

MIGRACIÓN Y REFUGIO EN LA ARGENTINA: UN ANÁLISIS DESDE LA LEGISLACIÓN ACTUAL

MIGRAÇÃO E REFÚGIO NA ARGENTINA: UMA ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO ATUAL

MIGRATION AND REFUGEES IN ARGENTINA: AN ANALYSIS OF CURRENT LEGISLATION

MIGRATION ET ASILE EN ARGENTINE : UNE ANALYSE DE LA SITUATION ACTUELLE

DOI: [10.5533/1984-2503-20124304](https://doi.org/10.5533/1984-2503-20124304)

Lucila Nejamkis¹

Jorge Álvarez Nieves²

RESUMEN

Con la llegada del nuevo milenio la República Argentina comenzó a modificar la legislación relacionada con la migración y el refugio. En este contexto en el año 2003 se sancionó la Ley Migratoria N° 25871. Por su parte en el año 2006 fue sancionada la Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado N° 26165. En este artículo nos proponemos indagar la vinculación entre las políticas migratorias y las políticas de refugio en Argentina a partir de las modificaciones en ambas normativas. Para ello, se analizarán las políticas previamente mencionadas, así como también las estadísticas elaboradas por la Comisión Nacional para los Refugiados y la Dirección Nacional de Migraciones que permiten establecer un panorama más amplio de esta problemática.

Palabras claves: legislación, migración, refugio, Argentina.

¹ Doctora en Ciencias Sociales (UBA) y Magister en acción política y fortalecimiento institucional en el Estado de Derecho (Universidad Rey Juan Carlos e Ilustre Colegio de Abogados de Madrid). Licenciada en Sociología (U.B.A). Docente asociada de la Universidad Nacional Arturo Jauretche, investigadora del IDAES (Universidad Nacional de San Martín) y de la Universidad de Buenos Aires.
E-mail: inejamkis@unaj.edu.ar

² Licenciado en Relaciones Internacionales de la Universidad del Salvador (USAL). Maestrando en Relaciones Internacionales de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Coordinador del Área de Elegibilidad de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE) de la República Argentina. E-mail: jorgeaan26@hotmail.com

RESUMO

Com a chegada do novo milênio, a República Argentina começou a modificar a legislação relacionada com a migração e o refúgio. Neste contexto, no ano de 2003 foi promulgada a Lei de Imigração n° 25871. Enquanto isso, em 2006, foi aprovada a Lei Geral de Reconhecimento e Proteção de Refugiados n° 26165. Neste artigo propomos investigar a relação entre as políticas de migração e as políticas de refúgio na Argentina a partir das mudanças em ambas as normas. Para isto, são analisadas as políticas previamente mencionadas, bem como as estatísticas compiladas pela Comissão Nacional para os Refugiados e pela Direção Nacional de Imigração que estabelecem um quadro mais amplo deste problema.

Palavras-chave: legislação, migração, refúgio, Argentina.

ABSTRACT

With the arrival of the new millennium, Argentina began modifying legislation related to migration and refugees. It was in this context that Immigration Law no. 25871 was enacted in 2003, and the General Law for the Recognition and Protection of Refugees no. 26165 was approved in 2006. In this article, we propose to investigate the relation between migration policies and refugee policies in Argentina based on the changes in both sets of legislation. We thus analyse the previously mentioned policies, as well as the statistics compiled by the National Refugee Commission and the National Immigration Directorate which establish a wider framework for the problem.

Key words: legislation, migration, refugees, Argentina.

RÉSUMÉ

Avec l'arrivée du nouveau millénaire, la République Argentine a commencé à modifier la législation relative à la migration et à l'asile. Dans ce contexte, en 2003, la Loi sur l'immigration n° 25871 a été promulguée. Puis en 2006, la Loi générale sur la reconnaissance et la protection des réfugiés n° 26165 a été votée. Dans cet article, nous nous proposons d'étudier le rapport entre les politiques de migration et les politiques d'asile en Argentine à partir des changements intervenus dans ces deux lois. À cette fin, nous analyserons les textes de loi susmentionnés, ainsi que les statistiques compilées par la Commission nationale pour les réfugiés et la Direction nationale de l'immigration, qui nous permettront d'établir un cadre plus ample à ce problème.

Mots-clés: législation, migration, asile, Argentine.

Introducción

Con la llegada del nuevo milenio la República Argentina comenzó a modificar las políticas públicas relacionadas con la migración y el refugio. En este contexto en el año 2003 se sancionó la Ley migratoria (N° 25871) luego de más de veinte años de pervivir con una norma altamente restrictiva a la inmigración limítrofe. Por su parte en el año 2006 fue sancionada la Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado N° 26165. Ambas temáticas (migrantes y refugiados) habían constituido durante muchos años asignaturas pendientes de la política nacional.

Si bien la migración y el refugio son categorías que responden a problemáticas diferentes, en ocasiones se genera confusión tanto en el tratamiento por parte de los Estados como de aquellas personas que recurren a esta figura para regularizar su situación migratoria. En relación a lo anterior a través del análisis de las solicitudes de refugio en Argentina en los últimos 6 años se observa una correlación directa existente entre las políticas migratorias y el sistema de asilo. Si bien la Argentina ha modificado su política migratoria en un sentido favorable para aquella población que quiera habitar su suelo, uno de los elementos establecidos en la actual legislación migratoria es el criterio de nacionalidad determinado en los artículos 28 y 23 (inciso L) priorizando el ingreso de población del Mercosur y Asociados. En este contexto se observa que una gran cantidad de inmigrantes que quedan fuera de este criterio acuden al sistema de asilo por a) no encuadrar en ninguno de los criterios migratorios establecidos en la actual Ley Migratoria como es el caso de los (dominicanos y senegaleses) o b) encuadrar en el criterio pero no reunir los requisitos a fin de regularizar su situación migratoria por haber ingresado al territorio de forma ilegal (senegaleses) y c) facilidad en no presentar documentación y sin costos. Esto se evidencia con la abultada cantidad de solicitantes de asilo de esas nacionalidades que han sido denegados por la Comisión Nacional de Refugiados.

