



UNCUYO
UNIVERSIDAD
NACIONAL DE CUYO



FCPYS
FACULTAD DE
CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Universidad Nacional de Cuyo

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Licenciatura en Sociología

Tesina

Migraciones forzadas: el Estado argentino frente a los refugiados sirios

Alumna: Amira Denise Funez (19572)

Directora: Dra. Paola Bayle

Mendoza, 9 mayo de 2018

Introducción

No es novedad afirmar que el análisis de las migraciones en el mundo actual es una necesidad. Millones de personas están en movimiento por diferentes razones, que van desde la persecución por cuestiones políticas, religiosas o raciales, hasta los movimientos “voluntarios” en búsqueda de mejores condiciones de vida. Todo ello ha permitido vislumbrar la importancia que adquieren las políticas de población - especialmente las migratorias - que los diferentes Estados formulan ante los procesos de transformación (Novick, 2000).

Según el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR, (2017), al finalizar el año 2016, había 65,6 millones de personas desplazadas forzosamente en todo el mundo a consecuencia de la persecución, los conflictos, la violencia generalizada o las violaciones a los derechos humanos (DDHH), alcanzando así cifras récord en la historia posterior a la Segunda Guerra Mundial. Si la población global desplazada fuera un país, sería el 21° más grande del mundo. Para poner estas cifras en perspectiva, durante 2016 fueron desplazadas de sus hogares una media de 20 personas por minuto en el mundo.

Uno de los ejes de esta situación humanitaria desbordada, son las consecuencias de la denominada “Primavera Árabe” acontecida a partir del 2011 en países de Medio Oriente, principalmente en Túnez, Egipto, Yemen, Libia y Siria (entre otros). En este último país, la respuesta de las autoridades de Bashar Al Asad, presidente de la República Siria, a las protestas estuvo basada en la represión violenta, lo que desencadenó un conflicto bélico y civil que se extiende hasta la actualidad. Lo que comenzó como una protesta pacífica, terminó en un conflicto que ha desestabilizado

la región, convirtiéndose además en una contienda a escala mundial mediante la injerencia de potencias como Estados Unidos, países de la Unión Europea (del lado de la oposición) y de Rusia (apoyando al gobierno sirio). En términos humanitarios es uno de los eventos que más desplazados forzados ha producido, llegando a la cifra de 5,5 millones de personas refugiadas a finales del 2016.

Desde el comienzo del conflicto en Siria a partir del 2011, la mayoría de los desplazados forzados que salieron de las fronteras nacionales buscaron refugio en países vecinos como Turquía, Líbano, Jordania, como así también en países europeos, siendo parte de lo que en los últimos años se denominó “Crisis migratoria en Europa”. Sin embargo, los países de nuestra región se han caracterizado siempre por tener “buenas prácticas” en lo que a recepción de refugiados se refiere y el caso de Argentina no está exento de ello.

Los Estados nacionales, desde el posicionamiento de salvaguardar la seguridad de sus fronteras, llevan a cabo ciertas acciones tendientes al control y/o integración de quienes entran al territorio nacional. Cuando hablamos de los grupos de refugiados el caso no es distinto. Más allá del Derecho Internacional, los gobiernos, mediante sus leyes y consecuentes políticas públicas son los que deciden si se paran desde la perspectiva de “contener” o “integrar”. Nuestra tarea será, en este sentido, indagar en el posicionamiento de Argentina.

Los procesos demográficos son una variable dependiente de los procesos políticos, por lo que el tratamiento que se les da a los refugiados en general, y a los refugiados sirios en particular, no escapa a las intenciones que el gobierno de turno expresa. Nuestro objetivo es analizar la relación entre la categoría de refugiado planteada por el Estado argentino y las acciones concretas llevadas a cabo por éste, en referencia a los refugiados sirios, observando para ello dos ámbitos: el normativo jurídico y el de políticas públicas.

Los refugiados son personas que huyen de sus países de origen por distintos motivos y solicitan protección en otro Estado, amparados por el derecho internacional que así lo establece. Según ACNUR, en la actualidad en Argentina viven alrededor de 5000 refugiados y solicitantes de asilo. La composición de esta población ha ido variando, como es de esperar, dependiendo del contexto internacional, los conflictos armados y las diferentes situaciones de desplazamiento forzado de la región y el mundo.

Entendemos que la comunidad internacional es parte de ciertos acuerdos donde afirman su voluntad de prestar ayuda y apoyo en situaciones extraordinarias; por lo que nos parece fundamental analizar críticamente la postura de los países que de una u otra manera intervienen.

A partir de lo expuesto creemos que nuestro trabajo será un aporte al entendimiento de la problemática de las migraciones forzadas, desde el análisis de la categoría de *refugiado* y su implementación en Argentina frente al conflicto armado en Siria. El recorte temporal para nuestro estudio abarca desde 2011 hasta 2017. El período elegido se justifica por su relevancia histórica, ya que su análisis nos permitirá evaluar comparativamente la política aplicada por gobiernos de distinto signo (Frente para la Victoria y Cambiemos) frente al conflicto sirio y la recepción en nuestro país. Por otro lado, en el año 2014 la Dirección Nacional de Migraciones lanzó el “Programa Siria” con el objetivo de acoger dentro del país a refugiados del conflicto. Será nuestra tarea observar su desarrollo e implementación.

Tal como lo planteó Susana Novick, en su trabajo acerca de la política migratoria en Argentina, el nuestro se inscribe en la tendencia contemporánea que pretende revalorizar el ámbito jurídico de lo social como un elemento importante para comprender los cambios y aprehender los mecanismos de contradicción y conflicto que caracterizan lo social (Novick, 2000). Así mismo, entendemos que “toda política estatal es, esencialmente, una toma de posición del Estado frente a una determinada “cuestión” socialmente problematizada” (Oszlak y O'Donnell en Thwaites Rey, 1999: 7). Nuestro objeto de estudio será, por ende, el conjunto interrelacionado del espectro normativo nacional, y las aplicaciones de éste mediante las políticas públicas.

Así, como objetivo general planteamos *analizar la categoría de refugiado en el marco de las acciones del Estado argentino frente al conflicto sirio entre 2011-2017*, teniendo como objetivos específicos, por un lado, indagar en la construcción del concepto de refugiado como categoría jurídico-política, y por el otro, analizar las *acciones* del Estado argentino respecto de los refugiados sirios específicamente. Con acciones nos referimos no sólo a los avances-retrocesos en materia jurídica, sino también a políticas públicas o iniciativas por parte del Estado que tengan como objetivo aplicar la normativa vigente.

Pretendemos lograr una aproximación a la posición que toma el Estado argentino frente a la figura de *refugiado*, donde, por lo estudiado hasta el momento, suelen

presentarse dos¹: por un lado, los Estados que interpretan a los refugiados como fenómeno que deben “contener” y donde prima la “seguridad nacional” sobre los DDHH; por el otro, los que ven a los refugiados como grupo de personas en situación de vulnerabilidad y con necesidad de ser amparados por un Estado - distinto del propio- que garantice sus derechos, a la vez que pueda proveer soluciones a largo plazo.

El presente trabajo se encuadra en un modelo teórico de investigación (Mombrú Ruggiero & Margetic, 2013). Teniendo en cuenta el carácter descriptivo de toda investigación, nos inclinamos por un diseño metodológico flexible que contemple posibles ajustes, redefiniciones y reestructuraciones del trabajo de acuerdo a lo que demande el desarrollo del proceso investigativo. A su vez, al plantear una interpretación crítica de las acciones del Estado argentino, la modalidad cualitativa será la más pertinente. Para alcanzar nuestros objetivos, utilizamos datos de fuentes secundarias proporcionadas, principalmente, por organismos nacionales e internacionales encargados de los refugiados, así como investigaciones académicas que han tratado algunos aspectos formales del refugio en Argentina y trabajos académicos de especialistas.

Plantear una investigación sobre el Estado frente a los refugiados no fue tarea fácil ya que la carrera de Sociología en la Universidad Nacional de Cuyo no incluye en su currícula materias que aborden la temática, lo que dificulta el acceso a material académico. Sin embargo, afrontar este desafío fue también lo que motivó a trabajar sobre el asunto. Millones de personas alrededor del mundo son desplazadas por diferentes motivos: conflictos armados, crisis económicas, desastres ambientales. Es tarea de todos y, sobre todo de quienes pensamos a la sociología como una herramienta transformadora, visibilizar esta situación como primer paso para lograr cambios. Problematicar acerca de esta temática desde lo teórico, permite plantear posibles acciones concretas a futuro.

El caso tomado para abordar el tema de las migraciones forzadas (los desplazados sirios) se justifica por su contexto político y social actual, que, aunque nos encuentra lejos geográficamente, nuestra historia está marcada por la recepción de migrantes y de exiliados de todo el mundo, por lo que este caso no es diferente, y nos obliga a repensar qué se hace desde el Estado actual. Luego, el aporte teórico que

¹ Estas dos posturas se contraponen una con otra, serían dos “modelos”. En la realidad cada caso en particular presenta matices.

realiza el trabajo apunta a revivir el debate conceptual, pero también político, de los derechos que tienen las personas en tanto migrantes, desplazadas y/o refugiadas, las responsabilidades de los estados frente a esto, y la relación *de hecho* que se establece entre estos dos tópicos. Cabe destacar que en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNCuyo no existen trabajos que aborden esta temática, por lo que nos parece importante abrir el espacio para nuevos temas a estudiar.

Si bien, existen estudios en el país que abordan el accionar del Estado frente a los refugiados (Maniowicz, 2017), el aporte original que intentaremos lograr tiene que ver con el análisis de la categoría de refugiado como categoría que se *construye*, por lo tanto, que cambia, y su implementación con refugiados sirios en Argentina. Este estudio de las acciones estatales nos parece fundamental dado el contexto en el cual se desenvuelve el conflicto sirio. A partir de 2011 el flujo de personas hacia el exterior ha sido incesante, y el retorno difícil. Vemos así la necesidad de un cambio de paradigma que apunte al refugio como una solución a largo plazo y no como una mera contención temporal.

Nos paramos desde una visión crítica de lo que comúnmente se denomina “cierre de fronteras”, afirmando así que los movimientos migratorios son fenómenos complejos que desbordan la mera “seguridad nacional”, a los cuales los Estados deben atender responsablemente. Intentaremos ofrecer una mirada social de una cuestión que normalmente se presenta como “estatista” dejando de lado lo *humano*. Como dijo Zygmunt Bauman (2016) haciendo referencia a la política de construir muros en lugar de puentes:

Aunque engañosamente aliviadoras en el corto plazo (pues apartan de nuestra vista la dificultad real), se trata de unas políticas suicidas que no sirven más que para acumular carga explosiva para una futura detonación. (...) En vez de negarnos a afrontar las realidades de los desafíos que plantea esta época nuestra de ‘un planeta, una humanidad’ lavándonos las manos y aislándonos de fastidiosas diferencias, disimilitudes y alejamientos autoimpuestos, debemos buscar ocasiones para entrar en estrecho y cada vez más íntimo contacto con ellas, con la esperanza que de ello resulte una *fusión* de horizonte... (p.23)

A partir de los objetivos planteados, el trabajo se estructura de la siguiente manera. En el Capítulo 1 se analizarán las principales nociones conceptuales en torno a la temática de migraciones forzadas (y su debate correspondiente), así como la construcción jurídico política de la categoría de “refugiado” a nivel internacional, a la cual Argentina adhiere.

El Capítulo 2 está dedicado a describir y comprender la actual situación en Siria. En un primer momento veremos el conflicto armado desde su inicio en 2011, lo que dio origen al masivo desplazamiento forzado tanto nacional como internacionalmente. Luego, la respuesta a nivel regional y la reacción europea a lo que se denominó en los medios “crisis de refugiados”.

El tercer capítulo se sitúa geográficamente en América Latina. Analizaremos las “Buenas Prácticas” que han sido ejemplos a seguir en lo que a recepción - integración de refugiados respecta, y pasaremos a Argentina, observando la propia normativa jurídica y las acciones por parte del Estado para lograr realmente “cumplir” con esta normativa.

Finalmente, se presentarán las conclusiones de nuestra tesina, intentando subrayar los principales aportes de este trabajo y futuras líneas de trabajo.

Capítulo 1 - Aproximaciones conceptuales

Migración y desplazamiento forzados, definiciones conceptuales

Diversos cambios en torno a la globalización y a situaciones de crisis al interior de los Estados nacionales rompen los ordenamientos económicos, políticos y jurídicos existentes: por un lado, la mundialización de los mercados de capitales, bienes y servicios estimula la movilidad internacional voluntaria de ciertos individuos. Por otro lado, se encuentran aquellas personas que deben traspasar las fronteras nacionales y socioculturales en busca de protección a causa de conflictos bélicos, persecución política y situaciones de pobreza extrema. La problemática particular de los refugiados se inserta dentro de este contexto global. Así, la figura del refugiado viene a dar cuenta de la relación conflictiva que los Estados mantienen con las “vidas” de las personas que quedan configuradas como extranjeros y plantea un dilema allí donde sus derechos se enfrentan con la lógica de la soberanía nacional.

Antes de insertarnos de lleno en la definición de la categoría de *refugiado*, es necesario hacer ciertas aclaraciones conceptuales que nos servirán para entender de manera más acabada los procesos a los que nos vamos a referir.

Al hablar de movimientos migratorios internacionales, hemos de ser conscientes de que el término hace referencia a diversos desplazamientos humanos, los cuales tienen múltiples causas. Obviamente, todos estos movimientos implican procesos, características y dificultades muy diferentes. Además, hay que tener en cuenta que más allá de las definiciones consensuadas a nivel internacional, sobre todo en términos jurídicos, (las cuales veremos más adelante), cada Estado tiene la facultad de definir

específicamente a cada colectivo migrante en base a los propios intereses. Así, la caracterización de las migraciones forzadas a partir de las categorías de jurídicas de refugiado y desplazado forzado van más allá de un interés puramente humanitario.

La migración se considera un fenómeno primordialmente sociodemográfico, pero puede argumentarse que sus efectos más permanentes son los políticos. Es decir, la complejidad de las expresiones de estos efectos ha limitado la descripción de las consecuencias políticas de la migración. Esto afecta a la política internacional tanto de los países de origen como de destino. Impacta asimismo en la política interior de los países receptores, tanto por sus repercusiones en la población nativa, cuanto por su peso en las funciones del Estado, como seguridad, educación y gasto social. Es decir, los migrantes inciden también en la política nacional del país al que llegan (Brown-Gort, 2016).

En el nivel más general de análisis se encuentra el concepto de *migración*, el cual la Organización Internacional para las Migraciones define como:

Movimiento de una persona o grupo de personas, ya sea a través de una frontera internacional, o dentro de un Estado. Es un movimiento de población, que abarca todo tipo de movimiento de personas, cualquiera sea su longitud, composición y causa. Incluye la migración de refugiados, desplazados, migrantes económicos, y personas que se trasladan por otros fines, incluyendo la reunificación familiar. (OIM, 2011)

Y como consecuencia, describe a un *migrante* como:

...Cualquier persona que se desplaza o se ha desplazado a través de una frontera internacional o dentro de un país, fuera de su lugar habitual de residencia independientemente de: 1) su situación jurídica; 2) el carácter voluntario o involuntario del desplazamiento; 3) las causas del desplazamiento; o 4) la duración de su estancia.

