

# **El Derecho de los Refugiados en la República Argentina del Bicentenario.**

Andia Rocio.

Cita:

Andia Rocio (2010). *El Derecho de los Refugiados en la República Argentina del Bicentenario. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/728>

**Trabajo preparado para su presentación en el  
“V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política”  
de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP)  
Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010**

Titulo: El Derecho de los Refugiados en la República Argentina del Bicentenario.

Nombre: Rocío Pilar Andía

DNI: 31094228

E-mail: [rocioandia@yahoo.com.ar](mailto:rocioandia@yahoo.com.ar)

Entidad a la cual pertenece o Representa: Doctorado en Ciencias Políticas. Facultad de estudios para graduados. Universidad de Belgrano.

Grupo de investigación: Refugiados y migrantes: la nueva normativa. El acceso a derechos en la Argentina del Bicentenario.

Coordinador: Maria Paula Cicogna

Resumen

El objetivo general de esta investigación es analizar desde la óptica de la Ciencia Política la situación de acceso a derechos de los migrantes y refugiados en la órbita de la normativa y las políticas públicas en el Gobierno nacional y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires antes y después de la aprobación de la nueva normativa que codifica los derechos y deberes de refugiados y migrantes (Ley 25.842 y 26.165).

En este trabajo me propongo analizar el estado actual del cumplimiento de los derechos de los Refugiados en la República Argentina, con el fin de contribuir al conocimiento que se tiene del tema.

Si bien la Argentina del Bicentenario no se halla en una situación distinta a los otros países de la región en materia de protección, se advierte una lentitud exacerbada a la hora de reglamentar la Ley General y un vacío de recursos y políticas públicas alarmante.

La temática será abordada en el marco del Plan de Acción de México, no como un hecho aislado, sino como una accionar regional, especialmente en los países del MERCOSUR<sup>1</sup>. Se realizará un relevamiento de la bibliografía que trata la cuestión y se analizarán datos estadísticos por país.

Palabras clave: refugiados, migrantes, políticas públicas, Argentina, soluciones duraderas.

Área temática: Estado, Administración y Políticas Públicas

Sub-área: Elaboración y formulación de políticas públicas

---

<sup>1</sup> Países Miembros del MERCOSUR: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

## Introducción

La República Argentina suscribe a los principios establecidos internacionalmente para la protección de los refugiados, esto significa que se ratificó, a través de leyes, el contenido de la Convención de 1951 de Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados<sup>2</sup> y el Protocolo Adicional de 1967<sup>3</sup>. Además adhiere a la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984<sup>4</sup> y todas las iniciativas que han sido llevadas a cabo a nivel regional en materia de derechos humanos y protección de las personas desplazadas.

Los trámites de reconocimiento de la condición de refugiado, en nuestro país, son personales y gratuitos<sup>5</sup>. Sin embargo, teniendo en cuenta las condiciones en las que estas personas arriban<sup>6</sup> están demasiado burocratizados<sup>7</sup> y aún no están dadas las condiciones necesarias para que todos accedan con facilidad a ellos.

Al reflexionar sobre la posibilidad de hablar de una postura común con respecto a la protección de los refugiados en el Mercado Común de Sur (MERCOSUR)<sup>8</sup>, no podemos dejar de destacar el importante avance que se ha dado en los Estados Miembros, en lo que respecta a legislaciones nacionales, y a las iniciativas que buscan dar soluciones duraderas al fenómeno del desplazamiento forzado. Sin embargo, aun cuando estos países cuentan con órganos, normas y procedimientos nacionales para la determinación de la condición de refugiado y su protección, estos mecanismos son precarios y en general requieren de mayores recursos para su funcionamiento.

Se hace cada vez más evidente la necesidad de llevar a cabo la armonización a nivel regional de los instrumentos de protección de los refugiados, los proyectos que apunten a su contención y todas aquellas estrategias que puedan ser desarrolladas para dar respuestas perdurables a este fenómeno.

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

Hasta el año 2006 no existía en la República Argentina una legislación específica para los refugiados sino que este fenómeno era abordado a través de la Ley de Migraciones 25.871<sup>9</sup>, que definía al migrante como “todo aquel extranjero que deseaba ingresar, transitar, residir o

---

2 Aprobada en Ginebra el 28 de julio de 1951. Entrada en vigor: 22 de abril de 1954. Argentina adhirió el 13 de septiembre de 1961 y entró en vigor el 13 de febrero de 1962.

3 Firmado en Nueva York el 31 de enero de 1967. Entrada en vigor: 4 de octubre de 1967, de conformidad con el artículo VIII. Serie Tratados de Naciones Unidas N° 8791, Vol. 606, p. 267. Argentina la aprueba el 3 de octubre de 1967 y entra en vigor el 6 de diciembre de 1967.