Todo esto genera un abuso del sistema de asilo y exceso de solicitudes manifiestamente infundadas. A la vez que un limbo jurídico para aquellos inmigrantes que carecen de criterio migratorio o de los requisitos para obtener la condición de refugiado.

En este trabajo se analiza la vinculación entre las políticas migratorias y las políticas de refugio en Argentina contemporánea a partir de las modificaciones en ambas normativas. Para ello, se analizarán las políticas públicas previamente mencionadas, así

como también las estadísticas elaboradas por la Comisión Nacional de Refugiados y la Dirección Nacional de Migraciones que permiten establecer un panorama más amplio de esta problemática en nuestro país.

Política Migratoria: Ley 25871 y Programa Patria Grande

En diciembre de 2003 el parlamento argentino aprobó la Ley de Migraciones N° 25.871, en reemplazo de la Ley general de migraciones y fomento de la inmigración N°22.439 (1981), norma emanada de un gobierno de facto conocida por su alto carácter restrictivo y persecutorio en el tratamiento del fenómeno migratorio, especialmente de origen latinoamericano³.

Existe consenso en señalar que la entrada en vigencia de la nueva Ley de Migraciones significó un cambio histórico para Argentina⁴.

En líneas generales la actual norma establece la migración misma como un Derecho Humano. En consonancia, la orientación de derechos humanos prima en gran parte de la norma. El capítulo I del título I incorpora la igualdad de trato y enuncia una serie de derechos fundamentales que asisten a los migrantes: derechos laborales, a la seguridad social, a la atención médica, a la educación superior, a ser informados sobre sus derechos y obligaciones, a participar o ser consultados en las decisiones relativas a la vida y la administración de las comunidades donde residan, así como a la reunión con su familia. Asimismo, resalta la importancia de la consolidación de una política regional de migraciones en el seno del Mercosur, define como objetivo de la política migratoria argentina la integración de los extranjeros al cuerpo social en un plano de igualdad con los nacionales.

Es por eso que en primera instancia puede afirmarse que la Ley de Migraciones N° 25.871 marca un quiebre importante respecto de su antecesora, la Ley de Migraciones y Fomento de la Inmigración N° 22.439 (1981), sancionada por el último gobierno militar.

Resulta evidente que el texto de esta norma plantea cuestiones elementales que no habían sido contempladas por las normativas anteriores; por ejemplo, la constitución del migrante en sujeto de derecho, a diferencia de lo observado en la Ley Videla. Este

³ Nejamkis, Lucila (2011). *Políticas migratorias en Argentina 1976-2010: De la "Doctrina de Seguridad Nacional" a la consolidación del Derecho Humano a la migración*. Tesis doctoral – Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

⁴ Giustiniani, Rubén (2004). "Fundamentos de la Ley". In _____. *Migración: un derecho humano*, Buenos Aires: Prometeo, p. 19-42.

punto da pautas concretas para comprender cuál es el tipo de inmigrante que se construye desde las esferas estatales.

Con referencia a la proclamación del DH a la migración, esta norma pretende invertir la relación preexistente entre los inmigrantes y el Estado, puesto que se traslada la titularidad del derecho del Estado a la persona⁵, y sienta precedente, porque se trata de la primera norma a nivel mundial que efectúa este reconocimiento⁶

Otro cambio significativo de la nueva legislación es la incorporación del derecho al debido proceso en situaciones de detención y expulsión; es decir, que no se trate ya de prerrogativas administrativas sino que haya intervención de la Justicia en estas situaciones.

En otro orden de análisis, uno de los puntos fundamentales es que la Ley N° 25.871 ordena expresamente regularizar la situación de los residentes que se encuentran en situación migratoria irregular, lo que implica reconocer su existencia (art. 61). Se establece la instrumentación de un procedimiento de expulsión opuesto al imperante bajo la norma N° 22.439, se garantiza el acceso de los migrantes a la justicia y se establece el control judicial respecto de la razonabilidad y legalidad de cualquier medida de expulsión que pueda dictar la DNM⁷

Por otra parte, es fundamental entender las implicancias de esta norma para la integración regional. En el artículo 28 se explicitan la voluntad política y las medidas necesarias para el logro de la libre circulación de personas en el espacio regional del Mercosur. Así también se establece un criterio de radicación diferenciado para los inmigrantes nacidos en un país de dicho ámbito, lo que brinda algunos indicios para pensar la figura de una ciudadanía regional en la que la condición latinoamericana cobre un sentido de pertenencia y preferencia por oposición al prejuicio antilatinoamericano de la ley anterior⁸.

En esta misma línea el artículo 23 en su inciso I establece dentro de las categorías de residentes temporarios a los extranjeros que ingresen al país dentro de la subcategoría Nacionalidad Ciudadanos nativos de Estados Parte del MERCOSUR, Chile y Bolivia, con autorización para permanecer en el país por dos (2) años, prorrogables con entradas y salidas múltiples.