En el inciso segundo de la anterior definición se habla del carácter de la migración; entonces, al hablar de migraciones forzadas o desplazamiento forzado es relevante el carácter voluntario o no de la migración, tal como lo plantea Vidal (2007), quien distingue entre dos conceptos: las **migraciones voluntarias** (en adelante simplemente *migraciones*), caracterizadas por la presencia de la voluntad del migrante, quien, haciendo uso de su racionalidad, libremente la ejerce para poder movilizarse

hacia otros espacios geográficos. Esta facultad directamente se relaciona con dos derechos que tiene el individuo en tanto ser humano, la posibilidad de movilizarse o no de su lugar de origen y el derecho de poder escoger el lugar de su residencia, consagrado como prerrogativa en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre. Por el contrario, el **desplazamiento forzado** se caracteriza, porque los sujetos que se enmarcan dentro de ella, no tienen la capacidad de elegir libremente. Ejercitar la racionalidad en torno de la decisión de migrar, como una alternativa más de un abanico de opciones, se escapa a sus posibilidades. Estamos refiriéndonos a las migraciones “involuntarias”, propiamente denominadas “desplazamientos”. Son situaciones determinadas por factores externos que se imponen.

Para ponerlo en números, según la ACNUR en 2016 existían 65,6 millones de personas desplazadas en el mundo. El crecimiento se concentró principalmente entre 2012 y 2015, y ha sido provocado mayormente por el conflicto en Siria, junto con otros conflictos en la región, como por ejemplo en Irak y Yemen, así como en África Subsahariana, incluyendo Burundi, República Centroafricana, República Democrática del Congo, Sudán del Sur y Sudán (2017b). Como puede observarse en el siguiente gráfico, Siria registra el mayor número de nacionales desplazados.



Fuente: elaboración propia con datos de “Tendencias Globales”, ACNUR (2017).

Clasificación del desplazamiento forzado, un debate abierto

El debate en torno a las definiciones y consecuentes aplicaciones en las políticas estatales es mucho más complejo, eso está claro. ¿Hasta qué punto la migración de un individuo que busca mejores condiciones de vida de la que su entorno puede ofrecerle es “voluntaria”? ¿Por qué no es forzada la migración como consecuencia de la escasez económica? ¿Qué pasa con los proyectos de desarrollo que prácticamente obligan a colectivos de individuos a desplazarse hacia otros lugares, ya sea internamente o cruzando fronteras? Estas y otras tantas limitaciones tienen las definiciones respecto a los desplazados forzados, ya que lo que prevalece en la lógica de los Estados nación y su prioridad de “cuidar” las fronteras, a la vez que las leyes de la “libertad de mercado” extendidas a todo el espectro de actuaciones de las personas, descargan la responsabilidad únicamente en los individuos.

El trabajo presentado por Egea y Soledad (2011) es un intento de superar las visiones reduccionistas, sobre todo en torno a las *migraciones forzadas* donde se dejan por fuera causas que obligan a las personas a desplazarse de manera forzada. Así, señalan que Malguesini y Giménez identifican cuatro grupos de causas: políticas, económicas, medioambientales y étnicas. A saber:

En el plano político, la mayoría de los desplazados escapan de la violencia e inseguridad desatada por una guerra o un conflicto armado; en el plano económico las tensiones económicas y pobreza conducen al desplazamiento humano, a lo que se une la apropiación por la fuerza de territorios y recursos; en el plano medioambiental es la destrucción, sobreexplotación y degradación de los recursos naturales y expulsión de grupos dependientes de esos recursos; en el plano étnico, estados con una diversidad étnica pueden entrar en conflicto cuando la identidad étnica de un grupo se impone como la que define la nacionalidad, pudiendo ser los «otros» grupos víctimas de exterminio o limpieza étnica. (Malguesini y Giménez, 2000: 202)

Otra clasificación de las migraciones forzadas que rompe con el reduccionismo voluntarista del individuo, es la propuesta por Wood (1994), quien establece tres grandes grupos: inestabilidad política, conflictos bélicos y persecuciones; crisis económica, degradación del medio ambiente y acontecimientos naturales; y conflictos étnicos, religiosos y tribales (citado en Egea y Soledad, 2011).

Finalmente, el sociólogo Stephen Castles se ha dedicado a estudiar la migración y sus efectos en materia de desarrollo tanto en los países de origen como en los receptores. En su trabajo “La política internacional de la migración forzada” (2003) nos ofrece un detalle del conjunto de categorías políticas y jurídicas que incluye la migración forzada y que están reconocidas por la comunidad internacional, lo que a los fines de esta investigación resulta de vital importancia: *refugiados, desplazados internos, desplazados inducidos por el desarrollo y desplazados ambientales*. Si bien el habla popular tiende a englobar a todas las personas que han sido forzadas a escapar de sus hogares bajo el término de *refugiado*, la mayoría de los migrantes forzados huyen por razones que no están contempladas en el régimen internacional de refugiados (el cual analizaremos en detalle más adelante).

Las personas desplazadas internamente (PDI's) “son los individuos o grupos de personas que han sido forzados a huir de sus hogares para escapar del conflicto armado, la violencia generalizada, los abusos de los derechos humanos o los desastres naturales o provocados por el ser humano” (ACNURc). A diferencia de los Refugiados, para quienes existe un estatuto internacional, los desplazados internos suelen enfrentar un futuro sumamente incierto. A pesar de ser más numerosos, no existe instrumento legal internacional para su protección, aun cuando son parte de las convenciones generales de DDHH. Como señala Castles, el problema principal es la soberanía: según el derecho internacional, las PDI's son responsabilidad de su propio gobierno dado que no han cruzado fronteras internacionales, incluso cuando es frecuente que este mismo gobierno los haya perseguido y desplazado.

Según el Observatorio de Desplazamiento Interno perteneciente al Consejo Noruego para Refugiados, en el 2016 hubo 6,9 millones de nuevos desplazamientos internos en el mundo provocados por la violencia y el conflicto, lo que dio un total de 40,3 millones de personas viviendo en condiciones de desplazamiento (ODI, 2017).

Siguiendo con la clasificación de Castles, existen quienes se desplazan de manera forzada por proyectos de desarrollo a gran escala, ya sean aeropuertos, represas, rutas y viviendas urbanas. Una de las principales consecuencias de estos megaproyectos y el consecuente desplazamiento es el creciente empobrecimiento, lo que lleva a una situación de marginalización social y política, debido en gran medida a que las presas, por ejemplo, suelen construirse en lugares remotos habitados por pueblos indígenas o minorías étnicas (Cernea y McDowell en Castles, 2003). Es importante no confundir este tipo de desplazamiento con la migración económica, ya

que el primero se identifica con claridad como resultado de un acto violento. La Corte Interamericana de Derechos Humanos reconoció que:

El desplazamiento forzado, sea violento o sea por proyectos de desarrollo económico, supone un riesgo humanitario, que puede materializarse en los siguientes hechos: pérdida de tierra, la pérdida de acceso a la propiedad común (pastales, bosques, aguas, cementerios, canteras y otros), pérdida de trabajo, marginalización (ocurre cuando las familias pierden potencial Económico y entran en una espiral de empobrecimiento), inseguridad alimentaria, acompañada de mayor morbilidad y mortalidad, desintegración social, etc. (citado en Sarmiento, 2015: 3).

Para este grupo de desplazados tampoco existen instrumentos legales de protección, lo que los deja en situación de extrema vulnerabilidad, llevándolos en muchos casos a la migración internacional.

Una tercera categoría a distinguir es la de los desplazados ambientales y por desastres, la cual contempla a personas desplazadas por el cambio ambiental (desertificación, deforestación, degradación de la tierra, contaminación de aguas o inundaciones), por desastres naturales (desbordamientos, erupciones de volcanes, deslaves, terremotos) y por desastres generados por el hombre (accidentes industriales, radioactividad) (Castles, 2003). Otra vez nos encontramos frente a un grupo de personas que numéricamente supera al de refugiados, y para quienes no existe protección legal, y aunque el habla común suele denominarlos como “refugiados ambientales”, esta situación no se halla contemplada en la Convención de Ginebra de 1951 para los Refugiados.

Los fenómenos atmosféricos extremos podrían volverse la norma y no la excepción. La súbita aparición de desastres como terremotos, inundaciones, desprendimientos de tierra y tormentas tropicales desplazó a alrededor de 165 millones de personas entre los años 2008 y 2013. Por eso es posible que estos peligros relacionados con el clima –tanto los súbitos como los de evolución lenta– en combinación con la urbanización acelerada, el crecimiento de la población y la pobreza, y las vulnerabilidades sociales preexistentes hagan que los desplazamientos y la migración aumenten en el futuro, incluso a través de las fronteras internacionales (Brende y Burkhalter, 2015).

Acá vuelve a pensarse la distinción básica que suele tomarse en cuenta entre “migrantes forzados” y “migrantes voluntarios”, pero en el contexto del cambio climático, desastres graduales, deforestación, falta de gobernanza, tráfico de personas y otros procesos socioeconómicos y medioambientales que se dan en la actualidad, ya no es posible determinar con exactitud las causas de los desplazamientos, clasificarlos de forzados o voluntarios o diferenciar entre migrantes y refugiados o desplazados internos (Ciancio, 2017).

Si bien el caso que nos ocupa puede ubicarse dentro de los desplazados por conflicto armados y violencia, es fundamental entender al menos en la teoría, donde se enmarca a nivel global. Así mismo, visibilizar la magnitud de lo que hoy en día significan las migraciones forzadas, sea cual sea la causa de esta, es la piedra angular para lograr una mirada crítica sobre los Estados que intervienen los cuales son, hoy en día, la mayoría de los Estados del mundo.

Asilo y refugio: sinónimos, pero distintos

Por último, una situación que debemos describir dentro del desplazamiento forzado, es la de *solicitantes de asilo*. Si bien no muchos analistas la consideran al momento de categorizar el desplazamiento forzado, seguimos la lógica de Castles quien sí lo toma en cuenta. Según el autor, son solicitantes de asilo “personas que cruzan fronteras internacionales en busca de protección, pero cuyos méritos para obtener el status de refugiados no han sido decididos aún” (Castles, 2003: 5). Esta categoría tampoco goza de estatus legal, por lo que en la mayoría de los casos el Estado receptor se limita a brindarle al desplazado una protección temporal en virtud de un principio internacional de *no devolución* (Posadas, 2009). En este punto es donde se ven reflejadas las decisiones de los Estados Nación respecto del manejo de las fronteras y consecuentes migraciones. Mientras más restricciones se imponen sobre todo al momento de dar refugio a los desplazados, más personas quedan en situación de extrema vulnerabilidad, al no tener de hecho ningún Estado que los proteja.

Luego, el concepto de *asilo* es un concepto amplio, en contraposición del concepto de refugiado, de alcance más limitado. Así, Valle Galvéz señala que “el asilo sería un conjunto de garantías provisionales de entrada y estancia, que se concede a un extranjero por el Estado de acogida, discrecionalmente y con carácter previo al reconocimiento jurídico-administrativo del estatuto de refugiado de la Convención de

Ginebra”. Y, además añade, que “el asilo sería también la posterior protección territorial del Estado, consecuencia de la determinación de la condición de refugiado, que se concede según las normas internas estatales articuladas sobre la base de la Convención de Ginebra” (Valle Galvéz en Pérez Barahona, 2003: 227).

Entonces se entiende que el concepto de *asilo* es amplio no solo en su definición sino también en su alcance de hecho. Más adelante veremos que la categoría de *refugiado* es más una declaración que un otorgamiento de derechos, y que tuvo el efecto paradójico de restringir la tradición de asilo con la que la mayoría de los países contaba (Morales, 2010).

A continuación, desarrollaremos específicamente la categoría de refugiado, en un primer momento desde una perspectiva sociológica que a la vez nos servirá de guía para el resto de trabajo ya que presenta una postura crítica ligada a las políticas de los Estados nación. Luego, la categoría de refugiado a nivel jurídico-político será nuestro objeto de estudio.

Antes de analizar la normativa internacional que rige acerca de los refugiados, es importante definir una perspectiva sociológica que nos guíe en la interpretación de aquella. Si bien el enfoque presentado en este trabajo es, en palabras de Ghotme y García, un enfoque humanitario, donde “los Estados, las instituciones internacionales y las organizaciones no gubernamentales se convierten en agentes “protectores” de los refugiados” (Ghotme & García, 2014: 366), al entrar a ser parte de un orden regido por la legislación de los Estados receptores, los refugiados pasan de ser víctimas a las que se debe acoger, a ser un “problema” internacional. Desde esta “doble” mirada encaminaremos nuestro análisis.

Específicamente desde el posicionamiento sociológico, una concepción de los refugiados como “problema” es reflejada por Zygmunt Bauman, quien define a los refugiados como “residuos humanos” que están “fuera de lugar” en las sociedades a donde migran (Bauman, 2005). El refugiado como “problema” recrea la idea moderna de la estatalidad y sus fronteras como una construcción ininterrumpida de identidades iniciadas en los procesos de la limitación y la otredad, la divergencia entre “nosotros”, integrados al orden, y “ellos”, los ajenos al orden (Ghotme & García, 2014).

En el año 2016, Bauman publicó su última obra antes de morir, “Extraños llamando a la puerta” donde nos explicita que: “las migraciones masivas no tienen nada de fenómeno novedoso: han acompañado a la modernidad desde su principio mismo”

(p. 10). Son parte intrínseca de los tiempos en que vivimos, y los Estados (con sus respectivos gobiernos) se aprovechan de ello. A propósito de esto, el sociólogo nos habla de *securitización*, que es básicamente una redefinición del conjunto de “inseguridades” que previamente se creían más propias de alguna otra categoría de fenómenos. Dentro de este grupo hay cuestiones fundamentales para la condición humana relacionados a la disponibilidad de empleos de calidad, la protección contra la degradación social, las bases de la dignidad, es decir, “todos aquellos determinantes de la seguridad y el bienestar que los gobiernos (...) son hoy incapaces de suscribir- y, menos aún, de procurar- como objetivos propios de su acción” (Bauman, 2016:33). El autor expone a esta *securitización* como una herramienta con la que cuentan los gobernantes para lograr el control absoluto sobre la sociedad por la vía de fomentar el sentimiento de inseguridad, y mostrando a la misma vez que “ellos lo tienen bajo control”. En palabras simples: *crear* una situación de miedo y mostrar que se está haciendo algo para combatirlo. Pero Bauman nos abre los ojos ante esta situación común (que cualquier ciudadano ha vivido, por ejemplo, sintiéndose más “protegido” ante la presencia de policías):

Los gobiernos no están interesados en calmar las inquietudes ciudadanas. Buscan más bien cebar la ansiedad provocada por la incertidumbre del futuro y por la ubicua y constante sensación de inseguridad, siempre y cuando las raíces de esa inseguridad puedan anclarse en lugares que faciliten ampliamente que los ministros de turno hagan demostraciones de fuerza ante las cámaras... Consiste en desplazar la preocupación ciudadana de problemas que los gobiernos son incapaces de manejar (o que no están dispuestos ni siquiera a intentar manejar) hacia otros problemas en los que sí sea visible su compromiso y la efectividad (ocasional) de su gestión. (Bauman, 2016: 33)

Respecto de esto, hay que tener en cuenta que Bauman escribe su libro en referencia principalmente a los países centrales, y sobre todo en alusión a los Estados europeos que son quienes más cerca geográficamente se encuentran de las zonas de mayor expulsión de migrantes forzados, además de ser lugares seguros, y con potencial para soluciones a largo plazo. Aun así, sus palabras nos sirven como guía para entender la postura de los Estados ante la presencia de desplazados que buscan asilo. Como lo dijimos previamente, más allá de los convenios internacionales, cada Estado tiene autonomía y en él rigen sus propias normas.