4 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. Adoptada en Argentina por Acta Resolutiva (C.E.Pa.Re.) 465/98, 24 de febrero de 1998.

5 Guía de información sobre la solicitud del Estatuto de refugiado en la Republica Argentina. Junio de 2009. Ministerio del Interior. <http://www.migraciones.gov.ar>

6 Hay que tener en cuenta que son individuos que debieron dejar su lugar de origen, con todo lo que ello implica en lo que se refiere a la violación de los Derechos Humanos y que provienen de sitios con culturas distintas a la nuestra y con la necesidad imperiosa de ser contenidos y, especialmente, protegidos.

7 Deben llevar consigo una carta dirigida al Sr. Presidente del CEPARE con las razones detalladas de por qué solicita el reconocimiento de la condición de refugiado; un documento que certifique su identidad (en caso de no poseer ningún documento se les pide que acerquen cuatro fotografías 4X4). En ese caso de que el solicitante se encontrara en el interior del país o en cualquier parte del territorio donde no haya oficinas del CEPARE debería dirigirse a la delegación correspondiente de la Dirección Nacional de Migraciones.

8 Países Miembros del MERCOSUR: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

9 Sancionada el 17/12/2003 y promulgada el 20/01/2004. La ley N° 25.871 cambió el paradigma de la búsqueda exclusiva de la inmigración europea y selectiva establecida en la Constitución Nacional y fija sus objetivos en: a) Fijar las líneas políticas fundamentales y sentar las bases estratégicas en materia migratoria para dar cumplimiento a los compromisos internacionales de la República en materia de derechos humanos, integración y movilidad de los migrantes; b) Contribuir al logro de las políticas demográficas que establezca el Gobierno Nacional con respecto a la magnitud, tasa de crecimiento y distribución geográfica de la población del país; c) Contribuir al enriquecimiento y fortalecimiento del tejido cultural y social del país; d) Garantizar el ejercicio del derecho a la reunificación familiar; entre otros.

establecerse definitiva, temporaria o transitoriamente en el país conforme a la legislación vigente”<sup>10</sup>, pero que significó que los refugiados en nuestro país reciban una protección mínima en lo que respecta al derecho internacional de los refugiados, y que muchas veces hayan sido confundidos con aquellos que migraban por otras razones. Si bien este no fue un problema únicamente de nuestro país<sup>11</sup>, representa una de las fuentes de conflicto más recurrentes para aquellas personas que han solicitado refugio en Argentina<sup>12</sup>.

La Ley N° 26.1651 de Reconocimiento y Protección al Refugiado fue sancionada el día 8 y promulgada el día 28 de noviembre de 2006, luego de largos debates en los que intervinieron todos los organismos gubernamentales y no gubernamentales ligados directa e indirectamente al trabajo con refugiados en el país. A grandes rasgos, contiene disposiciones generales relativas a la protección de los refugiados, a la extradición, a la condición jurídica del refugiado, a los órganos competentes y sus funciones en materia de refugiados y a los procedimientos para la determinación de la condición de refugiado. Las cláusulas son innovadoras en materia de derechos humanos y marcan un avance sin precedentes con respecto al trato más favorable y de interpretación más favorable a la persona.

En los primeros tres artículos de la primera parte, ratifica la adhesión de la Argentina a todos los instrumentos internacionales sobre refugiados y aclara que la protección de los refugiados se regirá por las disposiciones del derecho internacional de los derechos humanos aplicable en este país. A su mismo manifiesta la aceptación de los principios de no devolución, no discriminación<sup>13</sup>, no sanción por ingreso ilegal, unidad de la familia<sup>14</sup>, confidencialidad, trato más favorable y de interpretación más favorable a la persona humana, agregando que todo ello se aplicará desde que el solicitante de la condición de refugiado o el refugiado se encuentre bajo jurisdicción de las autoridades argentinas hasta que alcance una solución.

El artículo cuarto, del Capítulo uno, determina que el término refugiado se aplicará a toda persona que:

a) *“Debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o no quiera acogerse a la protección de tal país, o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera residencia habitual, no pueda o no quiera regresar a él”.*

b) *“ Ha huido de su país de nacionalidad o de residencia habitual para el caso en que no contara con nacionalidad porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”.*

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

---

<sup>10</sup> Artículo 2º, Ley 25.871

<sup>11</sup> Los flujos de población no son homogéneos, sino que tienen una naturaleza compuesta, mixta. Las causas inmediatas del desplazamiento forzoso pueden ser identificadas como violaciones graves de los derechos humanos o como conflictos armados. A pesar de que los refugiados y los solicitantes de asilo sólo conforman relativamente una pequeña porción de los movimientos mundiales de personas, con mayor frecuencia se trasladan de un país o de un continente al otro al igual que otras personas que lo hacen por razones diferentes y que no están relacionadas con la protección. Ver “La protección de refugiados y la migración mixta: El Plan de Acción de los 10 Puntos”, ACNUR, Enero-2007.