⁵ Chausovsky, Gabriel (2004). "Apuntes sobre la nueva Ley de Migraciones". In Giustiniani, Rubén (Comp.) (2004). *Migración: un derecho humano*, Buenos Aires: Prometeo libro, p. 160

⁶ Nejamkis, L. (2011). Op. cit.

⁷ Centro de Estudios Legales y Sociales (2005). *A dos años de la Nueva Ley de Migraciones: Avances, cuestiones pendientes y casos preocupantes*, Buenos Aires: CELS.

⁸ Nejamkis, L. (2011). Op. cit.

Desde las esferas estatales se plantea lo positivo de esta medida ya que se ajusta a la realidad de la región, debido a que la mayoría de la población que recibe Argentina es del Mercosur y asociados. Si bien lo anterior, es importante destacar que con esta política también se selecciona a un tipo de población y se deja afuera fuera a los migrantes que no cumplan ese criterio.

En simultáneo con la modificación legislativa, durante 2004 empezaron a evidenciarse también ciertas intenciones de cambio por parte del gobierno en materia de políticas públicas de migraciones. A través del Decreto N° 836 se declaró la emergencia administrativa de la DNM y en septiembre del mismo año se publicó el Decreto N° 1169 que fija las pautas para la regularización migratoria de los ciudadanos nativos de países no pertenecientes al Mercosur que al 30 de junio de 2004 estuvieran residiendo en el territorio nacional.

Aproximadamente unas 14.000 personas (principalmente asiáticas, africanas, latinoamericanas no MERCOSUR, y de Europa del Este) se acercaron a la Dirección Nacional de Migraciones para obtener su radicación. Hasta el mes de septiembre de 2005 se habían resuelto alrededor de 12.000 expedientes⁹. Según información de la DNM 2008 el 75% de la población regularizada bajo esta norma es de origen chino¹⁰. Asimismo en el año 2005 el gobierno puso en marcha el Programa "Patria Grande" en cual propone la regularización documentaria de los inmigrantes indocumentados procedentes de países del Mercosur y asociados (toda América del Sur menos Guyana y Surinam) que hayan ingresado al país antes del 17 de abril de 2006, así como establece las condiciones que regirán los ingresos posteriores a esa fecha. Este programa debe ser entendido como parte de lo establecido en la actual Ley de Migraciones, que definió un criterio de radicación específico para los nacidos en un país del Mercosur. Según cifras oficiales de la DNM¹¹, al 5 de agosto de 2010 423.697 personas se inscribieron en el programa "Patria Grande", se otorgaron 98.539 radicaciones permanentes y 126.385 radicaciones temporarias¹².

Tal como se mencionó previamente, si bien la Argentina ha modificado su política migratoria en un sentido favorable para aquella población que quiera habitar la nación,

⁹ Centro de Estudios Legales y Sociales (2005). Op. cit.

¹⁰ Arias Duval, Martín (2010). *Política Migratoria Argentina lineamientos y procesos de implementación*. Disponible en: <<http://www.cepal.org/celade/noticias/paginas/8/41138/02MartinArias.pdf>>. Consulta: el 10 de mayo de 2010.

¹¹ Base: registros del aplicativo SAdEx de la DNM.

¹² Las radicaciones según país de nacimiento se dividen de las siguientes maneras: Paraguay, 58,57%; Bolivia, 24,78%; Perú, 11,20%; Uruguay, 2,55%; Chile, 1,26%; Brasil, 1,09%; Colombia, 0,29%; Ecuador, 0,22%; Venezuela, 0,05%. Fuente Dirección Nacional de Migraciones.

hay algunos elementos de la actual normativa-como son los artículos 23 y 28-que fomentan la regularización y radicación de un grupo de población que si bien es mayoritaria, no es la única que desea regularizar su situación migratoria.

En este sentido es importante indagar que ocurre con aquella población que no puede regularizarse por ninguna de las categorías migratorias expuestas en la mencionada Ley, pero que, sin embargo, continúan viviendo en nuestro país.

Esta pregunta lleva a investigar otros mecanismos por los cuales un cierto grupo de extranjeros intenta solucionar su regularidad migratoria.

En relación a lo anterior es que se tomó la decisión de vincular la política migratoria Argentina con la política de refugio. Para ello en el próximo apartado se desarrollaran los principales elementos que rigen a la argentina en dicha materia.

Política de Refugio: Decreto 464 y Ley 26165

La República Argentina ratificó la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 en el año 1961 y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados en el mismo año que fue celebrado, 1967.

Si bien Argentina era parte de la mencionada Convención desde el año 1961, el proceso de determinación de la condición de refugiado fue llevado a cabo hasta 1985 por el ACNUR, año en que el Poder Ejecutivo por decreto 464/85 estableció un organismo¹³ encomendado de resolver las solicitudes de refugio en este país. Así se creó el Comité de Elegibilidad para los Refugiados (CEPARE) en el ámbito del Ministerio del Interior- Dirección Nacional de Migraciones, cuyo marco normativo era la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967.

Dichos instrumentos internacionales definen el término refugiado haciendo hincapié en el temor alegado por el individuo, es decir, en su situación personal de persecución, por motivos de raza, religión, nacionalidad, opinión política y grupo de pertenencia. Así la definición legal establecida se aplicará a toda persona que:

[...] debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del

¹³ Conformado por funcionarios de la Dirección Nacional de Migraciones, Dirección de Asuntos Jurídicos y Dirección de Admisión de Extranjeros y la Presidencia en manos del Director Nacional. También por Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, y el ACNUR.