Otro componente que en la obra se destaca, y que nos parece la piedra angular de su análisis, es la perspectiva a la que recurre para interpretar las “consecuencias” de este fenómeno. Y no es que sea algo novedoso, ni tampoco que sea el primero que pone en tela de juicio la *manera* en la que se trata a quienes son refugiados o migrantes. Pero estamos más habituados a saber sobre refugiados solamente como “olas”, “corrientes”, en fin, cúmulos de gente que parece han perdido la singularidad. Por el contrario, el sociólogo de alguna manera *humaniza* lo que muchas veces se muestra únicamente como cuestiones de seguridad nacional, y pone en el tapete la responsabilidad que tenemos como sociedad de “no mirar para otro lado”.

En la misma obra citada de Bauman encontramos en claras palabras su posición frente a los Estados que cierran puertas (por más sutil que sea la medida a tomar), la cual una vez más, compartimos:

...la política de separación mutua y mantenimiento de las distancias, de construcción de muros en vez de puentes... Aunque engañosamente aliviadoras en el corto plazo (pues apartan de nuestra vista la dificultad real), se trata de unas políticas suicidas que no sirven más que para acumular carga explosiva para una futura detonación. (p.23)

Entonces, resumiendo estos aportes tomados de Bauman, llegamos a la siguiente conclusión: al convertirse los refugiados en “problema”, al no ser algo localizado y temporal sino una constante en los tiempos que corren, los Estados-nación tienden a estar más preocupados por la “seguridad nacional” que por la seguridad de las personas, invocando el derecho a “protegerse”² de quienes huyen de situaciones extremas. Así, el problema parece cambiar: se pasa de pensar en los refugiados como grupo de personas que necesitan protección, a pensarlos como un problema de soberanía nacional. Sobre esto último tratará el siguiente apartado.

²Cabe destacar que el autor se refiere siempre a países centrales como los europeos o Estados Unidos, quienes presentan a ciertos inmigrantes o refugiados como un peligro para la seguridad propia: éstos son principalmente personas procedentes del norte de África y Medio Oriente. Si lo llevásemos al caso de Latinoamérica, pasa con los inmigrantes o refugiados centroamericanos frente a la mirada de EEUU.

Construcción jurídico-política de la categoría de refugiado a nivel internacional

Se considera que la problemática de los refugiados y desplazados del siglo XX comenzó a principios de 1912, con las guerras balcánicas, asumiendo dimensiones más preocupantes para la comunidad internacional a partir de la Revolución Rusa. Sin embargo, no es hasta el período de entreguerras que las crisis producidas por los desplazamientos de personas a través de las fronteras europeas se convierten en un problema internacional. Los tratados de paz posteriores a la Gran Guerra³ tuvieron como resultado un aumento del número de fronteras en Europa y un mayor rigor en la regulación relativa a pasaportes y visados. A medida que se iban conformando los nuevos Estados-nación y aumentaba el valor concedido a la homogeneidad racial, aumentó la rigurosidad en referencia a pasaportes y visados en áreas donde la libre circulación no había tenido obstáculos durante siglos. Esto fue el escenario para un nuevo fenómeno: los movimientos de refugiados en masa (Morales, 2010).

Es en esta época, y en el seno de la Sociedad de las Naciones⁴ donde empiezan a aparecer los primeros convenios sobre refugiados. Por dar un ejemplo, podemos destacar la Convención de 28 de octubre de 1933 sobre “La condición de refugiados rusos, armenios y asimilables”. Dicha convención “reconoce por primera vez la obligación de *non-refoulement* que, sucintamente, consiste en que el Estado donde el demandante de asilo pretende que se le dé refugio, no devuelva al refugiado a su Estado de origen, donde su vida o libertad corren peligro” (Pérez Barahona, 2003: 229).

Así como el ejemplo anterior, los Acuerdos y Tratados de la época estaban enfocados a tratar casos concretos de refugiados, pero no a dar una solución global y duradera. Recién al término de la Segunda Guerra Mundial se crea, en el seno de Naciones Unidas (organismo internacional que vino a reemplazar en objetivos a la fallida

³Se firmaron varios tratados de paz por separado entre cada uno de los vencidos y todos los vencedores, con excepción de Rusia, que había abandonado la guerra en 1917. Al conjunto de estos tratados se lo denominó como *La Paz de París* (1919-1920). Los cuatro tratados que componen *La Paz de París* fueron el de Versalles, el de Saint-Germain en Laye, el de Sevres, el de Trianon y el de Neuilly-sur-Seine.

⁴La Sociedad de las Naciones fue un organismo internacional creado por el Tratado de Versalles, el cual se proponía establecer las bases para la paz y la seguridad una vez finalizada la Primera Guerra Mundial. Fue la primera organización de este tipo y el antecedente de Naciones Unidas. La SDN se basó en los principios de la cooperación internacional, el arbitraje de los conflictos y la seguridad colectiva. Fue disuelta en 1946.

Sociedad de las Naciones), el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Creado el 14 de diciembre de 1950, tenía como objetivo ayudar a los desplazados europeos del conflicto bélico y finalizar su mandato en un período de tres años. Sin embargo, la historia demostró que ACNUR no dejaría de ser necesario. En 1960 la descolonización de África generó la primera de múltiples crisis de refugiados en ese continente que han requerido la intervención del ACNUR. En las dos décadas siguientes, ayudó en crisis de desplazamiento en Asia y América Latina. Hacia finales de la década había nuevas situaciones de refugiados en África y repitiendo la historia, nuevas afluencias de refugiados en Europa a causa de las guerras en los Balcanes.

Volviendo a los inicios de ACNUR, el 28 de julio de 1951 se adoptó la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, en un intento de generalizar lo que previamente se había tratado para casos particulares, en base a la necesidad de unificar criterios respecto a los parámetros mínimos de protección y establecer un estatuto jurídico común que diera respuesta uniforme, en todos los Estados partes, sobre quién es un refugiado, cuáles son sus derechos y obligaciones en el país de asilo y cuál es la responsabilidad de los Estados en la aplicación de sus disposiciones. La Convención ginebrina define que el término “refugiado” se aplicará a toda persona que:

... como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1° de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él. (ACNUR, 1951: art. 1)

La misma definición presentada incluye un límite temporal, ya que se pensó primeramente como solución a los refugiados de la Segunda Guerra Mundial. Es por eso que en 1967 se firma el Protocolo sobre Estatuto de los Refugiados donde se elimina dicho límite temporal.

Se podría afirmar que el establecimiento de la Convención tuvo dos consecuencias muy importantes para la protección de los refugiados: por una parte, la definición de refugiado que se hace presente en la Convención implica, por primera vez, el reconocimiento de que existen personas por fuera de la idea de nacionalidad. Hasta

el momento no se había aplicado una definición general de refugiado, sino que se limitaba a enumerar los grupos de personas merecedoras de tal calificación en virtud de su origen nacional. Por otra parte, se estableció en el artículo 33 el deber estatal de no devolver a los refugiados (principio de *non-refoulement*):

Ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas. (ACNUR, 1951)

Dicho principio se transformó en la piedra angular de la protección de los refugiados ya que posee carácter imperativo y una dimensión preventiva al evitar el simple riesgo de que los solicitantes y refugiados puedan ser sometidos a violaciones de Derechos Humanos, como la tortura, a una deportación o expulsión. Se aplica tan pronto el solicitante demande la protección, es decir, no es un requisito tener ya establecida la condición de refugiado.

Respecto de la determinación formal acerca de a quién se le otorga el estatus de refugiado, el Convenio de 1951 no se pronunció, ni tampoco el correspondiente Protocolo de 1967. En varios países, la condición de refugiado se determina con arreglo a procedimientos formales expresamente establecidos con este fin. En otros países, la cuestión de la condición de refugiado se trata dentro del marco del procedimiento general aplicable a la admisión de extranjeros. Por último, en otros países la condición de refugiado se determina en virtud de medidas oficiosas o especiales, para determinados efectos, tales como la expedición de documentos de viaje (ACNUR).

Desde la postura asumida en el presente trabajo, consideramos que el espíritu humanitario del documento se centra en la ayuda “temporaria” a los refugiados en el territorio de los Estados que lo acogen dejando de lado la preocupación política y social por la concesión del asilo territorial por parte de estos últimos, es decir, por gestionar y tratar la permanencia y la inclusión “no temporaria” de los refugiados. En este punto es donde vemos claramente lo restringido de la categoría de refugiado frente a la tradición de asilo.

La protección que hoy en día conocemos, aunque mantiene un vínculo con el asilo, adquirió un nuevo sentido desplazando aquellas costumbres y consolidándose como parte de la lógica Estado-céntrica, como una práctica moderna del ejercicio de la

soberanía. Así, se creó una especie de contradicción entre el derecho humanitario y la soberanía nacional, poniendo a ésta por encima de todo lo demás.

Como hemos visto, la categoría de refugiado es mucho más estrecha que la de asilo, tanto en su descripción teórica como en su aplicación de hecho. Sin embargo, a los fines de la presente investigación, y por motivos de factibilidad al momento de conseguir datos fiables, usaremos el primero de estos conceptos. La aclaración es necesaria debido a que en países como Argentina los trámites para ingresar al territorio nacional no son tan estrictos, por lo que muchos de quienes serían refugiados ingresan como un migrante o turista. Al no haber un control acabado, debemos restringir el análisis al grupo de personas sobre las cuales podemos obtener información. Todo esto no significa que no seamos conscientes de que pueden presentarse diferentes casos; trataremos de dar un panorama lo más acabado posible, siempre sobre un piso firme.

Capítulo 2 - Conflicto armado en Siria

En el presente capítulo desarrollaremos, en un primer momento, el conflicto civil que se desarrolla en Siria, comenzando por la “Primavera árabe”, proceso revolucionario el cual se considera origen de la situación actual, hasta llegar a la consecuencia que guía nuestro trabajo: la masiva salida de refugiados del mencionado país. Luego, describiremos la “ubicación” de los refugiados sirios, es decir, su trayectoria tanto a nivel regional (países vecinos) como a nivel europeo, tratando de entender la llamada “Crisis de refugiados”.

Las revueltas y revoluciones en el Norte de África y Medio Oriente

Hacia fines de 2010 y durante todo el siguiente año, se dieron importantes manifestaciones de la sociedad civil en África del Norte y Medio Oriente⁵, las cuales tuvieron distintos desenlaces en cada uno de los países: caídas de regímenes de larga duración (Ben Ali en Túnez desde 1987; Gadafi en Libia desde 1969; Mubarak en Egipto desde 1981), desarrollo de acciones represivas por parte de los gobiernos (en Libia se utilizó a la fuerza aérea contra los manifestantes), e incluso enfrentamientos armados entre grupos con intervención estratégica foránea (Gadafi cayó gracias a la intervención de la OTAN). También la intensidad del conflicto fue variando, pasando de

⁵ Si bien la definición “Medio Oriente” suele ser cuestionada por los tintes eurocéntricos que denota, es la que vamos a usar para denominar esta región del mundo, debido a una cuestión práctica y de común uso entre los lectores.

repercusiones casi nulas de dichas protestas a altos niveles de violencia (Mesa Delmonte, 2011).

Las revueltas comenzaron en un pequeño pueblo de Túnez, la mañana del 17 de diciembre de 2010, con la inmolación de Mohamed Buazizi frente a un edificio de gobierno. El constante hostigamiento por parte de las fuerzas policiales al ser vendedor ambulante fue el detonante que lo llevó a tomar esta decisión, sumado a las condiciones generales de inestabilidad económica, limitación o casi nulidad de derechos civiles, y el reclamo por “democracia”. La grabación y difusión por internet del video de la inmolación suele considerarse el hecho que desencadenó los levantamientos contra gobiernos autoritarios de diferentes países de la región, dando como resultado lo que los medios de comunicación denominaron “Primavera árabe”, describiendo el supuesto “despertar” de las sociedades.

Contrario a lo que fueron las luchas que se dieron en la región en otras épocas como las *Intifadas* (levantamientos en árabe) de los años 1987 y 2000 contra la ocupación Israelí, o las oleadas de movilizaciones en el Magreb y el Mashrek durante la época de la descolonización en las décadas de 1950 y 1960, por dar sólo unos ejemplos, lo que se vivió en 2011 fueron “demandas por la democratización de la política y las sociedades, así como un reclamo por el reparto justo de la riqueza y las oportunidades” (Marín Guzmán, 2011: 52).

Si bien cada país de la región tuvo sus particularidades, podemos hacer un esbozo de las condiciones generales que llevaron al estallido de las revueltas, más allá de lo mencionado en Túnez. Sin duda, las causas son diversas y complejas, pero hay algunas de ellas que se repiten constantemente y que, claramente, no tienen origen en 2011. Por un lado, las cuestiones económicas como el injusto reparto de la riqueza, de las oportunidades, el desempleo y la pobreza; y por otro, aspectos políticos como la corrupción, así como la falta de representación, de una verdadera participación política y democrática (por ejemplo, en Siria el único partido reconocido constitucionalmente es el Baaz (Marín Guzmán, 2012). Esta arista política está presente en cada análisis acerca de la “Primavera árabe” por ser la base donde se afirman todas las demás falencias. “Libia, Siria, Arabia Saudí, Omán, Qatar y EAU constituyen ‘autoritarismos cerrados’, puesto que no existe pluralismo político, la formación del gobierno no responde a las preferencias de los ciudadanos, el Ejecutivo no es responsable políticamente y el ejercicio de las libertades públicas se encuentra muy restringido” (Zsmolka, 2011: 21). Todos estos asuntos fueron caldo de cultivo para que las masas salieran a las calles.

A un nivel más estructural e histórico, nos parece ilustrativo lo que plantea Isla (2011) acerca de las manifestaciones en nuestra era de globalización, y en referencia a la inserción de forma asimétrica y dependiente al sistema internacional:

Una de las principales manifestaciones del neoliberalismo globalizador se refiere a la transformación de los Estados, en tanto a que anteriormente constituían la principal trinchera para defender la economía doméstica de los embates de las fuerzas económicas externas, y ahora representan meramente gerencias para la adaptación de dichas economías a las exigencias de la economía global. En este sentido, en el Medio Oriente, igual que en otras regiones periféricas, los resultados no han sido otros que la polarización entre riqueza y miseria, acompañada de la desintegración de los lazos sociales preexistentes y de la respectiva alienación. (p.15)

Siria al momento de la revuelta

El caso de Siria no fue la excepción, a pesar de que en un principio lo parecía. A diferencia de lo sucedido en países como Túnez, Egipto o Bahrein, hasta mediados del mes de marzo de 2011 no se vislumbraba una posible revuelta en el corto plazo. Ignacio Álvarez Ossorio (2015) expone de manera clara ciertos factores que desde que el Baaz⁶ tomó el poder en 1963 han imposibilitado la emergencia de una acción colectiva contestataria. En primer lugar, la existencia de múltiples minorías étnicas y religiosas dentro de un mismo territorio nacional, lo que favorecía a la fragmentación de la sociedad al tener distintos intereses. Siria, al igual que los demás países de la región, es heterogéneo desde el punto de vista étnico confesional: aproximadamente un 85% de los 24 millones de sirios es árabe y también existen importantes concentraciones kurdas (el 9% de la población), así como armenias, asirias, circasianas y turcomanas (otro 6%). En el plano confesional, los musulmanes representan cerca del 90% de la población, aunque fuertemente segmentados: existe una mayoría suní (el 75% de los

⁶El Baaz es un movimiento político nacionalista creado por Michel Aflaq y Salah en los últimos años del mandato francés en Siria. Sus principales reivindicaciones eran la unidad árabe (panarabismo), la liberación de la ocupación y la implantación del socialismo. Gobiernan Siria desde 1962 junto a las Fuerzas Armadas y con los Al-Asad como presidentes (primero Hafez y al morir en el año 2000, nombró a su hijo Bashar como sucesor). El Baaz es el partido que lidera a la coalición Frente Nacional Progresista. En ella participan los únicos partidos políticos legítimos en Siria, los cuales deben tener la misma ideología y aceptar el liderazgo del Baaz.

sirios), pero también ramas chiíes como los alauíes (un 11%), los drusos o los ismailíes (que juntos suman un 4%). Al mismo tiempo, han pervivido diversas iglesias cristianas (aproximadamente un 10%): la greco-ortodoxa (la más relevante) y la católica (que aún a armenios-católicos, melquitas, siríaco-católicos, maroníes, caldeos y latinos). Por último, debemos referirnos a los yazidíes, una secta sincrética kurda que combina elementos paganos, zoroastras, cristianos y musulmanes.