<sup>12</sup> Especialmente cuando se tratan de refugiados latinoamericanos, como podremos apreciar más adelante.

<sup>13</sup> Ver también, Artículos 7- 8, Capítulo III, Título I; y Artículo 14, Título II.

<sup>14</sup> Ver también, Artículos 5 y 6, Capítulo II, Título I.

También están reglamentadas aquellas circunstancias en las que la condición de refugiado queda sin efecto, ya sea por cesación<sup>15</sup>, exclusión<sup>16</sup>, cancelación<sup>17</sup> o simplemente porque la persona no requiera de protección<sup>18</sup>.

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

Una vez recibida la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado, la Secretaría Ejecutiva procederá a su registro y ordenará las medidas de investigación que estime necesarias para acreditar los hechos invocados por el solicitante y aquellos otros que estime relevantes en orden a resolver sobre el reconocimiento de la condición de refugiado. La autoridad, ya sea central, regional o municipal, de policía, fronteras, migración judicial o cualquier otro funcionario habilitado que tuviera conocimiento de la aspiración de un extranjero de acceder al procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado, es responsable de garantizar el respeto al principio de no devolución contenido en el artículo 2º y 7º esta ley y de notificar dicha solicitud inmediatamente a la Secretaría Ejecutiva.

Posteriormente se le informará al solicitante del procedimiento para la determinación de la condición de refugiado, sus derechos y obligaciones en su propio idioma o en un idioma que pueda entender. Al solicitante que así lo requiera o necesite, se le facilitará los servicios de un intérprete calificado, para asistirle en las entrevistas y en la presentación por escrito de los hechos en los que fundamenta su solicitud. Asimismo, se le informará de su derecho a recibir asesoría legal<sup>19</sup>

En cuanto a los derechos y obligaciones de los refugiados para con el país, todos los refugiados tienen derecho a ser protegidos contra la devolución o expulsión hacia su país de origen, permanecer legalmente en el territorio, trabajar y realizar actividades remuneradas, ejercer libremente su profesión, acceder a la educación pública, escoger libremente su lugar de residencia y circular por el país, trasladarse fuera del país y obtener documentos de viaje a tal efecto, obtener la compañía de su familia (principio de unidad familiar), no ser discriminado por motivos de raza, religión, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, acceder a los tribunales de justicia, practicar libremente su religión, retornar voluntariamente a su país de origen con el auspicio del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (A.C.NUR). Por otro lado, tienen la obligación de respetar la Constitución Nacional, las leyes y los reglamentos vigentes así como las medidas que se adopten para el mantenimiento del orden público<sup>20</sup>.

Tal vez uno de los hechos mas importantes que se ponen de manifiesto en la sanción de esta Ley es la conformación de la Comisión Nacional para los Refugiados (Co.Na.Re.), organismo interministerial de reconocimiento y protección al refugiado. El Artículo 18, del Capítulo 1, Título IV, establece:

*“Créase en jurisdicción del Ministerio del Interior la Comisión Nacional para los Refugiados, que será integrada por cinco comisionados, un representante del Ministerio del*

<sup>15</sup> Ver Capítulo VI De la cesación de la condición de refugiado, Título I.

<sup>16</sup> Ver Capítulo IV De la exclusión de la condición de refugiado, Título I.

<sup>17</sup> Ver Capítulo VII De la cancelación de la condición de refugiado, Título I.

<sup>18</sup> Ver Capítulo V De las personas que no requieren protección internacional, Título I.

<sup>19</sup> Ver Capítulo II Del procedimiento para la determinación de la condición de refugiado, Título V.

<sup>20</sup> Ver Título III De la condición jurídica del refugiado.

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

Esta Comisión, reemplazará al Comité de elegibilidad para los refugiados (C.E.Pa.Re.) y actuará en el ámbito del Ministerio del Interior. Tendrá representantes de los ministerios de Interior; Relaciones Exteriores; Justicia y Derechos Humanos; Desarrollo Social; y del Instituto Nacional contra la Discriminación (I.N.A.DI.). Participarán con voz y sin voto un representante de la sociedad civil, que deberá ser designada por la Comisión de acuerdo al Reglamento Interno que resulte aprobado, así como el A.C.N.U.R, para asesorar a los miembros de la Comisión en la aplicación de los términos de la Convención de 1951 y otros instrumentos internacionales relativos al derecho de los refugiados.

La Comisión elegirá sus autoridades y dictará su propio reglamento de funcionamiento. Sus miembros no estarán sujetos a mandato imperativo alguno ni recibirán instrucciones de ninguna autoridad en lo atinente a sus criterios, es decir que desempeñarán sus funciones con independencia funcional<sup>21</sup>.