*país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.*¹⁴

Ahora bien, la dinámica de los conflictos y las nuevas situaciones generadoras de desplazamientos forzados en el contexto internacional de la guerra fría, planteó nuevamente la necesidad de dar respuesta a esos flujos masivos de refugiados que la Convención de 1951 y su protocolo no habían contemplado. En estas circunstancias, resultaba dificultoso conceder el estatuto de refugiado a quienes habían tenido que abandonar su patria por causas que no estuvieran relacionadas con una persecución personal, sino que las fundaban en las condiciones objetivas del país.

En este contexto, en el año 1984 algunos países latinoamericanos adoptaron la Declaración de Cartagena sobre refugiados centroamericanos, recogiendo lo establecido por la Organización de la Unidad Africana en 1969, que definió al término refugiado en base a la situación objetiva que diera lugar al desplazamiento forzado. Dicha definición recogió elementos del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los derechos humanos.

De este modo, la definición o concepto de refugiado de Cartagena es aquella que además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considera también como refugiados a:

*las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público*¹⁵.

Si bien la República Argentina no había participado al momento de la adopción de la definición ampliada de la Declaración de Cartagena y si bien era un instrumento de carácter no vinculante, el CEPARE resolvió a través del acta resolutive N° 465/98, incorporar dicha definición a partir del año 1998.

El devenir de la realidad y el surgimiento de nuevas necesidades de protección, la consolidación de la democracia como forma de gobierno en nuestro país, la necesidad de satisfacer en el orden interno los compromisos internacionalmente contraídos de derechos humanos, la pérdida en el entramado administrativo de la sustancia del

¹⁴ Incisos a y b del artículo 1 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. United Nations, *Treaty Series*, v. 189, p. 137.

¹⁵ Declaración de Cartagena sobre refugiados. Adoptada por el "Coloquio sobre la protección internacional de los refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios", celebrado en Cartagena, Colombia, del 19 al 22 de noviembre de 1984, p. 4.

instituto del asilo como figura humanitaria, hicieron necesaria la adopción de una ley especial en la materia.

A fines de 2006 se sancionó la Ley N° 26.165 General de Reconocimiento y Protección al Refugiado que derogó el Decreto 464/85, y creó la COMISION NACIONAL PARA LOS REFUGIADOS (CONARE) en jurisdicción del Ministerio del Interior, órgano colegiado interministerial, entre cuyas funciones se destaca la de resolver sobre el reconocimiento de la condición de refugiado en todo el territorio nacional. A pesar de contar con esta flamante norma, por cuestiones formales el CEPARE continuó sesionando hasta mediados de 2009, cuando fue reemplazado por la nueva Comisión. La ley N° 26165 es una norma integral que incorpora los altos estándares y las buenas prácticas del derecho internacional de los refugiados, razón por la cual ha sido considerada como una ley modelo por algunos países de la región, que han adoptado nuevas legislaciones en esa materia¹⁶.

Este avance normativo nacional se encuentra vinculado al desarrollo continuo y progresivo del derecho internacional de los derechos humanos y ha significado un avance cualitativo en materia de protección de refugiados.

Si bien en la práctica el número de refugiados reconocidos no se ha incrementado desde la sanción y promulgación de la ley 26165, ya que como se ha señalado, desde el año 1998 el CEPARE aplicó la Declaración de Cartagena. Sin embargo, debemos recordar que una declaración se caracteriza por ser instrumento jurídico no vinculante, es decir, que no genera obligatoriedad para quien la suscribe, siendo sólo una manifestación de voluntades. En ese sentido la incorporación de dicha declaración a la ley de refugio jerarquizó su condición jurídica, pasando a ser de aplicación obligatoria.

Dominicanos y Senegaleses: casos de estudio

En este apartado se pretende evidenciar la vinculación entre las políticas migratorias y el sistema de asilo en la argentina contemporánea a partir del estudio de dos casos concretos: la población de origen dominicana y senegalesa. Tal como se mencionó previamente el criterio de nacionalidad establecido en el artículo 23, inciso L y en el art. 28 de la Ley de Migraciones prioriza el ingreso y la regularización de población proveniente de los países del Mercosur y Asociados. A su vez el decreto 1169/04 que

¹⁶ No todas estas legislaciones necesariamente utilizaron la ley argentina como modelo. Uruguay Ley N° 18.076 sobre el Estatuto del Refugiado del 14/11/2006. Nicaragua Ley N° 655 de Protección a Refugiados del 26 de junio de 2008; Costa Rica Ley N° 8.764 Ley General de Migración y Extranjería de 19 de agosto de 2009; Chile Ley N° 20.430 de 2010 - Establece disposiciones sobre protección de refugiados.

promovía la regularización de aquellos inmigrantes extramercosur tuvo su límite en los inmigrantes que estuvieran residiendo en Argentina hasta el 30 de junio del año 2004. A pesar de que la migración es considerada como un derecho humano por la actual legislación Argentina, este tipo de normativa genera que un grupo de inmigrantes quede en situación de irregularidad frente al Estado y por consiguiente de extrema vulnerabilidad. Esto se afirma en el artículo 53 donde se establece que los extranjeros que residan irregularmente en el país no podrán trabajar y en el artículo 61 donde se establecen los criterios de expulsión.