En segundo lugar y, en referencia a factores socioeconómicos, la incompleta liberalización de la economía permitía al régimen, hasta el comienzo de las revueltas, mantener un discurso populista y social, lo que le daba cierta credibilidad. A esto, se suma el hecho de que el Baaz era (y lo sigue siendo) el único partido legal en Siria, establecido en el artículo 8 de la Constitución (Álvarez-Ossorio, 2015).

Contra todo pronóstico, el 15 de marzo de 2011 los ciudadanos salieron a la calle. Siria compartía muchos de los factores desestabilizadores que había contribuido a desatar las revueltas que se venían produciendo en Túnez y Egipto. Como contrapartida de lo expresado acerca de la supuesta excepción siria, Álvarez-Ossorio (2011) nos resume algunos puntos esclarecedores sobre el levantamiento a partir de Marzo:

- el 65% de los sirios tenía menos de 35 años, lo que implica que cada año intentan sin éxito incorporarse al mercado cerca de trescientos mil jóvenes.
- el desempleo era, al 2011, del 20% a pesar de que los datos oficiales registraban sólo 8%.
- el 40% del empleo era informal, lo que generaba un gran número de trabajadores sin protección social.
- la corrupción asociada tanto a los círculos clánicos-familiares ligados a los gobernantes, como a los funcionarios de base.
- la falta de libertades y la sistemática represión.

Vemos que Siria tenía sobrados motivos para manifestarse en contra de un gobierno ejercido por una única familia, los al-Ásad, hacía más de 40 años, primero con Háfes al-Ásad y luego el actual presidente, Bashar Al-Ásad (hijo de aquél). La localidad sureña de Deraa tomó la iniciativa, para luego extenderse al resto del país. Ante la

ausencia de una oposición organizada, un reducido grupo de intelectuales críticos al gobierno han asumido un inusitado protagonismo erigiéndose en portavoces de la sociedad civil siria. Sin embargo, en ningún momento se conformó una oposición firme y clara. En opinión de Laura Ruíz de Elvira “estos actos de protesta dirigidos, individual y colectivamente, contra el régimen sirio no dejaban de ser actos marginales llevados a cabo por una pequeña elite en minoría numérica y desconectada del resto del pueblo” (Ruíz de Elvira, 2011: 33).

Los primeros días las manifestaciones contaban con unos cientos de personas, que fueron en aumento en las semanas posteriores y presentaron un desafío para el régimen sirio. Tras el estallido de la revuelta, el presidente Al-Asad se inclinó por una política de “puño de hierro” para frenar las manifestaciones, al percibir que su propia supervivencia en el poder estaba en juego (Álvarez-Ossorio, 2011). Como ya dijimos, no existía una oposición clara y fuerte que estuviese a la cabeza de la revuelta debido principalmente a la represión generalizada hacia cualquier componente crítico y politizado⁷ de la sociedad. Sin embargo, se pueden identificar a cinco grupos diferenciados entre sí: los partidos opositores tradicionales⁸ (socialistas, nasseristas y comunistas); intelectuales disidentes; el movimiento juvenil que llevó adelante las protestas y que incluye a todos los sectores de la sociedad; una parte de la sociedad civil desorganizada integrada mayormente por musulmanes conservadores; y, por último, los grupos armados salafistas que representan una minoría. A excepción de estos últimos, todos coincidían en la necesidad de evitar la violencia, rechazar el sectarismo e impedir la intervención extranjera (Omar Dahi en Álvarez-Ossorio, 2011).

De las revueltas pacíficas al éxodo masivo de refugiados.

Lo que comenzó como una protesta pacífica en 2011, no tardó en cubrirse de sangre. Al contrario de países como Túnez, Libia o Egipto, en Siria no se logró derrocar al gobierno. La represión ejercida por las fuerzas de seguridad relativamente leales al gobierno de Al-Asad tuvieron como consecuencia la radicalización de la oposición,

⁷ Con politizado nos referimos exclusivamente a la formación de partidos políticos que pudiesen competir en elecciones multipartidarias, con una ideología diferente a la oficial.

⁸ Si bien estos partidos son de oposición, no participan en las contiendas electorales (están prohibidos u operan desde el exterior) ya que, como lo mencionamos previamente, el Baaz es el único partido oficial en Siria.

abriendo un espacio de fácil filtración de grupos armados. Rosa Meneses (2017a), en una nota para el Diario El Mundo, nos resume:

Desde su estallido en 2011, la guerra siria ha pasado de ser un conflicto interno, a ser una contienda regional y a acabar internacionalizándose, con la intervención de Rusia e Irán -del lado de Asad-, de Turquía, los países del Golfo y Estados Unidos -del lado rebelde, compuesto por una miríada de milicias armadas que van desde los grupos islamistas salafistas hasta las brigadas revolucionarias no sectarias-, del autodenominado Estado Islámico y de Al Qaeda. Casi cinco millones de personas han tenido que huir del país y refugiarse, en su mayoría, en los países vecinos. Dentro de Siria, más de 6,3 millones de personas han sido forzadas a dejar sus hogares y 13,5 millones necesitan ayuda humanitaria.

Como queda demostrado, la principal consecuencia de esta contienda es el aspecto humanitario, sobre todo la migración forzada de civiles víctimas del conflicto hacia otros países. Más allá de las convenciones internacionales vigentes acerca de la protección a los solicitantes de asilo, cada Estado-nación ejerce su soberanía para abordar la solución del ingreso de refugiados.

La obsesión por los juegos de poder en el plano geopolítico⁹ para explicar estas crisis se ha vuelto fácilmente propaganda e instrumento de política interna y externa de Siria, así como de actores regionales e internacionales. El aturdimiento de los medios de comunicación, la inmovilidad de las instituciones internacionales, los organismos regionales y los gobiernos, han contribuido a alejar las miradas de los analistas y de la

⁹Si bien no es el objetivo de este trabajo analizar a fondo el conflicto bélico en Siria, es menester resaltar que, lo que comenzó como un conflicto interno, se convirtió con el paso del tiempo en una contienda internacional, donde las potencias se disputan el control del territorio de Medio Oriente (una vez más), pero esta vez en un territorio que ya está sumido en una guerra. Desde 2015 Rusia dejó de apoyar a Siria de manera diplomática únicamente, y pasó a tener presencia militar en el país; actualmente cuenta con dos bases militares en el Mediterráneo y la total confianza de al-Ásad, junto a las buenas relaciones que tiene con Irán e incluso con Israel (en el aspecto económico). Por su parte, EEUU tiene poderosos aliados en la zona: Arabia Saudita (que compite por el control de la zona con Irán), Israel, países como Francia y Gran Bretaña que han vuelto a estar presentes en sus antiguos territorios. Además, EEUU apoya abiertamente a los “Rebeldes sirios”, la oposición al gobierno de al-Ásad. Los recursos económicos como el petróleo no es lo único que se dirime en este “juego”: demostrar que las potencias tienen el control en el territorio que quieran, es lo que el bombardeo del último abril dejó en claro. Ni Rusia ni mucho menos EEUU van a dejar que países como Irán dominen política y económicamente esta región del mundo.

opinión pública en general de la dimensión humana de esta tragedia, de la cual millones de personas desplazadas forzadamente son protagonistas.

A continuación, haremos una descripción de las respuestas presentadas frente a la llegada masiva de refugiados, primero a nivel regional y luego centrándonos en Europa. Para realizar este bosquejo nos guiaremos por lo que se suele denominar “visión estatista”, que sugiere que “el flujo de refugiados tiene un efecto directo en las políticas y la estabilidad interna del Estado que los acoge” (Ghotme & García, 2014: 365), a pesar de tener, en general en el presente trabajo, un enfoque normativo donde los Estados, las instituciones internacionales y las organizaciones no gubernamentales son agentes “protectores” de los refugiados.

Respuesta regional

Si bien la llamada “crisis de refugiados” está en la tapa de todos los diarios por la llegada de estos a países europeos, la mayor parte de los migrantes forzados huyeron a países vecinos, principalmente Líbano, Turquía y Jordania (ACNUR, 2017b)¹⁰. En un principio, los países de la región actuaron en base a consideraciones “humanitarias”, pero luego se vieron inducidos a generar políticas destinadas a preservar o expandir sus intereses de seguridad, sobre todo por las presiones internas al considerarse este flujo de refugiados como una “amenaza a la seguridad” (Ghotme & García, 2014).

Turquía es, sin duda, el país que más refugiados ha recibido desde el inicio del conflicto armado en 2011. En los primeros meses del conflicto, Turquía abrió las puertas a quienes llegaban escapando de la violencia y construyó campamentos cerca de la frontera, basándose en una supuesta responsabilidad moral (Ghotme & García, 2014). Sin embargo, con la intensificación del conflicto y el consecuente aumento de desplazados forzados, la situación se tornó mucho más compleja. Actualmente ACNUR (2017a) tiene registrados **3,106,932 refugiados** en este país, lo que le valió enfrentarse a ciertos desequilibrios políticos, económicos y sociales, ya que la mayor parte de las cargas económicas las costea el país. Las quejas de Erdogan (presidente de Turquía) por las faltas de “reparto de responsabilidades” de la Unión Europea (UE), llevaron a

¹⁰Las cifras a continuación son las registradas por ACNUR, y se usará esta fuente para mayor claridad de los datos. No obstante, en la realidad esto puede cambiar debido a la cantidad de refugiados no registrados con los que cada país cuenta.

que en 2016 se firme un acuerdo entre 18 dirigentes de gobiernos de la UE y la República de Turquía.

El acuerdo UE-Turquía que entró en vigor el 20 de marzo de 2016, se enmarca dentro del Plan de Acción Conjunto que prevé medidas destinadas a reforzar la cooperación entre UE y Turquía para aportar soluciones a la actual crisis migratoria. Turquía se compromete a aceptar la rápida devolución de los migrantes en situación irregular y de los solicitantes de asilo llegados a Grecia desde Turquía cuyas solicitudes de asilo hayan sido declaradas inadmisibles. Por su lado, la UE se compromete a aportar fondos a Turquía, acelerar la ejecución de la hoja de ruta para la liberalización de los visados y reactivar las negociaciones de adhesión de Turquía a la UE (CEAR, 2016: 1).

El acuerdo, cabe destacar, fue hecho entre países y no en el marco de la cooperación multilateral con ACNUR, quien es encargado internacionalmente de la gestión de los refugiados. Además de haber sido denunciado por distintos organismos de derechos humanos por ignorar el derecho internacional, la Convención de Refugiados de 1967, e incluso el propio tratado ya que Turquía demostró a las claras no ser un país “seguro” para la gestión de tamaño flujo desplazados (Amnistía Internacional, 2017; Oxfam Intermón, 2017a; CEAR, 2016), también ha sido condenado por los medios de comunicación, quienes muestran que ha sido un fracaso. El diario El Mundo expresaba: “No se ha producido la devolución masiva a Turquía de los refugiados sirios llegados a Grecia y tampoco se han abierto vías legales para reasentar a los que están en suelo turco en países de la Unión. Ni siquiera la UE ha asumido un rol en la búsqueda de una solución política” (Meneses, 2017b: 1). A un año del acuerdo se realizaron en Grecia manifestaciones en contra, encabezadas por organizaciones de Derechos Humanos, ya que, si bien ha disminuido la llegada de refugiados al país, cerca de 62000 personas siguen prisioneros en un “limbo” burocrático.

Los centros de detención deberían ser cerrados y los refugiados integrados en nuestros barrios, con acceso a educación y servicios de salud. Exigimos que sean legalizados, puedan trabajar y no sean excluidos de la sociedad. Creemos que el acuerdo entre la UE y Turquía causa muertes, pues el cierre de fronteras está provocando que se creen nuevas rutas, mucho más difíciles y peligrosas”. (El Diario, 2017)

Aun así, los dirigentes europeos “han intentado presentar el acuerdo UE-Turquía como un éxito y algunos, incluso, lo han promovido como modelo reproducible en otros lugares. Para estos líderes, lo único que importa es que el número de llegadas irregulares a Europa ha caído notablemente, incluso a corto plazo”, a pesar de que, a febrero de 2017, el número de refugiados sirios trasladados de Turquía a Estados miembros de la UE era de 3.565 (Amnistía Internacional, 2017: 1).

Como vemos, estas medidas responden a las claras a un cambio en el paradigma de recepción de refugiados, pasando de una política de “puertas abiertas” a una orientada a la mera contención de la población refugiada, la más de las veces en condiciones paupérrimas, que no dejan ver soluciones a largo plazo. El acuerdo UE-Turquía no hace más que empeorar la situación de los refugiados en Grecia, quienes quedan presos (literalmente), mientras el mundo se olvida de ellos o, a lo sumo, se habla de *cantidades*, invisibilizando el contenido humano.

Líbano alberga actualmente a más de un millón de refugiados sirios y es el país más afectado de la región; ha sufrido por lo menos dos tipos de problemas: alteración de su equilibrio sociodemográfico y reavivamiento de las tensiones étnicas (Ghotme & García, 2014) ya que, recordemos, este pequeño país alberga a más de 500.000 refugiados palestinos (UNRWA, 2017). A pesar de esto, Líbano no firmó la Convención del Estatuto de Refugiados de 1951 ni su Protocolo en 1967, y carece de un marco global o nacional apropiado para los refugiados; a los refugiados y a los solicitantes de asilo se les trata como si fueran migrantes en situación irregular y están sujetos a arrestos y deportaciones cuando son detenidos arbitrariamente sólo por su falta de condición jurídica. Los desplazados que consiguen entrar en el Líbano suelen vivir en alojamientos privados en zonas urbanas y sólo los refugiados palestinos viven en campos de refugiados (Trad, 2014). Más allá de que el gobierno libanés ha permitido a ACNUR establecerse y llevar un control de quienes huyen de Siria (brindando así algunos servicios de asistencia), esta protección no es total, lo que hace que vivan en un contexto de alta vulnerabilidad: en Líbano, a los llegados de Siria se les niega el estatus de refugiado, lo que ha permitido a Beirut no solamente imponer el sistema de visados de entrada, sino también exigencias extraordinarias para la renovación de estos permisos.

