavía no están del todo comprometidas para solicitar personas desde un puesto de baja calificación hasta un puesto de gerencia. Hay gente que tiene muchas calificaciones. Además hay un componente vinculado a la capacidad de adaptación de las personas que a veces hace una diferencia entre salir o no adelante. Son impactos emocionales muy fuertes que las personas tienen que transitar. A veces son personas de un alto status social que acá no pueden mantener.

¿Cómo observan la integración en relación a la educación con relación al reconocimiento de títulos primarios, secundarios o universitarios?

Con la primaria no hay tanto problema, los chicos llegan y se hace rápido el trámite. Por suerte tenemos un conjunto de políticas sociales en materia de educación y salud que, más allá de las críticas que se puedan hacer, son muy buenas. Un niño llega y una semana después ya está en la escuela. Para secundario también. Lo diferente es para las personas que ya tienen el nivel secundario o terciario o universitario completo y tienen que convalidar sus títulos porque siempre se solicita que el título esté homologado aquí. Nosotros tenemos un pequeño programa que apoya a las personas a rendir algunas de las materias del secundario libres. Para la universidad se los orienta legalmente para que se realicen los trámites para la reválida de los títulos, pero es un problema porque esos trámites demoran casi dos años.

¿Y si no pudieron traer los títulos de sus países de origen cómo proceden?

Ese es otro problema, a veces no lo pueden traer, a veces quien lo otorga ya no existe más porque tal vez bombardearon el Ministerio que lo expidió, entonces son dificultades concretas. Esto también incrementa la dificultad de inserción laboral de las personas. Nos pasó este año que tenemos dos médicos colombianos con un muy buen curriculum, empezaron sus trámites para la reválida de los títulos pero van a tardar dos años y el problema es de qué trabajan mientras tanto, todavía la CONARE no definió su situación por lo cual aún no tienen DNI y están en situación en mayor desventaja. Nosotros acá también tenemos un pequeño servicio de armado de curriculum y orientación laboral que sirve mucho. Tenemos por ejemplo un señor que es ucraniano que estudió ingeniería aeronáutica en Irán, tiene especialidad en otro

país, y está hiper calificado, pero aún no habla español y está trabajando de lava copas. Empezar tu vida de cero en otro lado, más si tenés familia y no hablás la lengua es bastante complicado. El sistema no está tan preparado para la recepción. No hay un conjunto de políticas públicas favorable o destinadas a esta población. Generalmente no pueden acceder a la Asignación Universal por Hijo porque se requieren 3 años de residencia y el DNI.

¿Qué políticas públicas, aún no implementadas, facilitarían y promoverían la integración local de los refugiados en el país?

La promoción de empleo de estas personas es clave. Puede haber desde una serie de incentivos a las empresas que contrate personas solicitantes de asilo o refugiadas. Además el Estado debería tener un sistema de capacitación respecto de la enseñanza del idioma español. Creo que el Estado no termina de hacerse cargo del todo porque la ley de refugiados es clara, la ley de migraciones también, pero ¿cómo se efectiviza este derecho? La CO.NA.RE. está integrada por cinco organismos públicos, pero ninguno pone dinero concreto para ayudar a esta población. El Inadi es el que más nos ha ayudado en estos años. Nuestro presupuesto para la atención a las personas se encuentra cerca del 1 millón y medio y el Inadi puso \$70.000 que sirvió para ayudar dos meses a un grupo reducido de familias. No estamos hablando del volumen de dinero que el Estado debería destinar para la atención. Por otro lado, en materia de problemáticas sociales, en Argentina hay entre 900 y 1000 solicitudes anuales de las cuales el 50% suele desertar porque su problema era estar en su país y cuando vienen acá ya nadie los busca. Algunos prefieren acogerse a alguna de las categorías que tiene la ley de migraciones y no estar esperando a la CO.NA.RE. que en seis meses responda por sí o por no, a

veces el promedio tarda 8 meses y a veces hasta dos años mientras los solicitantes están con un papelito que no les permite trabajar, aprendiendo el idioma como puedo, alquilando como pueden por no tener garantía.

¿Con relación a la precaria qué considera que se podría hacer para que no constituya un obstáculo más en la integración?