Específicamente en los casos de Senegal y Dominicana, evidenciamos que son dos grupos nacionales que, por ingresar de modo ilegal al país, en el primer caso, no reúne los requisitos exigidos por la legislación (ingreso legal) para obtener una residencia ordinaria y en el segundo caso, si bien ingresaban con el requisito de ingreso legal al país, ya que hasta el 29 de junio de 2012 no requerían visa¹⁷, en muchos casos carecen de un criterio de radicación, más allá de un vínculo con ciudadano argentino (matrimonio o hijo). En este contexto es que ambos colectivos recurren al sistema de asilo para tratar regularizar su situación migratoria.

La población de Senegal en Argentina

La inmigración senegalesa hacia la República Argentina se inició a fines del siglo XX cuando cerca de medio centenar de ciudadanos senegaleses se desplazaron de su país forzados por el conflicto armado que se libraba desde el año 1982 en el sur del país en la región de Casamance, entre las fuerzas públicas nacionales y el grupo separatista Movimiento de Fuerzas Democráticas de Casamance (MFDC), cuyos miembros pertenecían al grupo étnico Diola.

Dicho grupo reclamaba la independencia de la región de Casamance, esgrimiendo diversos factores que los diferenciaban del resto del país de etnia mayormente Wolof. Además de la diferencia étnica e idiomática, una de las más notoria eran las utilidades obtenidas de los recursos naturales del lugar, ya que el sur poseía tierras fértiles y clima lluvioso y el norte era desértico y pobre; también los diferenciaba la religión, un norte musulmán y un sur cristiano o con religiones tradicionales.

Tal situación generó en parte de la población de Casamance el sentimiento de que el resto del país vivía de lo que producía el sur, sumado a las malas condiciones de

¹⁷ Es importante destacar que el trabajo hace un análisis hasta el día 29 de junio de 2012, fecha en que a través del decreto 23/2012 se excluye a la República Dominicana de la Nómina de países americanos para los que no se requiere visación de turismo y se lo incluye dentro de los que sí lo necesitan.

vida que debían enfrentar, ya que el gobierno central, de etnia Wolof, se apropiaba de los recursos de dicha provincia. Por estos motivos el MFDC se alzó en armas e inició una lucha por la separación de dicha provincia del resto de Senegal.

En ese contexto los senegaleses del sur se veían forzados a incorporarse al grupo rebelde o a colaborar con los mismos, ya que en caso de negarse se les imputaba simpatía con el gobierno central, por lo tanto debían huir de la región y se les dificultaba asentarse en el resto del país porque al pertenecer a la etnia Diola se les atribuía la pertenencia al grupo separatista, siendo hostigados por las fuerzas públicas o el resto de la población étnicamente Wolof.

Ante la imposibilidad o dificultad de reubicarse internamente y la posibilidad de obtener una visa como turista en el Consulado Argentino en Dakar es que comenzaron a trasladarse hacia este país y a solicitar el estatuto de refugiado ante las autoridades nacionales. En su mayor parte alegaban que por su pertenencia al grupo étnico Diola, la vida se les tornaba intolerable tanto en la región de Casamance como en el resto del país.

Con esos argumentos es que el entonces CEPARE entre los años 1992 y 2000 concedió el estatuto de refugiado a 31 ciudadanos senegaleses de los 74 que habían formalizado una solicitud entre los años 1985 y 2000, 16 se denegaron y el resto se resolvió en fecha posterior a la referida.

A partir de la consideración por parte del estado argentino de que un sector de la población desplazada senegalesa necesitaba protección internacional en los términos de la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967, es que se habría generado un efecto de atracción para los nacionales en el país de origen, flujo que si bien en los primeros años del siglo XXI continuó al mismo ritmo que en años anteriores, a partir del 2005 se incrementó significativamente, alcanzando su máximo histórico en el año 2008 cuando se registraron 329 casos. Resulta relevante mencionar que en la cultura migratoria senegalesa, son los varones quienes migran como una estrategia familiar, como refiere Zubrzycki, una empresa colectiva donde el hijo emigrante es percibido como su salvador¹⁸

¹⁸ Zubrzycki, B (2009). "La migración senegalesa y la diáspora mouride en Argentina". In *Actas de la VIII Reunión de Antropología del Mercosur, GT28: Diásporas, Prácticas Transnacionales y Formaciones Identitarias*, Buenos Aires, p. 1-13.

En el caso argentino esta premisa queda evidenciada en las 1216 solicitudes de refugio masculinas formalizadas, de un total de 1250, entre los años 1991 y diciembre de 2011, es decir un 97,28 %¹⁹.

Con respecto a la situación del país de origen, se debe destacar que el conflicto entre el gobierno central y el grupo rebelde transcurrió por diferentes etapas y para el año 2004 se calificaba como una situación no ya de conflicto armado no internacional, sino de tensión en términos del derecho internacional humanitario, por los bajos niveles de violencia. En la actualidad es un conflicto de baja intensidad focalizado exclusivamente en la región de Casamance.

Con respecto a la resolución de los casos desde el año 2001 hasta el 31 de diciembre del año 2011, de las 984 solicitudes de refugio presentadas por senegaleses, 933 fueron denegadas, sin embargo se concedió el estatuto a 48 personas, muchos de las cuales correspondieron a reunificaciones familiares con refugiados ya reconocidos en este país.

Es decir, en términos absolutos según las estadísticas de la Secretaría de la CONARE, desde 1991, año de la primera solicitud presentada por un ciudadano senegalés, hasta finales de 2011, se presentaron 1058 solicitudes de refugio, de las cuales sólo se concedió el estatuto a 79 y se denegaron 949, el resto, o desistieron del trámite o se declaró la caducidad del mismo por falta de impulso. Las denegatorias, mayormente, están fundadas en que los hechos alegados para abandonar el país de origen no tienen relación con la definición de refugiado establecida en la ley 26165.