Rosa Meneses nos relata a propósito de la situación que se vive en Líbano:

Las escuelas libanesas funcionan con turnos de mañana y tarde para ofrecer educación a los niños refugiados; los hospitales se encuentran al límite de su capacidad y los servicios como el agua y la electricidad -deficitarios en un país que desde hace décadas sufre cortes diarios de varias horas- están colapsados. Las agencias humanitarias del sistema de Naciones Unidas y las ONG internacionales luchan cada día por prestarles asistencia, pero la escasez de fondos y la insuficiente solidaridad internacional hacen que los desplazados se encuentren sin apenas recursos para sobrevivir en su exilio forzoso. (Meneses, 2016: 1)

Esta situación de agotamiento por parte de la estructura libanesa ha creado múltiples enfrentamientos entre nacionales y refugiados, llevando la vieja inestabilidad a nuevos límites insostenibles.

Otro país que ha sido receptor de quienes huyen de Siria es Jordania, donde actualmente hay 654,582 refugiados (ACNUR, 2017a). Debido principalmente a la afluencia de refugiados palestinos durante las guerras árabes-israelíes de 1948-1949 y 1967, como así también del ingreso de iraquíes que huían de la violencia generada tras la invasión de Estados Unidos en 2003, Jordania es uno de los países con mayor diversidad étnica de Medio Oriente. Ubicado en el norte de este país, a 50 km de la frontera con Siria, se encuentra Zaatari, el quinto campo de refugiados más grande del mundo, el cual cuenta con casi 80 mil refugiados sirios. Fue abierto en 2011 y a nivel de población se ha convertido en la cuarta ciudad más grande de Jordania (Oxfam Intermón, 2017b).

Respuesta europea

La respuesta que dio (y sigue dando) la Unión Europea es fundamental en el desarrollo de la crisis humanitaria de refugiados. Si bien no es este el lugar para analizarla en detalle, si resulta importante esbozar algunos puntos claves para entender su posicionamiento.

En los años 90, la Comisión Europea crea un Sistema Europeo Común de Asilo (CEAS por sus siglas en inglés) con el objetivo de lograr que el asilo no sea una “lotería”, ya que los Estados presentaban diferencias en cuanto a los criterios de aprobación de

las solicitudes. Este esfuerzo de la Comisión se tradujo, entre otros, en la aprobación de la conocida como Regulación de Dublín (1997, modificada en 2003), según la cual el Estado de la UE responsable de atender una solicitud de asilo es ése al que el solicitante llegó en primer lugar dentro del suelo de la UE. Si su solicitud se deniega en ese Estado el solicitante no puede presentarla de nuevo en otro Estado de la UE (González, 2015). Sin embargo, al firmar esta regulación la Unión Europea no preveía la situación que se desarrollaría a partir de 2011 con las revoluciones árabes y la consecuente crisis política que se desató en Siria. Debido a la afluencia masiva de quienes escapan de distintas situaciones de violencia en Medio Oriente y África Subsahariana, el acuerdo comenzó a incumplirse sistemáticamente: quienes buscaban asilo preferían los países del norte (como Alemania) donde tenían más posibilidades de ser aceptados, y los países en la frontera de la Unión Europea como Italia, no tenían reparos ante esta situación.

A partir de 2015 cualquier persona que lea un diario o vea algún programa de noticias por televisión, sabe lo que es la “crisis de refugiados” europea, por supuesto: imágenes mostrando a miles de personas llegando en barcos (en el mejor de los casos) de manera “ilegal” a los países fronterizos de la Unión Europea, en general Grecia e Italia. Incluso en los buscadores de internet, al ingresar “refugiados en Europa” la mayoría de los resultados muestran “crisis”. Claro que esta situación existe: los miles de muertos en cruces altamente riesgosos a través del Mediterráneo que acababan con la esperanza de mantenerse con vida aún en tierra extranjera son un hecho. A pesar del número de víctimas, la respuesta de la Unión Europea ha estado más centrada en reforzar las medidas de seguridad fronterizas para mantener fuera a los refugiados, que en el apoyo a estos. Un ejemplo claro de esto es el acuerdo firmado con Turquía (mencionado anteriormente) para mantener a raya a quienes intentaban ingresar a territorio europeo.

En referencia específica al conflicto armado en Siria y el consecuente desplazamiento de millones de personas, Amnistía Internacional nos muestra que, al 27 de febrero de 2017, el número de refugiados sirios trasladados de Turquía a Estados miembros de la UE era de 3.565, una cantidad insignificante, sobre todo si se compara con los 2,8 millones de personas sirias que actualmente hay en Turquía (Amnistía Internacional, 2017).

Un dato a tener en cuenta es la población de la Unión Europea: 511 millones de habitantes divididos en 28 países, que además cuenta con el índice más alto de PBI en el mundo (comparado con otras potencias como Estados Unidos o China, entre otras).

Esto no significa que la UE por sí sola tiene que hacerse cargo de la situación, pero su actuación está muy lejos de ser humanitaria. Más de 1 millón de personas han solicitado asilo, y la cifra es mucho menor si vemos a quienes lo han obtenido de hecho. Benjamin Ward, subdirector de la división de Asia y Europa Central de Human Rights Watch señaló: “Las reacciones descoordinadas —orientadas más bien a desviar los problemas a otros países— que ofrecieron los gobiernos de la UE al millón de personas que llegaron este año ha convertido un desafío manejable en una crisis política de grandes proporciones” (Human Rights Watch, 2016).

Uno de los temas que suele dejarse de lado al hablar de la “crisis migratoria europea” es la responsabilidad de los países frente a los conflictos armados. Sin ahondar en este punto, es importante resaltar que sin abordar los conflictos de forma integral es complicado paliar sus efectos. Implementar políticas de asilo o estrategias de seguridad mientras se permite el fomento de la violencia mediante la venta de armamento lo que se embarga -si no es el presente- es el futuro (Pardo Torregrosa, 2018).

Si nos remitimos a lo planteado desde el inicio, acerca de las posiciones que toman los Estados frente a la problemática de los refugiados, las posturas desarrolladas previamente tienden a la “contención”, incluso en niveles extremos como sucede en Turquía, donde los centros de refugiados se parecen más a una cárcel. De todas maneras, no vamos a pecar de ingenuos; un par de países por supuesto que no pueden cargar con el peso de millones de refugiados (los cuales, hoy en día, no son sirios exclusivamente). El problema radica en la falta de voluntad para hacer un justo reparto de responsabilidades. Ni por asomo los países europeos son los más afectadas por las olas de refugiados, sin embargo, son quienes muchas veces han intervenido en el conflicto sirio agravándolo.

Capítulo 3 – Los refugiados en Latinoamérica y Argentina

Previamente describimos cómo fue la respuesta a nivel regional y europeo ante la llegada de desplazados sirios. En el presente capítulo nos enfocaremos en Latinoamérica, caso ejemplar por su tradición y generosidad al momento de dar asilo y refugio. Luego, desarrollaremos específicamente el caso de Argentina en el período 2011-2017 con las respectivas acciones acerca de los refugiados. Al finalizar, mencionaremos el rol que tienen las Organizaciones No Gubernamentales en el proceso de integración de los refugiados.

“Buenas prácticas” latinoamericanas. La tradición de asilo de la región.

Los países de América Latina gozan de una larga tradición de asilo y han demostrado desde hace mucho tiempo hospitalidad hacia aquellos que huyen del conflicto y la persecución dentro y fuera de la región. La historia es testigo de muchos ejemplos a este respecto, como el de los refugiados que huían de la guerra civil española y de las dictaduras portuguesas de los años 30; el de la comunidad judía que huyó de la guerra y del genocidio en Europa antes y durante la Segunda Guerra Mundial; los refugiados palestinos; los que huían de la persecución de algunos gobiernos represivos de Sudamérica en los años 70; y los afectados por las guerras civiles que se produjeron en Centroamérica en la década de los 80. En una visita a la región, quien está al frente de ACNUR se pronunció: “Abordar el desplazamiento forzado en Latinoamérica y el Caribe constituye un reto muy complejo al que los Estados han respondido con enfoques

fundamentados e innovadores que pueden ayudar a conformar respuestas más fundadas en todo el mundo” (Grandi, 2017, p.5).

El ACNUR ha destacado una serie de prácticas legislativas las cuales considera buenos ejemplos a seguir, de las cuales se destaca en primer lugar la Declaración de Cartagena de 1984, adoptada por el Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá. Este instrumento legal marcó un antes y un después en lo que se refiere a materia jurídica de refugiados. En primer lugar, por la definición que hace del concepto:

... En vista de la experiencia recogida con motivo de la afluencia masiva de refugiados en el área centroamericana, se hace necesario encarar la extensión del concepto de refugiado, teniendo en cuenta, en lo pertinente, y dentro de las características de la situación existente en la región, el precedente de la Convención de la OUA (artículo 1, párrafo 2) y la doctrina utilizada en los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. De este modo, la definición o concepto de refugiado recomendable para su utilización en la región es aquella que además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considere también como refugiados a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.” (Declaración de Cartagena, 1984)

Si bien la declaración es a nivel regional, puso en cuestión la necesidad de que todos los países que previamente eran parte de la Convención de Ginebra adoptaran los nuevos postulados. A su vez, tuvo impactos positivos en otras Declaraciones¹¹ de la región. Uno de los puntos en común de éstas es que desde 1984 los Estados participantes han venido reafirmando la necesidad de reforzar el régimen internacional de protección para las personas refugiadas, desplazadas¹² y apátridas al tiempo que

¹¹ Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas, 7 de diciembre de 1994: <http://tinyurl.com/declaracion-san-jose>; Declaración y Plan de Acción de México Para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina, 16 de noviembre de 2004: <http://tinyurl.com/declaracion-mexico>; Declaración de Brasilia Sobre la Protección de Personas Refugiadas y Apátridas en el Continente Americano, 11 de noviembre de 2010: <http://tinyurl.com/declaracion-brasil>

¹² Se hace referencia a los desplazados internos.

destacaban los siguientes puntos: la preponderancia del principio *pro homine*¹³; la fiabilidad de los instrumentos internacionales para las personas refugiadas y apátridas; la convergencia y complementariedad del Derecho internacional de los derechos humanos, el Derecho internacional de los refugiados y el Derecho internacional humanitario; y la necesidad de soluciones duraderas o sostenibles (Maldonado Castillo, 2015). Todo esto ha sido (y sigue siendo) un gran desafío en un mundo que se vuelve cada vez más restrictivo.

A nivel internacional, es la primera vez que se incluye en la definición de refugiados a quienes huyen de la violencia asociada a conflictos de escala nacional como lo son invasiones extranjeras, conflictos armados, etc. En este contexto de solidaridad es que, a pesar de estar alejados geográficamente, América Latina ha abierto sus puertas a los refugiados sirios. Se estima que son 5000 los ciudadanos del país árabe que, huyendo del conflicto armado, se encuentran en la región. Estos son algunos de los datos publicados en el diario digital EsGlobal (2017):

- Brasil es el que acoge a la mitad de los refugiados en la región. Según los últimos datos proporcionados por el Comité Nacional para los Refugiados de Brasil (CONARE), en mayo de 2016 los sirios conformaban la mayor comunidad de refugiados, con 2.298 de los 9.000 que vivían legalmente en el país hasta la fecha.
- En México y Costa Rica, desde la sociedad civil se ha impulsado el Proyecto Habesha, una iniciativa por parte de estudiantes mexicanos que proporcionan los medios necesarios para que los refugiados sirios tengan la oportunidad de viajar al país para terminar sus estudios superiores. El proyecto se alimenta de donaciones, sin embargo, los ciudadanos sirios llegan en este caso con una visa de estudiante y el Gobierno no les reconoce el estatus de refugiados, por lo que estos deberían buscar una manera de obtenerlo o volver a Siria una vez terminado el programa. Si bien el proyecto se lanzó en 2014, en México, país que lidera esta iniciativa, únicamente nueve jóvenes sirios han disfrutado hasta la actualidad del mismo, aunque está previsto que el país acoja a un total de 30 estudiantes hasta fin de 2018. Costa Rica, por su parte ya ha

¹³ El principio de que las leyes deben interpretarse y aplicarse de modo que favorezcan al máximo el respeto por los derechos humanos del individuo.

aprobado la llegada de tres jóvenes sirios, si bien las escuelas que participan del proyecto van a conceder ocho becas más.

- Perú, por su parte, ha concedido el estatus de refugiado a 25 ciudadanos sirios.
- En Chile, donde el Ejecutivo apenas aprobó el mes de abril de 2017 la llegada de 60 refugiados sirios, los que ya están establecidos se dedican básicamente a la venta de comida callejera a pesar de la alta cualificación profesional.

Más allá de las buenas intenciones de los gobiernos, estas suelen no ser suficientes para dar respuesta a las crisis humanitarias que engrosan cada año el número de refugiados. Tampoco las de las iniciativas civiles, cuyas principales trabas suelen ser los recursos económicos, y que, si bien juegan un papel importante a la hora de asistir a los refugiados, no pueden suplantar la labor de las instituciones gubernamentales.

La mayoría de los países de la región tiene graves problemas relacionados a la corrupción, el desempleo, costo de vida elevado por la inflación, etc., lo que dificulta aún más el establecimiento, sea a corto o mediano plazo, de los refugiados. Demostración de esto es el hecho de que la mayoría de quienes huyen de Siria y llegan hacia nuestra región están altamente cualificados, pero las trabas antes mencionadas, sumadas a la cuestión idiomática impiden un desarrollo económico al menos en el mediano plazo.

Argentina y los refugiados. Breve recorrido histórico

Siguiendo a María Paula Cicogna¹⁴ (2012), la llegada de exiliados y refugiados a la Argentina puede desdoblarse en dos períodos: por un lado, cuando los refugiados comienzan a “existir” de manera legal con la creación de CEPARE (Comité de Elegibilidad para los Refugiados), siendo 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. Fue reemplazado en 2009 por la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE).

¹⁴ María Paula Cicogna es profesora de Ciencia Política en la UBA. Tiene variados artículos e investigaciones referidos a los refugiados en Argentina. <http://cienciapolitica.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/6/2011/04/sem-cicogna.pdf>

Por otra parte, la historia de los refugiados en la 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; quienes 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). En los años 60 en la mayor parte de Latinoamérica se instauraron dictaduras militares, lo que alentó a la salida de miles de ciudadanos de esos países hacia Argentina. 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 en Maniowicz, 2016). 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. Ya más cercanos al siglo XXI, quienes escaparon de los conflictos armados de la ex Yugoslavia, Senegal, Nigeria, Sierra Leona, Perú, Colombia, Cuba, Rumania, Armenia, entre otros (Maniowicz, 2016).

En la primera década del siglo XXI como consecuencia del atentado a las Torres Gemelas, las medidas de seguridad se reforzaron, tanto en Estados Unidos como en Europa. Esto explica, sumado a otros factores como la creciente falta de alternativas de trabajo y educación, el arribo a la Argentina, durante la primera década del siglo XXI, del doble del número habitual de peticionantes de refugio desde África (la cifra aumentó de 11% a 21%) (Cicogna, 2012).

Claro que en nuestro país muchas veces se dificulta el estudio de refugiados en el sentido estricto y jurídico del término, ya que, al ser un país con gran tradición en la recepción de inmigrantes, no siempre quienes llegan al territorio nacional piden el estatus de refugiado. En términos históricos, suele usarse el término "refugiado" para hacer referencia a inmigrantes que vienen de países en conflicto (sobre todo en el siglo XX).