La composición interministerial permitirá que los funcionarios de cada ministerio le den curso, de manera expeditiva, a las peticiones de los refugiados, al tiempo que optimizará la comunicación entre organismos. Todo esto redundará en una mejoría, inevitable, en materia de protección y comunicación, y en consecuencia la integración de estas personas se llevará a cabo en un ambiente propicio de respeto por sus derechos.

En el Artículo 25 se establecen sus funciones:

- a) Proteger los derechos de los refugiados y solicitantes de asilo que se hallen bajo la jurisdicción de la República Argentina en toda circunstancia, para lo cual está facultada para ejecutar todas las acciones necesarias para velar por el goce efectivo de los derechos de los refugiados y de sus familiares.*
- b) Resolver, en primera instancia, sobre reconocimiento y la cesación de la condición de refugiado.*
- c) Resolver sobre el otorgamiento de autorización para las solicitudes de ingreso al país por motivo de reunificación familiar y reasentamiento, así como aprobar los planes relativos a los procesos de repatriación voluntaria y los reasentamientos de refugiados que se hallen en el territorio de la República en un tercer país.*
- d) Convocar a autoridades nacionales, provinciales y municipales a fin de proponer la coordinación de acciones conducentes al cumplimiento de los objetivos de esta ley y en particular, en lo que concierne a: 1.- La protección de los derechos de los refugiados para acceder al trámite de solicitud de reconocimiento del estatuto de refugiado; 2.- La asistencia de los refugiados y sus familiares, 3.- Su inserción en la vida social y económica del país.*
- e) Elaborar planes de acción conjunta con el fin indicado en el punto anterior.*
- f) Presentar un informe anual al Presidente de la Nación en el que se dé a conocer la memoria de lo actuado en el año, la cantidad de casos resueltos y los pendientes de resolución, un análisis cualitativo de lo actuado y de las situaciones especiales que merezcan una consideración por separado.*
- g) Dictar su reglamento interno de funcionamiento, el cual deberá ser aprobado por el Ministerio del Interior atendiendo, asimismo, las competencias que le confiera*

---

<sup>21</sup> Ver artículo 21, Capítulo IV De los órganos competentes y funciones en materia de refugiados, Título IV.

dicha área de gobierno.

*h) Elaborar planes de contingencia para reforzar las tareas de la Secretaría Ejecutiva en casos de aumentos sustanciales de solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado y someterlos a consideración del Ministerio que determine la reglamentación para su aprobación anticipada. Se podrá solicitar la colaboración y/o asistencia de cualquier institución que, en razón de su competencia específica o su experiencia en la materia, se estime oportuno.*

En el Artículo 28, Capítulo II, de este mismo apartado, se establece la creación de una Secretaría Ejecutiva de la Comisión Nacional para los Refugiados. Sus funciones serán:

- a) Iniciar el expediente de los solicitantes [...] adjuntando toda la documentación que pueda acreditar;*
- b) Entrevistar al solicitante efectuando las diligencias útiles para proveer de intérprete y preparar los respectivos informes;*
- c) Elaborar un informe técnico no vinculante respecto de cada solicitud [...];*
- d) Otorgar certificado de residencia provisoria [...];*
- e) Informar al solicitante del reconocimiento de la condición de refugiado acerca de sus derechos y obligaciones;*
- f) Procurar, cuando se trate de mujeres o menores que hubieran sido víctimas de violencia y de otras circunstancias que los hubiera afectado, la atención psicológica especializada de estas personas durante el procedimiento;*
- g) Preparar las actas resolutiveas de cada caso resuelto por la Comisión ...;*
- j) Conformar el expediente administrativo para el otorgamiento de la residencia legal de aquellas personas reconocidas como refugiados;*
- k) Comunicar a la autoridad migratoria los casos con denegatoria firme al reconocimiento de la condición de refugiados;*
- m) Compilar la información sobre la situación en los países de origen de los solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiados;*
- n) Elaborar estadísticas a pedido de la Comisión ...*

Aun falta la reglamentación que efectivizaría esta ley, por lo tanto es muy pronto para conocer y analizar los efectos de su aprobación. Sin embargo, no podemos dejar de reconocer que los refugiados que habitan nuestro país gozan de libertades y derechos de los que fueron privados en su lugar de origen y a los que no accederían de haber recurrido en busca de protección en otros países. El Artículo 52 establece:

*(...) “Los refugiados reconocidos por la Comisión tendrán derecho a la obtención de un documento de identidad que les permita ejercer plenamente sus derechos civiles, económicos, sociales y culturales, como cualquier otro extranjero residente en nuestro país”.*

En todo caso, habría que evaluar en que medida esto se cumple o es simplemente un ideal legal.

Actualmente no se cuenta con elementos académicos o jurídicos que permitan evaluar el avance de la reglamentación de esta ley.