En la actualidad la cantidad de solicitudes ha disminuido, pero existe un flujo constante de migrantes senegaleses que solicita el estatuto de refugiado y que han modificado su ruta hasta este país, reemplazando el tránsito de Brasil por Bolivia, adonde ingresan vía aérea con visación consular obtenida en alguna representación diplomática boliviana de África del norte.

Una variable relevante a considerar por las consecuencias que traería aparejada para este colectivo nacional, es la forma de ingreso a Argentina. Hasta el 2002 lo hicieron con visa de turista, pero en ese mismo año el estado argentino resolvió cerrar su representación diplomática en Dakar por razones presupuestarias, medida que obligó a los migrantes a buscar otra alternativa para llegar a este país. En consecuencia comenzaron a solicitar visa en el Consulado Brasileño en dicha ciudad, de esta forma llegaban a Brasil y allí obtenían su visa en una representación diplomática argentina.

¹⁹ Datos Comisión Nacional para los Refugiados.

Las autoridades nacionales habiendo evidenciado el elevado número de ingresos de ciudadanos senegaleses que requerían el estatuto de refugiado con solicitudes manifiestamente infundadas y considerando que podrían ser víctimas de tráfico o trata de personas, como medida preventiva resolvió no conceder más visas a nacionales de Senegal que las solicitasen en Brasil con perfiles que pudiesen responder a víctimas de la delincuencia transnacional organizada.

Pero dicha medida no redujo la afluencia de migrantes senegaleses, que mantuvieron la ruta hacia Argentina a través de Brasil, pero ingresando clandestinamente por la frontera común. Con respecto a la situación migratoria de los 949 senegaleses a los cuales se les denegó el estatuto por considerar que no reunían los elementos para ser incluidos en la definición de refugiado, gran parte de los mismos, han ingresado al país evadiendo los controles migratorios, siendo el ingreso legal uno de los requisitos necesarios al momento de solicitar una residencia migratoria ante la autoridad competente.

Otro inconveniente que enfrenta este colectivo de migrantes es la dificultad para obtener cualquier tipo de documentación del país de origen por la ausencia de una representación diplomática senegalesa en Argentina, siendo la más próxima la Embajada de Senegal en Brasilia, con todo lo que implica para ese grupo migrante trasladarse y reingresar a nuestro país, ya que necesitan visa para Brasil y para reingresar a Argentina, si es que no cuentan con el certificado provisorio de solicitante de refugio expedido por la Secretaría de la CONARE.

Ahora bien, por todos estos motivos es que los senegaleses acuden al sistema nacional de asilo, a fin de regularizar su situación legal ante el estado, ya que al solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado se les extiende un certificado provisorio, "precaria", que legaliza su situación y los habilita a desarrollar tareas remuneradas. Un aspecto relevante para este artículo y que se refiere a la relación entre migración y refugio, es la generalización por parte de la comunidad de referencia de recurrir al sistema de asilo, hecho que tiene estrecha relación con la imposibilidad de regularizarse por la vía ordinaria.

En este contexto es que gran parte de la comunidad senegalesa en Argentina se encuentra en un limbo jurídico, ya que el refugio les ha sido denegado y carecen de los requisitos exigidos por la legislación vigente, ingreso válido al país.

Este presupuesto queda evidenciado en el informe estadístico de la Dirección Nacional de Migraciones sobre cantidad de senegaleses radicados bajo el Decreto

1169/04, de donde surge que de 35 radicaciones iniciadas, sólo 9 cumplieron con los requisitos necesarios para cambiar a categoría permanente, una vez cumplidas las prórrogas de residencia temporaria.

El informe estadístico sobre cantidad de senegaleses radicados en el período 2004-2011 da cuenta de que el criterio fue vínculo con ciudadano argentino (matrimonio o hijo), y que de 130 residencias permanentes solicitadas sólo se resolvieron favorablemente 96 y de 95 residencias temporarias iniciadas se resolvieron 90.

Es decir, del informe estadístico de CONARE surge que se denegaron 949 casos de senegaleses, y de las estadísticas de la DNM surge que obtuvieron residencia por el Decreto 1169, 9 extranjeros y por el criterio de vínculo con argentino 96. Es decir un total de 105 ciudadanos senegaleses han regularizado su situación migratoria por vínculo y el resto por otro inciso de la ley 25871.

Si bien no podemos verificar si de los casos denegados por la CONARE alguno corresponde a los 205 que obtuvieron residencia por la vía ordinaria y el Decreto 1169, el saldo continúa siendo muy elevado, y da cuenta de que ese colectivo nacional carece de una situación legal acorde a sus necesidades, estando expuestos a una situación de vulnerabilidad como toda la de aquel que no cuenta con un estatus migratorio ajustado a derecho.

La población de República Dominicana en Argentina

Otro de los colectivos migrantes que fue seleccionado es el de ciudadanos dominicanos con el objeto de mostrar que a pesar de que contaban con el requisito de ingreso legal al país, ya que hasta el 29 de junio de 2012 no requerían visa, se les dificultaba el encuadre en alguno de los criterios migratorios previstos por la normativa más allá del Art. 22 del Decreto Reglamentario de la ley.

La migración dominicana en Argentina, especialmente de mujeres, data de mediados de los años 90, propiciada por la Ley de Convertibilidad y paridad cambiaria y la posibilidad de enviar remesas al país de origen.