Materia legislativa acerca de refugiados.

Las personas que huyen de sus países porque su vida corre peligro, como es el caso de los refugiados, deben reconstruir su vida en otro lugar, tal vez ajeno a su lengua,

valores y prácticas. Su cotidianeidad es lo que desaparece. Por eso es fundamental que la inserción cultural y socioeconómica sea tenida en cuenta por los Estados que dan acogida a los refugiados. Las políticas llevadas adelante por el Estado, así como las legislaciones respecto a la recepción y derechos de los refugiados, dan cuenta de la postura asumida en lo que a recepción e integración se refiere.

Al analizar la normativa jurídica de Argentina estamos afirmando que ésta es la que refleja, en materia legal, las políticas asumidas frente a la problemática de los refugiados. Es donde podemos ver plasmada las posiciones de los diferentes gobiernos ante un asunto de índole global. Las leyes son, a nuestro ver, potenciales herramientas de intervención y acción social para administrar, regular y cambiar la sociedad; potenciales, porque que exista la ley no quiere decir que exista su aplicación de manera eficiente.

Hasta el año 2006 la llegada de quienes solicitaban el estatus de refugiados era gestionada por la CEPARE, ya que no existía una ley que regulase la temática desde el Estado Nacional. Fue recién en ese año cuando se aprobó la ley 26.165, “Ley General de reconocimiento y protección al refugiado”. Previo a la aprobación de esta ley, las solicitudes se resolvían en un promedio de 3 a 7 años, el acceso a los derechos era difícil (trabajo, salud, vivienda, educación, entre otros) y los solicitantes y refugiados tenían un desconocimiento casi total de sus propios derechos y obligaciones. Este hecho, sumado a las trabas lingüísticas y/o culturales, fomentaba la discriminación, estigmatización y en algunos casos la exclusión de algunas personas pertenecientes a esta población (Cicogna, 2012).

La ley 26.165 es fundamental en el avance respecto a la protección de los refugiados, dado que, al haber un marco jurídico, es posible la formulación de políticas públicas para esta población. Respecto a la definición de “refugiado” que toma el Estado argentino mediante esta ley, aquella incorpora la concepción ampliada desarrollada en la Declaración de Cartagena (desarrollada anteriormente). El extracto siguiente es lo que consideramos más representativo de dicha ley:

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.

El principio de no devolución es básico al momento de diferenciar al refugiado (o solicitante de refugio) del migrante económico, y al definir la principal responsabilidad del Estado receptor, ya que establece que la persona no puede ser “devuelta” a su país bajo ninguna circunstancia. En el artículo 55 de la misma Ley se establece, además, que en el caso de producirse un ingreso masivo de personas que solicitan la condición de refugiado, se adoptará el criterio de determinación por grupo, “según el cual, una persona es refugiado por su pertenencia a un conjunto determinado de individuos afectados”.

Además, incluye los siguientes derechos: el derecho a trabajar y a realizar actividades remuneradas; el derecho a ejercer libremente su profesión (siendo necesarios el reconocimiento de su condición de refugiado y, en muchos casos, la reválida de su título); a acceder a la educación pública; a escoger su lugar de residencia y circular por el país; obtener la compañía de su familia (es decir, hacer valer el principio de unidad familiar); no ser discriminados por motivos de raza, religión, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas; y retornar voluntariamente a su país de origen (con el auspicio del ACNUR). Vale recordar que, más allá de lo que propongan las convenciones internacionales (como la Convención de Ginebra, a la cual Argentina adhiere), son los Estados nacionales quienes, en última instancia, hacen valer dichas declaraciones.

Con esta ley, la CONARE adquiere amplias funciones respecto de su organismo predecesor, el Comité para la Elegibilidad de los Refugiados (CEPARE), ya que no sólo es la autoridad competente para resolver las solicitudes de estatuto de refugio, sino que también tiene atribuciones en lo relativo al diseño, la coordinación y el monitoreo de políticas públicas dirigidas a la búsqueda de soluciones duraderas para los refugiados, atendiendo a sus necesidades asistenciales y de integración.

El problema de esta ley, tan importante a nivel nacional, es que no ha sido reglamentada, por lo que no hay una aplicación *eficiente* de los grandes avances que propone en materia de protección e inclusión de refugiados.

En el año 2011, en el ámbito de la Comisión para la Asistencia Integral y Protección del Refugiado y Peticionante de Refugio de la Defensoría General de la Nación, se crea el "Programa de Asesoramiento y Representación Legal para personas refugiadas y solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiada". Esto partió de la necesidad por parte de los solicitantes de refugio, pero sobre todo de la obligación del Estado, de garantizar representación legal a toda persona que lo requiera. Hay que tener en cuenta que los refugiados muchas veces no hablan el idioma del país que los recibe, por lo que es fundamental que alguien que entienda la lengua de quien arriba al país lo informe de sus derechos y obligaciones.

El Estado entre 2011 y 2017.

Como se aclaró en la introducción, para analizar la forma en que el Estado argentino instrumentaliza la categoría de refugiado frente al conflicto sirio, se observan dos aspectos. En el apartado anterior vimos la normativa jurídica, la cual es la manera más "directa" de entender la categoría de refugiado, los derechos de quienes piden el estatus (o incluso de quienes no tienen el estatus, pero son refugiados por otras vías), y también muestra la postura de los gobiernos de turno. En lo que sigue analizaremos las acciones estatales vinculadas a las políticas públicas o a otras formas de hacer efectivo lo que la ley establece.

Siguiendo lo que proponen Oszlak y O'Donnell, entendemos como políticas estatales "el conjunto de tomas de posición, tácitas o explícitas, de diferentes agencias e instancias del aparato estatal que expresan una determinada modalidad de intervención del Estado, en relación con una cuestión que despierta la atención, interés o movilización de actores de la sociedad civil" (citado en Thwaites Rey, 1999: 7).

La postura tomada en esta investigación es la de que los Estados, como parte de un compromiso global, deben velar por soluciones duraderas. Sin intenciones de extendernos en este tema, es importante definir a qué nos referimos. Según ACNUR (d), una solución duradera es aquella que logra poner fin al ciclo del desplazamiento y que permite a las personas desplazadas reanudar una vida normal en un entorno seguro. Existen tres: 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 de forma permanente. Aunque no existe una jerarquía formal, las tres soluciones son de naturaleza complementaria y cuando se aplican de manera conjunta pueden formar una estrategia integral y viable para resolver una situación de refugiados.

Hablar de integración local de los refugiados es una de las soluciones más coherentes frente a lo que se vive en Siria. El conflicto armado lleva siete años, y más allá de las parciales “victorias” del gobierno de Al Asad sobre la oposición, las ciudades ya no serán las mismas. La pregunta subyacente es: ¿a qué Siria van a retornar los refugiados que deban, o escojan, volver? Y, sobre todo, ¿qué pasa con ellos mientras se encuentran refugiados en otros países? Más allá de cuál sea el destino final de estas personas, es fundamental garantizar las condiciones básicas para su autosuficiencia en las sociedades que los reciben, y este es el gran desafío al que se enfrentan los Estados en la actualidad. Y esto último se debe, no sólo a un deber humanitario, sino también a una cuestión política al interior de las sociedades receptoras. Día a día vemos cómo son discriminadas aquellas personas que no son parte del “sistema”, lo que se refuerza si vienen de otros países.

El 14 de octubre de 2014 se aprobó, mediante disposición DNM N° 3915/2014, el **“Programa Especial de Visado Humanitario para Extranjeros afectados por el conflicto de la República Árabe de Siria”**¹⁵, llamado comúnmente “Programa Siria”, a tres años de comenzado el conflicto armado. Este programa tiene como destinatarios a: personas de nacionalidad siria y sus familiares (independientemente de su nacionalidad); personas 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 el inicio el Programa tenía vigencia por dos años, lo que se extendió, ya con otro gobierno en el Ejecutivo, hasta la finalización del conflicto. Los beneficiarios del presente régimen obtendrán un permiso de ingreso y visado temporario, con un plazo de permanencia autorizado de dos años, con posibilidad de prórroga si el organismo competente lo aprueba.

Las solicitudes de residencia serán iniciadas por la persona llamante o la organización que actúe como requirente ante la Dirección Nacional de Migraciones en su Sede Central o en las Delegaciones ubicadas en el interior del país. La persona “llamante” u organización “requirente” asume el compromiso explícito de brindar a la

¹⁵ Se estableció en octubre de 2017 una conversación informal con un voluntario del Hogar de Migrantes (Mendoza) quien nos confirmó el funcionamiento del Programa Siria que se detalla a continuación.

persona/familia beneficiaria asistencia en materia de alojamiento y manutención sin fines de lucro, acompañando su proceso de integración y autosuficiencia.

Cabe resaltar que el Programa Siria otorga un Visado Humanitario, y no el estatus de refugiado. Esto puede pedirse luego si la persona así lo desea. De todas maneras, y por cuestiones de practicidad, a los beneficiarios del visado humanitario los llamaremos “refugiados”¹⁶.

Un ejemplo de que el llamante puede ser una persona, organización u Estado, es el caso de la provincia de San Luis, histórico para el país. Por primera vez, se le otorgó a una provincia la categoría de “Estado llamante”. Esta declaración habilita al Estado provincial a recibir migrantes de cualquier lugar del planeta que huyan de conflictos bélicos, hambrunas o que quieran salir de campos de refugiados e insertarse en otro país. También le otorga la facultad de convocar a instituciones privadas a integrarse como adherentes activos a la red de contención de refugiados.

El Programa Siria (único plan del país orientado específicamente a refugiados sirios) entró en vigencia durante el mandato presidencial de Cristina Fernández de Kirchner, un año antes de que finalizara su mandato. A finales de 2015, tras las elecciones presidenciales de octubre, la alianza PRO asume el mandato del Ejecutivo, luego de doce años de gobierno kirchnerista. En 2016 se renovó el Programa por dos años más y hasta que el conflicto armado finalice. También, en el mismo año, el presidente Mauricio Macri habló ante la Asamblea de Naciones Unidas comentando su propuesta de traer a 3000 refugiados sirios quienes gozarían de los mismos derechos que los ciudadanos argentinos: “Recibirán permiso de residencia, trabajo y educación. Vamos a otorgar becas universitarias para que puedan completar sus estudios y desarrollar su potencial” (Clarín, 2016). Lo que no quedó claro es cómo llevarían a cabo semejante tarea, ya que más allá de cualquier acto voluntarista, ya vimos que existe una legislación al momento de definir quién es refugiado y cuáles son sus derechos. Por otro lado, ni dichas normativas, ni tampoco el Programa Siria establecen que es el Estado argentino quien brindará los elementos básicos de integración (residencia, trabajo, educación); mucho menos es competencia del Presidente.

¹⁶ Esto se debe a que, si nos paramos desde una perspectiva amplia de lo que es un refugiado, integramos a todas aquellas personas que huyen del conflicto armado, y no sólo a quienes se les otorga el estatuto en el país de acogida.

Hablar de cantidad de refugiados sirios en el país es una tarea difícil. Como se mencionó previamente, no todos los desplazados que se encuentran en Argentina tienen necesariamente la condición de refugiado. Además, al consultar fuentes periodísticas, las cifras cambian. Según las estadísticas de CONARE (2017), entre 2012 y 2016 se recibieron 467 solicitudes de asilo de ciudadanos sirios, de las cuales se aprobaron 383. Por otro lado, algunos medios hablan de 1700 desplazados sirio en el país, de los cuales 320 habrían ingresado mediante el Programa de Visado Humanitario, y el resto por otros medios como las solicitudes de asilo o reunificación familiar (gestionado por CONARE), y los visados emitidos por representaciones consulares por distintas subcategorías migratorias (Infobae, 2017). La falta de estadísticas concretas y actualizadas es una falencia grave al momento de poder planificar soluciones duraderas.

Con respecto a las soluciones duraderas, la integración y autosuficiencia es eje fundamental de la propuesta del Programa Siria:

Las personas beneficiarias que ingresan al país bajo el Programa Siria, además de contar con el apoyo de la persona u organización requirente o de la organización que hubiera prestado el aval –en el caso que así fuera- cuentan con los mismos derechos y obligaciones que los migrantes en los términos de la Ley N° 25.871, incluyendo el derecho a trabajar. El principio fundamental que contempla la legislación migratoria vigente es el trato igualitario de los inmigrantes y sus familias en las mismas condiciones de protección, amparo y derecho de los que gozan los ciudadanos argentinos y el acceso igualitario a los servicios sociales y bienes públicos, sin sujetar esta igualdad a la condición migratoria de la persona. (Programa Siria)

En la web del programa se encuentra a disposición una “Guía informativa y de orientación cultural para la integración de los beneficiarios del programa siria en Argentina”, realizada en el marco de las iniciativas del Mecanismo de Apoyo Conjunto para Países de Reasentamiento Emergentes (ERCM, por sus siglas en inglés). El ERCM está liderado en forma conjunta por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y fue diseñado para impulsar o fortalecer los programas de reasentamiento y otras vías complementarias de recepción de personas refugiadas. En esta guía se informa sobre educación, acceso al trabajo y a vivienda, sociedad y política en Argentina, salud, entre

otros temas, todos ellos orientados a ayudar al beneficiario del programa a instalarse en el país.

Respecto a lo que nos planteábamos desde el inicio, a saber, determinar si ha habido cambios en la política de refugiados en los distintos gobiernos que detentaron el poder en el período 2011 – 2017, podemos afirmar que no. Más allá de las declaraciones antes mencionadas del actual presidente Mauricio Macri, la legislación que contempla a los refugiados no ha variado, ni tampoco el Programa Siria.

En síntesis, las acciones del Estado argentino frente a los desplazados sirios se han nucleado casi exclusivamente alrededor del Programa Siria, el cual tiene como objetivo ser el nexo facilitador entre los ciudadanos sirios que buscan asilo en otro país, y la sociedad argentina. Si bien el Programa constituye un acto de buena fe, no ofrece acciones concretas de solución a largo plazo, y recarga todo el peso en la sociedad civil, cuando podrían lograrse resultados más eficientes si estuviese patrocinado por instituciones del Estado.

¿Integración o contención?

Siguiendo el razonamiento planteado por Carolina Maniowicz (2017), dos preguntas surgen al plantear la recepción de desplazados por conflictos armados: la primera ronda sobre si se debe integrar a los refugiados a las sociedades receptoras, o si, por el contrario, debe existir una ayuda humanitaria meramente de contención, es decir, asegurar condiciones mínimas de supervivencia ya que deben regresar a su país una vez terminada la situación que los expulsa. En este punto la normativa argentina es muy clara, ya que como vimos, otorga a los refugiados y solicitantes de asilo los mismos derechos económicos y sociales que los ciudadanos nacionales. El principio de no-devolución que rige la normativa de los refugiados es el derecho fundamental para su protección. Por ende, este principio se haría inoperante si no se otorga a los solicitantes de asilo y refugiados una debida protección socio-económica. Ciertas condiciones impuestas a los refugiados como, por ejemplo, la imposibilidad 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, aun cuando persistan las causas que ocasionaron el temor fundado de persecución que los llevó a buscar protección fuera de las fronteras de su país.