## **Legislaciones vigentes de los Países Miembros del Mercosur**

### República Federativa de Brasil

La República Federativa de Brasil fue el primer Estado de la región en promulgar una ley de refugiados en el año 1997.

La Ley de Refugiados N° 9.474<sup>22</sup>, establece los mecanismos para la aplicación de la Convención de los Refugiados de las Naciones Unidas de 1951 y su Protocolo de 1967, al tiempo que determina cuales son las obligaciones y los derechos por parte del Estado y los extranjeros que entran al territorio y manifiestan la voluntad de solicitar el reconocimiento del estatuto de refugiado a cualquier autoridad migratoria que se encuentra en la frontera, la cual le proporcionará las informaciones necesarias en cuanto al procedimiento.

Crea, además, el Comité Nacional para os Refugiados (Co.Na.Re.). Esto significó que el país se convirtiera en uno de los más modernos del mundo en materia normativa. La CoNaRe, fue creada como un organismo de deliberación colectiva, dependiente del Ministerio de Justicia.

Un punto a destacar es que la Ley de Refugiados brasileña incorpora un concepto de avanzada al reconocer como refugiados a aquellas personas cuyos países sufren una violación grave “e generalizada violação de direitos humanos”<sup>23</sup>. Es así como en esta Ley convergen el derecho internacional humanitario, el derecho internacional de los refugiados y el derecho internacional humanitario, característica distintiva de este documento que como veremos mas adelante se tratara de reproducir en las leyes que se crearon posteriormente en la región.

### Procedimiento de solicitud del estatuto de refugiado

El extranjero que llega al Brasil puede expresar su voluntad de solicitar el reconocimiento del estatuto de refugiado a cualquier autoridad migratoria que se encuentra en la frontera<sup>24</sup>.

El ingreso irregular no constituye un impedimento para la solicitud de refugio ante las autoridades competentes. En todos los documentos oficiales emitidos por este país se declara que no se rechazará en la frontera a quien manifiesta su deseo de solicitar refugio.

Acto seguido, la autoridad competente tomará las declaraciones del solicitante. Además de las declaraciones, prestadas si es necesario con la ayuda de un traductor, el solicitante deberá llenar la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado, la cual deberá incluir su identificación completa, calificación profesional, grado de escolaridad y también el de los miembros de su grupo familiar, así como la narración de las circunstancias y acontecimientos en que se basa su solicitud, proporcionando las pruebas pertinentes, si las posee<sup>25</sup>.

Recibida la solicitud, el Departamento de Policía Federal emitirá un protocolo a favor del solicitante y de su grupo familiar, que autoriza su estadía legal en el territorio nacional hasta que se emita la decisión final. El solicitante recibirá una autorización para practicar una actividad remunerada en el país, conseguir empleo asalariado, realizar trabajo autónomo, dedicarse al comercio u otra actividad<sup>26</sup>.

Los solicitantes de refugio atenderán un mínimo de dos entrevistas: una será efectuada por las agencias ejecutoras que colaboran con el A.C.N.U.R., y la otra por los funcionarios del Comitê Nacional para os Refugiados (Co.Na.Re.).

En el caso que se otorgue el estatuto de refugiado el Co.Na.Re. Informará al solicitante y el Departamento de Policía Federal para que adopte las medidas administrativas pertinentes. Por su parte, si se rechaza la solicitud la decisión deberá ser fundada y se notificará al solicitante para que pueda ejercer su derecho a recurrir ante el Ministro de Estado de Justicia en un plazo de quince días

---

<sup>22</sup> Brasilia, 22 de Julio de 1997.

<sup>23</sup> Inciso III, artículo 1ro, Ley de Refugiados N° 9.474.

<sup>24</sup> O reconhecimento dos refugiados pelo Brasil. Decisões comentadas do CONARE. Brasilia, 27 de noviembre de 2007.

<sup>25</sup> Ídem.

<sup>26</sup> Ídem.



desde que recibe la notificación. Durante la tramitación del recurso, se permitirá al solicitante y a su familia permanecer en el territorio brasileño y trabajar. Contra la decisión del Ministro de Estado de Justicia no procederá recurso alguno, y deberá ser notificada al Co.Na.Re. y al Departamento de Policía Federal. En el caso de denegación definitiva, el solicitante de refugio estará sujeto a la legislación para extranjeros y será conminado a dejar el territorio nacional, pero no podrá ser transferido a su país de origen si existiera algún riesgo para su integridad física, su vida o su libertad.

La importancia fundamental de observar el proceso de reconocimiento del estatuto en Brasil reside en el hecho que tiene más de diez años de aplicación, sus organizaciones están consolidadas y ya pueden evaluar su trabajo con acciones y resultados concretos (Renato Zerbini Ribeiro Leão, 2006).