Según informes de la OIM (2003) muchas de estas mujeres habían sido engañadas por un reclutador nativo, quien les había ofrecido un trabajo en este país. Para poder viajar se habían endeudado, en algunos casos con quien las traía y también las acompañaban durante el viaje. Bajo esta situación, ya en el país de destino se

habían visto forzadas a ejercer la prostitución ya que debían devolver el dinero que les habían prestado.

A partir de mediados del primer decenio del 2000, podríamos mencionar, que se comienza a evidenciar una nueva oleada de ciudadanos dominicanos que llegan a este país.

Desde el año 2007 la afluencia de hombres y, mayormente, mujeres se incrementa acuerdo a los registros de la Secretaría de la CONARE, se registraron 11 solicitudes de refugio. Al año siguiente la cantidad se elevó a 124 y el 2009 se caracterizó por ser el año con un pico máximo histórico de 307 casos, pasando a ser la nacionalidad con mayores solicitudes de refugio; posteriormente el número se redujo a 97 y para diciembre de 2011 se había elevado a 135.

De las entrevistas a los/las solicitantes²⁰ en la Secretaría de la CONARE tomadas en ese período, se evidenciaba que la elección de migrar hacia este país estaba vinculada a la facilidad para ingresar, atento que no se les exigía visación consular y que podían hacerlo en calidad de turistas

En ese contexto y ante la falta de un criterio migratorio de los previstos por la legislación que les permitiese obtener una residencia legal, es que se presentaban ante la Secretaría de la CONARE requiriendo protección internacional, alegando desde situaciones de violencia política, delincuencia común, violencia de género, entre otros. Para el año 2011 la CONARE había denegado el estatuto de refugiado a 465 casos de los 698 registrados, no habiéndolo concedido en ninguno.

A partir de algunos relatos, y considerando el incremento significativo de las solicitudes de refugio, en gran parte del sexo femenino (66,47%), y teniendo en cuenta los antecedentes que hemos señalado al inicio de este acápite, es que se evidenció que se podría configurar el delito de trata de personas.

En ese contexto, la Dirección Nacional de Migraciones comenzó a rechazar en frontera el ingreso de ciudadanos dominicanos con perfiles que pudiesen corresponder a víctimas de la delincuencia transnacional organizada²¹. Ahora bien, los motivos por los cuales muchos dominicanos solicitaron la protección internacional como refugiados, estarían vinculados a que no pudieron acogerse al Programa de Regularización Migratoria destinado a las personas de países extra-MERCOSUR y asociados (Dto. 1169/04), por no haber presentado la documentación necesaria o por haber ingresado

²⁰ Los autores han tenido acceso a informes de las entrevistas realizadas por la CONARE.

²¹ *Diario Clarín*, 10/01/2010.

después de la fecha de finalización de ese Programa (30/06/2004), recuérdese que el incremento de las solicitudes de refugio se dio a partir de 2007, y también ante la dificultad de cumplir con alguno de los criterios previsto por la ley 25871.

De los registros estadísticos de la Dirección Nacional de Migraciones se ha verificado que entre los años 2004 y 2011 iniciaron el trámite de residencia permanente 5008 ciudadanos dominicanos, en ese mismo lapso de tiempo se iniciaron 1169 solicitudes de residencia temporaria, de las cuales se resolvieron favorablemente 4614 residencias permanentes y 1135 residencias temporarias.

Si bien de estos registros surge que gran parte de las solicitudes de residencia, sea temporaria o permanente, han sido otorgadas, resulta pertinente mencionar que el sexo femenino representa el 78% del total de las solicitudes y las 4614 residencias permanente fueron por vínculo con familiar argentino (cónyuge o hijo) Como ya se mencionó, en términos absolutos, desde 1998, año de la primera solicitud de refugio presentado por un dominicano, a diciembre de 2011 se formalizaron 698 peticiones, de las cuales 464 fueron presentadas por mujeres, es decir un 66,47%.

En resumen, lo que las estadísticas nos muestran es que la feminización de este colectivo migrante, que se vale de su condición como parte de una estrategia para obtener una residencia legal, termina posicionándolo en una situación de extrema vulnerabilidad ante la dificultad de poder regularizar su situación migratoria con otro de los criterios previstos por la ley.

Conclusiones

El presente artículo da cuenta de algunas de las problemáticas actuales en materia de migración y refugio en la argentina contemporánea. En este sentido se intentó responder a la pregunta sobre la vinculación entre política migratoria y las políticas de asilo y refugio. Se entiende que, si bien son difíciles de separar en la experiencia concreta, ambos conceptos responden a categorías de análisis diferentes. Tal como establece el Acnur en su calidad de Amicus Curiae en la Opinión Consultiva N°18 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la condición jurídica de los migrantes indocumentados,

En relación con el nexo entre el asilo y la migración, cabe resaltar que en las circunstancias actuales los migrantes y otras personas que buscan protección, tales como los solicitantes de asilo y los refugiados, comparten los mismos movimientos y requieren protección. Aunque no todas esas personas califican como refugiados bajo los instrumentos internacionales, es necesario establecer

*las salvaguardas que permitan identificarlos y brindar protección a las distintas categorías migratorias*²².

En relación a lo anterior y a partir del estudio empírico del caso argentino se pudo dar cuenta que existe una correlación directa entre políticas migratorias y políticas de Asilo y refugio.