La segunda pregunta pone en cuestión si la responsabilidad de integración local debe ser del Estado, sobre todo cuando se trata de países en desarrollo donde los nacionales suelen estar en condiciones de desventaja respecto a derechos económicos, sociales y culturales. A este respecto, en una entrevista realizada por Carolina Maniowicz a la coordinadora de la Comisión para la Asistencia Integral y Protección al Refugiado y Peticionante de Refugio de la Defensoría General de la Nación afirmó que:

El Estado que lo recibe [al refugiado] 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. (Maniowicz, 2017: 94)

Si bien las justificaciones de índole económicas no son inválidas, al hablar de protección (y, por ende, inclusión) de los refugiados nos referimos a un grupo en extrema vulnerabilidad no sólo por la situación de la que escapan sino también por las dificultades que enfrentan al tener que integrarse a una nueva sociedad. El Estado tiene la responsabilidad, entonces, de promover la integración y brindar soluciones para ello.

Por dar un ejemplo, una de las formas básicas de integración es insertarse en el mercado laboral. Tener DNI no es un requisito que establezca la ley para que las personas refugiadas o solicitantes de la condición de refugiado puedan trabajar en Argentina. Con la residencia precaria o temporaria pueden tramitar el CUIL / CUIT y desempeñar cualquier tipo de trabajo remunerado, efectuar sus aportes previsionales y tener cobertura médica, así como ejercer cualquier otro derecho u obligación relacionada con el trabajo registrado.

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 (Maniowicz, 2017). Que esta información se difunda sería un gran avance para lograr una sociedad encaminada a la inclusión de refugiados.

En el caso de los refugiados sirios, el Programa de Visado Humanitario evidencia una especial preocupación por la población que escapa del conflicto, pero no hace más que promover un nexo entre la sociedad civil, las organizaciones, y quienes necesitan refugio. Hasta la fecha no existen políticas públicas orientadas a la integración local de este grupo, lo que deja al Programa más como una voluntad política que como plan de acción.

Dentro de las “buenas prácticas” que define ACNUR, se encuentran, además del aspecto legislativo, ciertas acciones llevadas a cabo por los distintos Estados apoyando la integración local de los refugiados. Si bien no todos los países tienen las mismas condiciones socio-económicas, culturales ni reciben la misma cantidad de refugiados, dichos programas o políticas públicas pueden ser un buen ejemplo a tomar en cuenta para futuras prácticas del Estado argentino. A continuación, haremos una breve referencia a algunos ejemplos que pueden servir de guía.

En **México** el Gobierno de la Ciudad de México ha creado la llamada “Casa Espacio de los Refugiados”¹⁷ 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

¹⁷ Se puede visitar la web del espacio: <http://casarefugiados.org/>

comunidad de acogida y refugiados que llevan más tiempo para ayudar a los recién llegados.

En **Ecuador**, los refugiados tienen acceso al programa municipal de capacitación de CONQUITO. También en Cuenca, el centro municipal “Casa de la Solidaridad” pone a disposición cursos de formación profesional dirigidos a la población local y refugiada con la finalidad de favorecer procesos de integración local. Además, 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. También, 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 (Maniowicz, 2017).

Estos son sólo dos ejemplos de muchos otros que podemos encontrar, donde vemos reflejado que el interés por la integración de los refugiados responde también a una necesidad de los Estados de que sean parte activa de la sociedad, sobre todo en lo económico.

El rol de las ONG's

Al tratar el tema de los refugiados y la posición del Estado argentino, no podemos dejar de lado el rol de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's). Estas nacen allí donde existen falencias o directamente ausencias de políticas públicas. A pesar de la falta de recursos económicos y humanos que muchas veces presentan estas organizaciones, suelen ser las que establecen el nexo entre los refugiados y los entes estatales garantizadores de sus derechos. Incluso, en los casos donde el refugiado o solicitante de refugio no comprende el idioma, son estas ONG's las encargadas de hacer de intérpretes.

Si bien existe legislación (analizada previamente) que establece los derechos de los que son susceptibles los refugiados, que es avanzada en comparación con otros países, la asistencia por parte del Estado es muy precaria aún, ya que no existen políticas focalizadas para ese fin y porque el Estado terceriza, en muchas ocasiones, esa protección en diferentes ONG's. ACNUR es la agencia encargada de los refugiados a nivel internacional y, en Argentina, trabaja en conjunto con la CONARE en el proceso

de selección de refugiados. Además, ADRA (Agencia Adventista de Desarrollo y Recursos Asistenciales) y MIRARES (Migrantes, Refugiados y Argentinos Emprendedores Sociales) son las agencias implementadoras del ACNUR en Argentina en la ejecución de proyectos operacionales destinados a proporcionar asesoramiento, asistencia humanitaria básica y apoyo para facilitar la autosuficiencia/medios de vida sostenibles a personas refugiadas y solicitantes de asilo.

La organización MIRARES tiene como objetivo la integración a la sociedad local de los refugiados y migrantes desde el aspecto laboral, prestando servicios de capacitación, asistencia técnica, mediante microcréditos y brindando orientación en la búsqueda de empleo registrado, entre otras acciones.¹⁸

ADRA por su parte tiene presencia en 139 países, cuyo objetivo es la implementación de proyectos de desarrollo comunitario y servicios en respuesta a emergencias y desastres. Desde julio de 2016 firmaron un acuerdo con ACNUR para trabajar en conjunto.

Por otro lado, está CAREF (Comisión Argentina para los Refugiados y Migrantes), asociación civil sin fines de lucro, auspiciada por cuatro iglesias: Evangélica del Río de la Plata, Evangélica Metodista Argentina, Evangélica Discípulos de Cristo y Diócesis Anglicana de Argentina. Desde 1973 trabaja por la defensa de los derechos de refugiados, migrantes y desplazados en general, desarrollando diferentes proyectos que permiten brindar asistencia y orientación en aspectos relacionados con el acceso a los servicios sociales, salud, educación y otros desde una perspectiva de respeto por los derechos humanos.

En la implementación del Programa Siria han colaborado distintas organizaciones de la comunidad sirio-libanesa: el Centro Cultural Islámico de Argentina (CIRA), FEARAB Argentina-Confederación de Entidades Argentino-Árabes y la Iglesia Ortodoxa San Jorge (Consejo Administrativo Ortodoxo); y otras organizaciones e instituciones como ACIERA (Alianza Cristiana de Iglesias Evangélicas de la República Argentina), FCCAM (Fundación Comisión Católica Argentina de Migraciones), JUCUM (Juventud con una Misión); Refugio Humanitario Argentino y el Colegio las Esclavas del Sagrado Corazón de Jesús.

¹⁸ Lo que no se pudo confirmar es si la organización está activa actualmente. Las últimas actividades en su página web datan de 2016.

Como vemos, la presencia de organizaciones no gubernamentales en el país es fuerte, así como su trabajo en el terreno de la integración local de refugiados. Son las encargadas de actuar donde las políticas públicas no lo hacen, supliendo muchas veces la responsabilidad del Estado. Además, son los lugares donde las personas que llegan al país hacen sus primeros contactos, creando así redes de socialización, las cuales facilitan las tareas posteriores de integración.

Respecto a esto último, en la Ciudad de Mendoza tuvimos diálogos informales¹⁹ con refugiados sirios que habían ingresado mediante el Programa de Visado Humanitario. El primer acercamiento se llevó a cabo en el Club Sirio de Mendoza, el cual ha sido un gran apoyo social y económico. La situación que presentaba la familia²⁰ con la que establecimos un primer contacto es representativa de los desafíos que afrontan quienes huyen de la guerra y van a un país lejano y diferente, sobre todo en aspectos culturales. Si bien quienes llegan a nuestro país lo hacen de manera segura, en avión, y con contactos en el lugar, el cambio no es fácil.

En primer lugar, el idioma y los códigos culturales (horarios, costumbres cotidianas) son el primer encuentro con la realidad que les espera de ahí en adelante. Allí es donde radica la importancia de esos primeros contactos que se realizan en organizaciones de la sociedad civil o lugares como el Club Sirio. Luego, el buscar un trabajo que permita la autosuficiencia es el paso a seguir. Muchos de los sirios que llegan al país son profesionales o al menos con un nivel medio alcanzado, pero distintos factores hacen que no sea tarea fácil: el idioma, por un lado, y la poca información sobre la “legalidad” de contratar refugiados (tema desarrollado en el apartado anterior). Claro está, no todo es tarea de la sociedad que los recibe. Cada refugiado debe estar dispuesto a adaptarse a formas de convivencia totalmente nuevas, desafío que muchas veces no se logra.

Siete son las familias que, hacia 2017, vivían en Mendoza. A modo de ejemplo, una de ellas lanzó el emprendimiento “Delicias Árabes”, un delivery de comida autóctona. Además, el Club Sirio brinda el espacio para ofrecer talleres de danza, yoga,

¹⁹ Si bien el hacer entrevistas a refugiados no forma parte de nuestra metodología ya que nuestro objeto de estudio son las acciones formales del Estado argentino, plasmar lo obtenido en estas conversaciones ayuda a entender de manera concreta lo que se ha estudiado en el plano teórico.

²⁰ La familia mencionada está compuesta por un hombre y una mujer con su hijo. Ellos retornaron a Siria por problemas con la persona llamante, quien no cumplió con los requerimientos establecidos en el Programa Siria, además de las demás dificultades mencionadas que atañen a todos los refugiados.

y demás actividades que permitan un ingreso básico. Si bien mediante el Programa Siria el llamante se ofrece a sustentar a los beneficiarios durante un determinado tiempo, realizar actividades de integración y de sustento económico es parte fundamental del rearmado de la vida en un nuevo lugar. Esto no sucedió con la familia emprendedora del delivery, que a final de 2017 regresó a Siria. El deseo de volver de quienes se encuentran lejos de su tierra siempre es fuerte, y las dificultades en la adaptación juegan un importante rol al momento de tomar estas decisiones.

Para entender este fenómeno social, no sólo de los refugiados en sentido estricto (que poseen el estatus), sino también de los migrantes que por diferentes causas han dejado su país, acudimos a la Casa del Migrante. Allí se brinda alojamiento, asistencia material y social, consultas médicas, orientación y asesoramiento sobre la tramitación de documentos. El albergue, que fue inaugurado en 1993, es administrado por los sacerdotes scalabrinianos y tiene 70 camas, divididas en un sector para hombres y otro para mujeres. El objetivo es que sea un lugar de paso para quienes no tienen donde ir apenas llegan a la provincia; pero muchas veces esto no es posible debido a las dificultades que existe para sustentarse de manera independiente. Las realidades son muchas y diversas: desde jóvenes que vienen en grupo desde lugares como Haití, hasta adultos que están solos y han venido buscando un lugar mejor. El refugio no discrimina a nadie, pero sí lo hace muchas veces la sociedad, que suele ser hostil ante la presencia de migrantes, sobre todo cuando se hace evidente la procedencia mediante el color de piel. En este lugar es donde podemos ver realmente las diferencias entre lo que dice la ley acerca de la recepción e integración de migrantes y refugiados, y lo que en verdad pasa.

La integración de la población refugiada es un tema de sumo interés para detectar fortalezas y debilidades de los mecanismos que se aplican tanto a nivel nacional como al interior de cada provincia. Si bien no forma parte de nuestro objeto de estudio, nos pareció importante mencionarlo como ejemplo de lo que *de hecho* significa la integración de los refugiados: no es sólo un concepto, es una práctica, y debe mejorarse. Las distintas organizaciones de la sociedad civil son un factor clave, pero deben estar acompañadas de efectivas intervenciones estatales para lograr resultados completos.

Conclusiones

Durante el presente trabajo de tesina se ha intentado analizar y comprender la categoría de refugiado que plantea el Estado argentino, en el marco de sus acciones para con los refugiados sirios, ya sean éstas de índole jurídico o bien, políticas públicas, entendidas como el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar problemas específicos de la población. Para esto, se propusieron dos objetivos específicos: por un lado, indagar en la construcción jurídico-política de la categoría de refugiado, y por el otro, analizar las acciones concretas del Estado argentino en relación a los refugiados sirios. Entender el concepto de refugiado enmarcado no sólo en su expresión formal (jurídica) sino también en las medidas concretas tomadas a su respecto muestra su carácter constructivo, y permite aproximarse al posicionamiento que tiene el Estado argentino respecto a la temática, al “problema” de los refugiados. Desde el inicio del trabajo se tomó una postura crítica de la política de “puertas cerradas” que suele implementarse en los países centrales (Estados Unidos y Europa), tratando de vislumbrar en qué medida la Argentina sigue ese ejemplo, o se aparta.

Coincidimos con Susana Novick acerca de que “la Argentina implementa un modelo alternativo de inclusión en el cual la movilidad humana es reconocida como un derecho humano esencial. Un modelo que rompe con los límites que el sistema capitalista impone a las migraciones” (Novick, 2012: 8).

Al ir desarrollando esta investigación surgió el tema de la “integración local” como algo importante a destacar y a lo que no le dimos la suficiente relevancia desde el inicio del trabajo; no obstante, quedó plasmado en el desarrollo de los capítulos. En los últimos años nos hemos habituado a relacionar a los refugiados sirios con balsas que naufragaban en el mar, o con carpas de emergencia brindadas por organismos como ACNUR, lo que nos hace pensar en esta población como un cúmulo de personas intentando salvar su vida. Si bien esto último es cierto, una vez asegurada la supervivencia física, es momento de pensar en la vida cotidiana de personas que dejaron sus trabajos, profesiones y/o estudios atrás. Ahí es cuando la integración a las sociedades receptoras se hace fundamental, y, desde la perspectiva asumida en este trabajo, un derecho que los Estados deben garantizar.

En lo que respecta a la construcción jurídico política del refugiado en nuestro país, la normativa es de avanzada en comparación con otros países del mundo. El Estado argentino adhiere a la Convención de Ginebra de 1954 en la cual se establece que refugiado es toda aquella 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. En su normativa nacional, la “Ley general de reconocimiento y protección al refugiado” número 26.165 es la que establece el marco legal más amplio. Esta incluye la definición ampliada de refugiado propuesta por la Declaración de Cartagena, donde ya no se pone el foco únicamente en las causas individuales de quien solicita refugio (como lo hace la Convención de Ginebra), sino que incluye a la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que alteren el orden público, como justificativos para conceder el estatus de refugiado. También establece la “determinación por grupo” al producirse un ingreso masivo de refugiados. Respecto de los refugiados o solicitantes de refugio sirios, la ley no se expresa a ellos específicamente. De todas maneras, la normativa argentina es avanzada e inclusiva, y forma parte de los países latinoamericanos que han sido ejemplos a seguir por su larga tradición en materia de asilo.

Al analizar las acciones concretas relacionadas a las políticas públicas en el período 2011 - 2017 el resultado fue más complejo. Específicamente para el caso de los refugiados sirios, a partir de 2014 se lanzó el Programa Siria, el cual otorga un Visado Humanitario a quienes ingresen al país mediante este mecanismo. Lo que ofrece el

Programa es establecer un nexo entre el Estado y los “llamantes” (individuos, organizaciones o entidades estatales como el caso de la Provincia de San Luis), además de garantizar el ingreso seguro al país. Además, es parte de su propuesta la integración local de los beneficiarios de este visado humanitario, ya que éstos gozan de los mismos derechos que los migrantes, incluyendo el derecho a trabajar. El conflicto que se desarrolla hace casi ocho años en Siria es un tema al que la comunidad internacional debe atender, por lo que el mencionado programa expresa voluntad política hacia esa responsabilidad. Sin embargo, este Programa recarga la responsabilidad en la sociedad civil, ya que son estos llamantes quienes deben hacerse cargo de los refugiados tanto a nivel económico como en el acompañamiento para la inserción en el país. Si bien las organizaciones que intervienen en el programa trabajan junto a comisiones gubernamentales, no se han implementado intervenciones concretas desde el Estado.