Si bien la búsqueda de soluciones duraderas para las personas refugiadas estará determinada por las condiciones políticas y económicas de cada país, tener en la región casos como el de Brasil nos permite tener un modelo, para bien o para mal, de aquellas cosas a las que debemos aspirar por un lado. Por otro lado, nos permite pensar que una armonización regional sería una salida muy provechosa ya que nos retroalimentaríamos de experiencias, de marcos normativos nuevos y ya aplicados, y fundamentalmente, de proyectos comunes.

### La República del Paraguay

La República del Paraguay fue el segundo Estado del Mercosur en tener una ley nacional de refugiados, aunque su caso dista mucho del de Brasil, por varias razones. La razón principal es que el caudal de refugiados que alberga este país es mucho menor que el de Brasil o cualquier otro país de los que nos competen en este trabajo. Otra razón importante, es que el marco normativo es relativamente nuevo y las instituciones que intervienen no están consolidadas.

La ley vigente en este país es la Ley General sobre Refugiados 1.938<sup>27</sup>. Según esta normativa, cualquier persona tiene derecho a solicitar refugio en los términos de la Convención de 1951 y de la Declaración de Cartagena. Así mismo, prevé la creación de una Comisión Nacional del Refugiado, dependiente de la Secretaría de Asuntos Consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores como el órgano competente para estudiar las peticiones y tomar las decisiones de reconocimiento de la condición de refugiado.

Dicha Comisión estaría integrada por representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio del Interior, la Dirección Nacional de Migraciones, el Ministerio de Justicia, la Comisiones de Derechos Humanos de las Cámaras de Diputados y Senadores, un representante del ACNUR y un representante de las organizaciones no gubernamentales, ambos con voz pero sin voto. Su función es la de examinar y resolver las peticiones en un plazo no mayor a noventa días y sus resoluciones deben encontrarse fundadas y ser notificadas al interesado en un plazo no mayor de cinco días hábiles. Asimismo se estableció la creación de una Secretaría Ejecutiva encargada de iniciar el expediente, entrevistar al peticionante y proveer de intérpretes en caso de ser necesario.

Debido a que no se ha conformado aún la Secretaría Ejecutiva y que la Comisión Nacional de Reconocimiento se encuentra actualmente en proceso de conformación, la agencia implementadora de los programas del A.C.N.U.R., el Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia (C.I.P.A.E.), es quien se encarga de la tramitación de las solicitudes de asilo a fin de facilitar su presentación ante las autoridades paraguayas.

### Procedimiento de solicitud del estatuto de refugiado

---

<sup>27</sup> Asunción, 9 de Julio de 2002.

De acuerdo a la Ley General, las peticiones deben ser realizadas verbalmente o por escrito ante la Secretaría o ante las autoridades correspondientes, en cualquier puerto o aeropuerto del territorio nacional, quienes deben transmitirlos a la Secretaría o a la Dirección Nacional de Migraciones dentro de las 24 horas de recibida.

En caso que el solicitante tome contacto directamente con las autoridades, éstas lo orientarán a presentarse en las oficinas del C.I.P.A.E. a fin de recibir orientación y asistencia. Allí todos los peticionantes son entrevistados en forma individual y confidencial por un asesor legal quien emite una recomendación no vinculante, que es revisada por la Oficina Regional del A.C.N.U.R. en Buenos Aires.

Si una persona es reconocida como refugiada, tiene derecho a obtener una radicación temporaria de tres años. Cumplido este período, la radicación podrá ser renovada o convertida en permanente según criterio de la Comisión. Una vez otorgada la radicación, los refugiados pueden obtener como cualquier otro extranjero un documento de identidad para extranjeros y un Documento de Viaje en caso de no poseer uno de su nacionalidad. Durante el análisis de las peticiones, los solicitantes no reciben documentación alguna por parte de las autoridades.

Si la petición es rechazada, la Ley considera la existencia de un recurso de revisión ante la propia Comisión y de un recurso de apelación ante el Ministerio de Relaciones Exteriores que deben ser interpuestos en el plazo de diez días de notificada la denegatoria.

Si bien la Ley General no es un texto extenso, contiene los elementos necesarios para que la protección a los refugiados sea abarcativa. Sin embargo no debemos olvidar que esta pensada para una población refugiada de dimensiones menores a la del resto de los países del MERCOSUR. En este sentido, Paraguay podría jugar un papel muy importante en los proyectos de reasentamiento solidario que la región esta intentando poner en marcha.

### República Oriental del Uruguay

El 19 de diciembre de 2006 el Parlamento uruguayo promulgó la Ley de Derecho al Refugio y a los Refugiados N° 18.076. Esto significó un importante avance a nivel regional, ya que junto a la Ley General aprobada en Argentina, fueron redactadas en consultas con el A.C.N.U.R. y representan un sólido marco legal para el pleno ejercicio de derechos por parte de la población refugiada, hasta el punto de ser considerarlas de las más avanzadas actualmente en toda América Latina.