Si bien la Argentina modificó su política migratoria en un sentido favorable a la regularización de la población inmigrante de los países del Mercosur y asociados-y contrariamente a lo que ocurre en los denominados países desarrollados expresa una política de “puertas abiertas a la inmigración limítrofe”-, se ha detectado que allí donde la ley mantiene algún tipo de restricción se utiliza el sistema de asilo como intento de regularizar la situación migratoria por parte de los inmigrantes.

Esto se ha podido verificar, a partir del análisis de las estadísticas de la DNM y de la CONARE, ya que, por ejemplo de los miembros de los dos colectivos nacionales que se han analizado para este documento y que han regularizado su situación migratoria, la mayoría lo ha hecho por el criterio de vínculo con ciudadano/a argentino/a establecido en la Ley. En el caso de la comunidad senegalesa es baja la cantidad, considerando la población de ese colectivo en este país, de migrantes regularizados por otro criterio de los previstos por la ley 25871 que no sea por el previamente mencionado. En cuanto a la comunidad dominicana también es muy baja la tasa de regularización por otro criterio de la ley.

Por su parte a partir del análisis de las estadísticas de la Secretaría de la CONARE se ha observado que los dos colectivos nacionales estudiados, tienen una tasa muy baja de reconocimiento de la condición de refugiado.

Así es como el rechazo de la solicitud de refugio combinado con las dificultades para cumplir con los criterios que dan acceso a una radicación como migrante, dan lugar a una relación en la cual la irregularidad migratoria y vulnerabilidad social se potencian, apareciendo como expresiones de un círculo vicioso.

En este sentido se entiende que el Estado argentino a través del artículo 4 de la Ley N° 25871, que establece la migración como un derecho humano, debe encontrar una solución a la población extranjera que se encuentra viviendo en su suelo en condiciones de irregularidad. En relación a lo anterior se entiende que cuenta con las herramientas jurídicas necesarias para regularizar a aquella población que no entra dentro de los

²² Opinión Consultiva N° 18 del año 2003 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, solicitada por México sobre la condición jurídica y derechos de los inmigrantes indocumentados, p. 78.

cánones establecidos en la ley N° 25871 pero que se encuentra de hecho viviendo en nuestro país. Llevar a cabo este tipo de política sería un ejemplo más de que el Derecho Humano a migrar no pertenece sólo al ámbito de la retórica.

Referencias

Arias Duval, Martin (2010). *Política Migratoria Argentina lineamientos y procesos de implementación*. Disponible en:

<http://www.cepal.org/celade/noticias/paginas/8/41138/02MartinArias.pdf>

Consulta: el 10 de mayo de 2010.

Centro de Estudios Legales y Sociales (2005). *A dos años de la Nueva Ley de Migraciones: Avances, cuestiones pendientes y casos preocupantes*, Buenos Aires: CELS.

Chausovsky, Gabriel (2004). "Apuntes sobre la nueva Ley de Migraciones". In Giustiniani, Rubén (Comp.) (2004). *Migración: un derecho humano, ley de migraciones 25.871*, Buenos Aires: Prometeo libros, p. 159-170.

_____ (2006). "Los términos y las categorías en la Ley de Migraciones 25871". In *Congreso Argentino de Estudios sobre Migraciones Internacionales y Políticas Migratorias y de Asilo*, Buenos Aires, 25 al 27 de Abril de 2006, p. 1-10.

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951). United Nations, Treaty Series, v. 189.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2003). *Opinión Consultiva OC-18/03*, 17 de septiembre.

Courtis, Corina (2006). "Hacia la derogación de la Ley Videla: la migración como tema de labor parlamentaria en la Argentina de la década del 90". In Jelin, Elizabeht; Grimson, Alejandro (Comps.) (2006). *Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia, desigualdad y derechos*, Buenos Aires: Prometeo Libros, p. 169-205.

Declaración de Cartagena sobre refugiados (1984). Adoptada por el "Coloquio sobre la protección internacional de los refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios", celebrado en Cartagena, Colombia, del 19 al 22 de noviembre.

Diario Clarín (2010), Buenos Aires, 10 de enero.

Giustiniani, Rubén (2004). "Fundamentos de la Ley". In Giustiniani, Rubén (Comp.) (2004). *Migración: un derecho humano, ley de migraciones 25.871*, Buenos Aires, Prometeo libros, p. 19-42.

Nejamkis, Lucila (2011). *Políticas migratorias en Argentina 1976-2010: de la "Doctrina de Seguridad Nacional" a la consolidación del Derecho Humano a la migración*. Tesis doctoral – Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Novick, Susana (2004). "Una nueva ley para un nuevo modelo de desarrollo en un contexto de crisis y consenso". In Giustiniani, Rubén (Comp.) (2004). *Migración: Un Derecho Humano*, Ley de migraciones 25.871, Buenos Aires: Prometeo Libros, p. 67-85
OIM (2003). *Migración, Prostitución y trata de mujeres dominicanas en la Argentina*.

Oteiza, Enrique (2004). "Hacia una nueva política migratoria argentina. Inmigración, Integración y Derechos Humanos". In Giustiniani, Rubén (Comp) (2004). *Migración: un derecho humano, ley de migraciones 25.871*, Buenos Aires: Prometeo Libros, p. 87-111.

Zubrzycki, Bernarda (2009). "La migración senegalesa y la diáspora mouride en Argentina". In *Actas de la VIII Reunión de Antropología del Mercosur, GT28: Diásporas, Prácticas Transnacionales y Formaciones Identitarias*, Buenos Aires, p. 1-13.

Recebido para publicação em julho de 2012.

Aprovado para publicação em agosto de 2012.