Lo que la gente demanda es que le den algo similar al DNI en formato. Los DNI para extranjeros ya dicen “extranjero” por lo que uno podría discutir qué tanto es discriminatorio o no porque con uno que dice “refugiado” también puede haber una cuestión de estigmatización. En otros países tienen una credencial o una precaria también. Para mí el mayor desafío va desde cosas pequeñas hasta cosas grandes. Imaginate que la CONARE depende de Migraciones, Migraciones depende del Ministerio del Interior y Transporte con lo cual te podrían dar la SUBE cuando te hacen la entrevista, darte un mapa de la Ciudad y la SUBE con una carga de \$50 o \$100 para moverse por la Ciudad, dar los datos de contacto en casos de emergencia, pero todo esto no está. No hay desde los dispositivos públicos alguien que atienda la contención emocional de las personas. Algunas veces derivan acá a la FCCAM y otras veces llegan acá por su cuenta. Tenemos una atención del 50% de refugiados y del 50% de solicitantes. Atendemos cerca del 15% del total de solicitantes. Muchos con la condición de refugio se caen del sistema y vienen o quieren saber cómo continuar una vez que el Estado los reconoce como refugiados.

¿Cree que la existencia de otras ONGs o las mismas organizaciones o redes de refugiados favorecen a la integración local?

Creo que son muy útiles y colaboran, por ejemplo IARPID es un lugar de referencia para las personas que vienen de África, pero como en toda

organización de paisanos hay muchas internas. No hay tantas organizaciones. Hay más de colectividad pero son las que vinieron en las primeras oleadas migratorias, son camadas diferentes a las que vienen ahora. Otras veces quienes se escapan de sus países de origen no quieren volver a involucrarse con sus connacionales porque tienen miedo.

Generar redes es útil, vincularse desde la cultura para no perder las raíces o transmitir las a sus hijos, en esos casos las organizaciones son puntos de referencia, pero depende de la historia de cada uno.

¿Cree que la reglamentación de la ley va a colaborar a la integración local?

Nosotros no participamos en el proyecto. Para operativizar la Ley se necesitan recursos y el Estado hasta este momento no ha definido que haya recursos. Entendemos que hay otras prioridades, que no es una población numerosa que genere un problema social que sea visible. En los últimos años hay cerca de 4500 refugiados, depende de cuál sea el corte que hagan. Pero es un problema. Dudo que salga pronto la reglamentación, lo veo muy difícil. Tampoco hay una partida del presupuesto nacional para refugiados. Ahora veremos qué pasa con el nuevo gobierno, a quién designarán como Director Nacional de Migraciones.

Tenemos un conjunto de políticas públicas que están buenas y que si cambiaran algunos requisitos y se flexibilizaran no habría ningún problema, pero sí hay algunas cosas que se requieren, el idioma, la salud mental, el empleo, para esto sí deberían haber políticas públicas más sectorizadas y focalizadas para la población sino no van a poder ingresar al sistema. Además por más de que nuestro país es muy cosmopolita, en muchos lugares no saben

de qué se habla cuando se habla de refugiados, muchos piensan “algo habrán hecho”, hay poca empatía. La igualdad de oportunidades debe ser una bandera como política pública porque si no a la mesa hay algunos que no van a entrar nunca.

ANEXO 4

Entrevista en la Secretaría de Derechos Humanos. Área Jurídica Internacional de la Dirección Nacional de Asuntos Jurídicos en Materia de Derechos Humanos.

Entrevistada: Rosario Álvarez Garriga

Fecha: 30/10/2015

Respecto del rol de la Secretaría, cuando la resolución de la CO.NA.RE. es negativa, el solicitante puede apelar y cuando apela, antes de ser elevado a conocimiento del Ministro pasa por la Secretaría que es un órgano que dictamina, ese dictamen no es vinculante y esa es nuestra intervención. Lo que estuvimos haciendo es estandarizar las intervenciones de la Secretaría que tenían que ver con temáticas específicas como el caso de menores no acompañados, o la incorporación de la perspectiva de género, pero no tenemos contacto directo con los refugiados salvo aquellos que vienen a solicitar copia de los expedientes. Hacemos un trabajo más jurídico que se intenta integrar con otras disciplinas y se intenta ir un poco más allá.

¿Con relación al certificado de documento precario se observan obstáculos al momento de estudiar o de buscar trabajo?

Luego del dictamen muchas veces no sabemos qué pasa con ese solicitante de asilo ni tenemos conocimiento de las resoluciones posteriores. Pero como la palabra lo dice se trata de una situación precaria que supone que tiene que ser resuelta en tiempo y forma. Es una situación de excepción, debe ser otorgada a los fines de la no devolución, para que pueda tramitar el expediente de reconocimiento de refugio. Debería durar un plazo corto.