No podemos dejar de considerar, por otro lado, que en Uruguay fue doblemente meritorio, no solo por su texto de avanzada sino porque además en este país no existía normativa sobre este tema. La práctica anterior para los casos de refugio consistía en el tratamiento directo por parte de los Ministerios del Interior y de Relaciones Exteriores, por mandato del Alto Comisionado de Naciones Unidas.

La Ley 18.076 estableció una Comisión de Refugiados y su Secretaría Permanente. La Comisión será la encargada de establecer los procedimientos, los principios, derechos y garantías para las personas que solicitan asilo en Uruguay, por su pertenencia a determinados grupos étnicos, políticos, sociales, de género, religión o nacionalidad, en íntima relación con las políticas de derechos humanos que este gobierno promulga. La misma, estará constituida por integrantes de Organizaciones no Gubernamentales y Asociaciones Civiles especialistas en el tema<sup>28</sup>, junto con los

---

<sup>28</sup> Nombradas por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas y por la Asociación Nacional de Organizaciones no Gubernamentales.

representantes designados por la Dirección de Migraciones y por el Ministerio de Relaciones Exteriores, a los que se suman un catedrático de la Facultad de Derecho y el Presidente de la Comisión de Derechos humanos del Parlamento, hecho que la diferenciará de las demás Comisiones de la región. Y esta diferenciación se pondrá de manifiesto a la hora de la planificación de las soluciones duraderas y de los proyectos a corto plazo que decidan ser llevados a cabo.

Otro hecho distintivo de la creación de esta Comisión, será el de la colaboración en las políticas educativas destinadas a difundir los derechos y deberes de los refugiados.

Por su parte, la Secretaría Permanente es la encargada de recibir las solicitudes, registrarlas y estudiarlas, para elevarlas a la Comisión con un informe que ayude a la resolución de las solicitudes. En el caso de niños y adolescentes no acompañados, se les otorgará asistencia legal en forma prioritaria.

Esta ley además, consagra por primera vez en Uruguay, la aplicación directa del Derecho Internacional Humanitario, del Derecho Internacional de los Refugiados y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

La importancia del trabajo que se realiza en Uruguay para con los refugiados, no tiene su correlato en el número que alberga pero sí en la producción académica lo cual es un aporte de más importancia para fortalecer nuestras instituciones. Uruguay, más que cualquier otro país del Mercosur se hizo eco del Plan de Acción de México, lo cual pone de manifiesto el compromiso de este país para con los compromisos internacionales que asume y para con sus propias políticas internas, en este caso la de Derechos Humanos, eje central de los últimos años.

### **Declaración y Plan de Acción de México: revitalización de la Protección de los Refugiados en la región**

La adopción de la Declaración y Plan de Acción de México (P.A.M.) se llevó a cabo en el contexto del Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, en la Ciudad de México, en el año 2004<sup>29</sup>. Este documento significó el resurgimiento y la revitalización de los programas de protección de refugiados en Latinoamérica, no sólo proponiendo el mejoramiento de los marcos jurídicos, sino también, articulando distintos proyectos y estrategias para encontrar soluciones duraderas respaldadas por acciones concretas.

El objetivo fundamental de este documento fue el de promover una acción concreta para mejorar, sistematizar y establecer precedentes de buenas prácticas para todos aquellos que se encontraran necesitados de protección y soluciones duraderas.

La protección se centró en cuatro áreas, así como en el reconocimiento de las necesidades diferenciadas de protección por motivos de género, edad y diversidad. Estas áreas fueron definidas como: fortalecimiento del marco legal y operativo para la protección de refugiados y desplazados internos en la región; el fortalecimiento de las comisiones nacionales para la determinación de la condición de refugiado; el funcionamiento de las redes nacionales y regionales de protección; y la capacitación y promoción de derecho internacional del refugiado (investigación y desarrollo doctrinal).

Desde el año 2004 hasta la actualidad todas las acciones relacionadas a la protección de los refugiados, en los Estados Miembros del MERCOSUR, se enmarcan dentro del P.A.M.. Entre ellas podemos nombrar las más importantes: proyectos de reasentamiento en los cuatro Miembros del MERCOSUR, modernización de las normativas jurídicas, incorporación de programas de enseñanza de derecho internacional de los refugiados en los programas de las distintas

---

<sup>29</sup> México DF, 16 de noviembre de 2004.

Universidades Nacionales.

En este contexto armonizar procedimientos y criterios a nivel regional y nacional nos ayudaría a mitigar deficiencias y a evitar soluciones contradictorias para problemas similares en un ambiente humanitario.

## **Conclusiones**

Al reflexionar sobre la posibilidad de hablar de una postura común con respecto a la protección de los refugiados en el MERCOSUR, no podemos dejar de destacar el importante avance que se ha dado en los Estados Miembros, en lo que respecta a legislaciones nacionales, y a las iniciativas que buscan dar soluciones duraderas al fenómeno del desplazamiento forzado. Sin embargo, aun cuando estos países cuentan con órganos, normas y procedimientos nacionales para la determinación de la condición de refugiado y su protección, estos mecanismos son precarios y en general requieren de mayores recursos para su funcionamiento.

Creemos necesario llevar a cabo la armonización a nivel regional de los instrumentos de protección de los refugiados, los proyectos que apunten a su contención y todas aquellas estrategias que puedan ser desarrolladas para dar respuestas perdurables a este fenómeno.

Esto es especialmente importante si consideramos que, por ejemplo, el conflicto colombiano, una de las crisis humanitarias más importantes de América Latina se corresponde a un país Asociado del MERCOSUR y que según los últimos informes del ACNUR el 80% de los solicitantes de refugio en la región han sido colombianos para fines de 2008 y principios de 2009<sup>30</sup>.

Como expresamos anteriormente, armonizar procedimientos y criterios a nivel regional y nacional nos ayudaría a mitigar las deficiencias que tengamos en la protección de este grupo de personas especialmente vulnerables y así evitar conflictos y soluciones contradictorias para problemas semejantes, en un ambiente donde reine el respeto por los derechos humanos.

En síntesis, contribuir con el conocimiento que se tiene de los refugiados en nuestra región, es la única manera de que los arribos masivos de personas que sufrieron de un desplazamiento forzado, encuentren a los Estados en condición de poder brindarles soluciones permanentes y acordes a su realidad socioeconómica y política, dándole prioridad en todos los casos a la preservación de la dignidad y el bienestar de cada individuo.

---

<sup>30</sup> Ver Programas y Estrategias de ACNUR en 2008, en <http://www.acnur.org>

## Bibliografía

- Franco, Leonardo (Coordinador) (2003). El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina. Análisis crítico del dualismo asilo-refugio. a la luz del derecho internacional de los derechos humanos. A.C.N.U.R. y UNLa, Bs.As., 2003.
- José H. Fischel de Andrade (2001). Regionalización y armonización del derecho de los refugiados: una perspectiva latinoamericana. En <http://www.acnur.org/biblioteca>
- Ley 26.165, Ley General de Reconocimiento y Protección Al Refugiado, Buenos Aires, 28 de noviembre de 2006.
- Ley N° 9.474, Brasilia, 22 de julio de 1997.
- Ley General sobre Refugiados 1.938, Asunción, 9 de Julio de 2002.
- Ley de Derecho al Refugio y a los Refugiados N° 18.076, Montevideo, 19 de diciembre de 2006.
- María Paula A. Cicogna (2003). Hacia una gestión eficaz. El caso del Ce.Pa.Re. Trabajo presentado en el “6to Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político” Del 5 al 8 de Noviembre de 2003.
- María Paula A. Cicogna (2008). Refugiados en Argentina. La comunidad peruana en Buenos Aires. 1985-2006. Tesis Doctoral. Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- Marcogliese, María José (1998). La problemática de los refugiados en la Argentina. Tesis de la Maestría en Migraciones Internacionales, UBA.
- Renato Zerbini Ribeiro Leão (Coordinador) (1998- 2006). Memoria anotada, comentada e jurisprudencial do Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE. Brasilia, diciembre de 2006.
- Sara L. Feldstein de Cárdenas y Luciana B Scotti (2007). Armonización legislativa en el MERCOSUR: La interacción entre el Derecho Internacional Privado y el Derecho Comparado. Centro Argentino de Estudios Internacionales.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Convención sobre el Estatuto de los refugiados. Aprobada en Ginebra el 28 de julio de 1951.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados. Aprobada en Nueva York el 31 de enero de 1967.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Declaración de Cartagena. Cartagena, 19 al 22 de noviembre de 1984.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Declaración y Plan de Acción de México Para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina. Ciudad de México, 16 de noviembre del 2004.
- O reconhecimento dos refugiados pelo Brasil. Decisões comentadas do CONARE. Brasilia, 27 de noviembre de 2007.
- U.N.H.C.R. (2004). The Global Appeal 2004. U.N.H.C.R., Geneve, 2004.
- U.N.H.C.R. (2005). The Global Appeal 2005. U.N.H.C.R., Geneve, 2005.
- U.N.H.C.R. (2006). The Global Appeal 2006. U.N.H.C.R., Geneve, 2006.
- U.N.H.C.R. (2007). The Global Appeal 2007. U.N.H.C.R., Geneve, 2007.
- U.N.H.C.R. (2008). The Global Appeal 2008. U.N.H.C.R., Geneve, 2008.
- U.N.H.C.R. (2009). The Global Appeal 2009. U.N.H.C.R., Geneve, 2009.