Respondiendo al objetivo general planteado desde el inicio, podemos afirmar que el Estado argentino mediante sus acciones, tiende a una integración restringida de la categoría de refugiado, cuestión que planteamos en la anticipación de sentido propuesta. Por un lado, de manera formal el refugiado tiene amplios derechos en nuestro país, sin embargo, a la hora de hacerlos efectivos, el estado presenta vacíos en sus políticas públicas. El caso concreto analizado (refugiados sirios) lo ejemplifica de manera clara. Más allá de pensar que deberían proponerse políticas públicas para todos los refugiados que habitan nuestro país (y que así lo creemos), el caso de aquellas personas provenientes de Siria tiene doble complejidad, no sólo por la situación de la que salen, sino también a la que llegan. Las diferencias idiomáticas y culturales la más de las veces son una barrera para lograr una integración completa que, claro está, no sólo es responsabilidad del Estado sino de los refugiados y de la sociedad como un todo. Asociar a los refugiados con la ilegalidad, sumado a la caracterización negativa que suele hacerse en los medios acerca de la población árabe, es lo que lleva a la marginación de estos grupos de personas. Brindar información completa a la sociedad argentina sobre los derechos de los refugiados sería un gran avance para lograr la integración efectiva y duradera.

La integración como deber por parte de los Estados, no sólo es vista como una cuestión humanitaria. El ingreso masivo de personas que han sido desplazadas debido a diferentes conflictos en su lugar de origen, plantea múltiples desafíos y consecuencias a las sociedades receptoras. La discriminación por parte de los locales, que ven al extranjero como una posible “amenaza” en cuanto a lo laboral, podría evitarse

sensibilizando a la población sobre las realidades que se viven en otros lugares, y así lograr una completa integración en conjunto de los refugiados. Si desde el Estado se incentiva a dejar de ver a los refugiados como “extraños” a la propia sociedad, los resultados serán mejores para todos.

Creemos que la investigación académica debe servir para detectar fortalezas y debilidades en el accionar de los Estados, y así convertirse en una herramienta de cambio social. Durante los meses transcurridos en el proceso de la presente investigación, muchos temas relacionados salían a la luz. Claro está, es imposible abarcar la complejidad de la realidad en una tesis de grado. Es por eso que nos parece importante proponer algunas líneas de investigación que se presentan a partir de lo trabajado.

Una de ellas es la integración efectiva de los refugiados sirios que ingresan al país por el programa, tratando de determinar si realmente resulta un instrumento válido y proponiendo mejoras en su aplicación. Otra línea que se abre, a un nivel más complejo y teniendo en cuenta el contexto actual de miles de desplazados latinoamericanos, se presenta necesario indagar en los mecanismos de acción que presenta Argentina en relación con sus pares al momento de recibir a los migrantes que huyen de manera forzada de sus países. El debate conceptual en este punto se hace urgente: lo estrecho de la categoría de “refugiado” nos pone en una trampa. Quienes se van de manera masiva de lugares como los países centroamericanos, si bien no son “refugiados”, salen de manera forzada, obligada, al no encontrar una protección de sus derechos básicos en sus propios países; pero al llegar a un nuevo estado, son recibidos simplemente como migrantes que buscan “mejorar sus condiciones de vida”, lo que genera múltiples dificultades al momento de relacionarse con los locales. En referencia a lo último, es un gran desafío que los países latinoamericanos deben enfrentar, y resolver, ahora mismo.

Un punto importante que surgió a lo largo de la investigación, fue la falta información unificada acerca de los desplazados forzados que se encuentran en el país, una debilidad tanto para quienes realizamos investigaciones académicas, como para quienes deben desarrollar acciones concretas de integración. Por ejemplo, teniendo en cuenta la situación humanitaria que actualmente se vive en Venezuela, en abril del corriente año la Organización Internacional para las Migraciones lanzó un Plan de Acción Regional, el cual pone el foco en actividades tales como la recopilación y difusión de datos, fortalecimiento institucional y coordinación, asistencia directa e integración socio-económica. El Plan de Acción responde, principalmente, a las necesidades y a las

prioridades expresadas por los gobiernos. Sin embargo, cada país es el responsable de coordinar los planes ofrecidos por los organismos internacionales con sus propias políticas públicas. Si se trabajan varios aspectos en conjunto de la “gestión” de desplazados, unificando tareas de la sociedad civil con las del Estado, los resultados serán totalmente eficientes y cambiarán la realidad de las personas.

Bibliografía

ACNUR (1951). **Convención sobre el Estatuto de los Refugiados**. Recuperado de: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/0005>

ACNUR (d). **Soluciones duraderas**. <http://www.acnur.org/que-hace/soluciones-duraderas/>

ACNUR (2017a). **Syria Regional Refugee Response**. Recuperado de: <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>

ACNUR (2017b). **Tendencias globales 2016**. Recuperado de: <http://www.acnur.org/recursos/estadisticas/tendencias-globales-2016/>

ACNUR (c). **Preguntas y Respuestas sobre Desplazados Internos**. Recuperado de: <http://www.acnur.org/a-quien-ayuda/desplazados-internos/preguntas-y-respuestas-sobre-desplazados-internos/>

Álvarez-Ossorio, I. (abril de 2015). **El enroque autoritario del régimen sirio: de la revuelta popular a la guerra civil**. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 109, 157-176. Recuperado de: https://www.cidob.org/es/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/109/el_enroque_autoritario_del_regimen_sirio_de_la_revuelta_popular_a_la_guerra_civil

Álvarez-Ossorio, I. y Ruiz de Elvira, L. (2011). **La intifada siria: el ocaso de los Asad**. En I. Gutierrez de Terán (Ed) e I. Álvarez-Ossorio (Ed). *Informe sobre las revueltas árabes* (pp. 181-210). Madrid, España: Ediciones del Oriente y del Mediterráneo.

Alzamendi, M. G. (2016). **Análisis y perspectiva sobre la normativa argentina sobre refugiados**. *Papeles*, 1(17), 11-22.

Amnistía Internacional (2017). **El acuerdo EU-Turquía, un año de vergüenza para Europa.** *Amnistía Internacional*. Recuperado de: <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2017/03/the-eu-turkey-deal-europes-year-of-shame/>

Banco Mundial (2016). **Población.** *Banco Mundial*. Recuperado de: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.TOTL?locations=EU>

Bauman, Z. (2005). **Vidas desperdiciadas: la modernidad y sus parias,** Barcelona, España: Paidós.

Brende, B. & Burkhalter, D. (2015). **Prólogo.** *Revista Migraciones Forzadas*. Recuperado de: <http://www.fmreview.org/es/cambioclimatico-desastres.html>

Brown-Gort, A. (2016, 15 de diciembre). **Cómo responde la sociedad en la era de la migración global.** *Foreign Affairs Latinoamérica*. Recuperado de: <http://revistafal.com/los-efectos-politicos-de-la-migracion/>

Castles, S. (2003). **La política internacional de la migración forzada.** *Migración y Desarrollo*. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=66000106>

CEAR (2016). **CEAR denuncia junto a otras 300 organizaciones el acuerdo UE-Turquía.** *Comisión Española de Ayuda al Refugiado*. Recuperado de: <https://www.cear.es/cear-denuncia-junto-a-mas-300-organizaciones-el-acuerdo-ue-turquia/>

Ciancio, A. (2017). **Desplazados ambientales: 24 millones de personas obligadas a huir cada año por desastres.** *Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria*. Recuperado de: <http://www.iecah.org/index.php/articulos/3237-desplazados-ambientales-24-millones-de-personas-obligadas-a-huir-cada-ano-por-desastres>

Cicogna, M. (2012) **Solicitantes de refugio y refugiados en Argentina: ayer y hoy.** *Voces en el fénix*. Recuperado de: <http://www.vocesenelfenix.com/content/solicitantes-de-refugio-y-refugiados-en-la-argentina-ayer-y-hoy>

Macri en la ONU: Argentina recibirá a 3000 refugiados sirios. (20 de septiembre de 2016). *Clarín*. Recuperado de: https://www.clarin.com/politica/macri-explico-recibir-refugiados-sirios_0_B1G3V7Ja.html

Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios (1984). Declaración de Cartagena sobre Refugiados. Cartagena, Colombia.

Consejo Noruego Para Refugiados (2017). **Informe mundial sobre desplazamiento interno 2017 (GRID 2017).** *Observatorio de Desplazamiento Interno*. Recuperado de: http://www.internal-displacement.org/global-report/grid2017/downloads/IDMC-GRID-2017-Highlights_embargoed-SP.pdf

CONARE (2017). **Estadísticas.** Dirección Nacional de Migraciones.

Dumitrasco, A. (16 de agosto de 2017) **Refugiados sirios en América Latina: la nueva vida más allá de Europa.** EsGlobal. Recuperado de: <https://www.esglobal.org/refugiados-sirios-america-latina-una-nueva-vida-mas-alla-europa/>

Egea Jiménez, C. y Soledad Suescún, J. (2011). **Los desplazados ambientales, más allá del cambio climático. Un debate abierto.** *Cuadernos geográficos*, (49), 201-2015.

Ghotme, R. y García Sicard, N. (2014). **Los refugiados sirios como “problema” de seguridad regional.** *Estudios de Asia y África*, 51(2), 365-390.

González Enriquez, C. (2015). **La crisis de los refugiados y la respuesta europea.** *Real Instituto Elcano*. Recuperado de: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/demografia+y+poblacion/ari67-2015-gonzalez-enriquez-crisis-refugiados-respuesta-europea

Grandi, F. (2017) **Prólogo: solidaridad regional y compromiso con la protección en Latinoamérica y el Caribe.** *Revista Migraciones Forzadas*. Recuperado de: <http://www.fmreview.org/es/latinoamerica-caribe/>

Human Rights Watch (2016). **Pobre respuesta de la Unión Europea a refugiados.** *Human Rights Watch*. Recuperado de:

<https://www.hrw.org/es/news/2016/01/27/pobre-respuesta-de-la-union-europea-refugiados>

IOM - International Organization for Migration (2011). **Key migration terms**. Recuperado de: <https://www.iom.int/key-migration-terms>

Infobae (25 de diciembre de 2017). **El Plan Siria a la deriva: Mauricio Macri cumplió sólo con el 10% de los refugiados prometido**. Recuperado de: <https://www.infobae.com/politica/2017/12/25/el-plan-siria-a-la-deriva-mauricio-macri-cumplio-solo-con-el-10-de-los-refugiados-prometidos/>

Isla Lope, J. (2011). **Las condiciones estructurales que han favorecido las revueltas en el Medio Oriente**. En Mesa Delmonte (coord). *Protestas populares en África del Norte y en el Medio Oriente. Un primer balance*. El Colegio de México, México.

Maldonado Castillo, C. (2015). **El proceso de Cartagena: 30 años de innovación y solidaridad**. *Revista Migraciones Forzadas*, (49), pp. 89-91.

Marín Guzmán, R. (2011). **Pobreza y desempleo en el norte de África: dos de las principales causas de las protestas populares en el siglo XXI**. *Humania del sur*, N°11. pp. 51-69.

Marín Guzmán, R. (2012). **Política y represión en el Medio Oriente y el norte de África: Dos importantes causas de las manifestaciones sociales en la actualidad**. En Mesa Delmonte, Luis (coord): *El pueblo quiere que caiga el régimen. Protestas sociales y conflictos en África del Norte y en Medio Oriente*. El Colegio de México, México.

Meneses, R. (2016). **El Líbano, un país al límite**. *El Mundo*. Recuperado de: <http://www.elmundo.es/internacional/2016/06/20/5766d3e9468aeb8c6e8b45e6.html>

Meneses, R. (2017a). **De la cárcel de Bashar Asad a sufrir el yugo islamista en Siria**. *El Mundo*. Recuperado de: <http://www.elmundo.es/internacional/2017/03/14/58c6ec4e46163fca738b4601.html>

Meneses, R. (2017b). **Grecia sale a la calle contra el acuerdo de refugiados UE-Turquía en su primer aniversario**. *El Diario*. Recuperado de: http://www.eldiario.es/desalambre/Grecia-sale-calle-acuerdo-UE-Turquia_0_623638139.html

Mesa Delmonte, L. (2011). **Introducción**. En Mesa Delmonte (coord). *Protestas populares en África del Norte y en el Medio Oriente. Un primer balance*. El Colegio de México, México.

MOMBRÚ RUGGIERO, A., & MARGETIC, A. (2013). **El hacedor de tesis**. Avellaneda: LJC Ediciones.

Morales, P. (2010). **La figura del refugiado: tensiones y paradojas entre la praxis jurídica y la exclusión socio-política** (Tesis de maestría). FLACSO. Buenos Aires.

NOVICK, S. (2000). **Políticas migratorias en la Argentina**. Recuperado de: <http://webiigg.sociales.uba.ar/pobmigra/archivos/migrar.pdf>

Oxfam Intermón (2017a). **Este acuerdo nos avergüenza**. Oxfam Intermón. Recuperado de: <http://www.oxfamintermon.org/es/accion-humanitaria/emergencia/stop-acuerdo>

Oxfam Intemón (2017b). **La vida en el campo de refugiados Za'atari, la cuarta ciudad más grande de Jordania**. Oxfam Intemón. Recuperado de: <https://www.oxfam.org/es/crisis-en-siria/la-vida-en-el-campo-de-refugiados-zaatari-la-cuarta-ciudad-mas-grande-de-jordania>

Pardo Torregrosa, I. (2018). **Los polvorines que nutre y repone Europa**. La Vanguardia. Recuperado de: <http://www.lavanguardia.com/internacional/20180224/44956223968/sabado-mapas-europa-conflictos-exportaciones-armas-refugiados.html>

Pérez Barahona, S. (2003). **El Estatuto de “refugiado” en la Convención de Ginebra de 1951**. *Redur N°1*.

Posadas, P. (2009). **Refugiados y desplazados forzados. Categorías de la migración forzada creadas como medidas de contención a las migraciones no deseadas**. *Estudios Políticos*, 35, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, (pp. 131-152).

Programa Siria (Visitado el 4 de abril de 2018). *Dirección Nacional de Migraciones*. Recuperado de: <http://www.migraciones.gov.ar/programasiria/indexSiria.php?integracion>

Ruíz de Elvira, L. (enero - junio 2011). **Siria: el largo camino hacia la revolución.** *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*. Recuperado de: <https://sites.google.com/site/teimrevista/numeros/numero-10-enero-junio-2011/siria-el-largo-camino-hacia-la-revolucion>

Sarmiento, J. (2015). **Desplazamiento Interno por Proyectos de Desarrollo.** *Revista de Derecho*. Recuperado de: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-86972015000200001

Thwaites Rey, M. (1999). **El Estado. Notas sobre su(s) significado(s).** Universidad Nacional de Mar del Plata.

Trad, S. (2014). **Una oportunidad para cambiar la política de asilo del Líbano.** *Revista Migraciones Forzadas*, 45, p.87. Recuperado de: http://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/es/crisis/RMF45_Crisis.pdf

UNRWA (2017). *Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo*. Recuperado de: <http://www.unrwa.es/los-refugiados/donde-estan/libano>

Vidal López, R. (2007). *Derecho Global y desplazamiento interno. Creación, uso y desaparición del desplazamiento forzado por la violencia en el derecho contemporáneo*. Bogotá, Colombia: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

Zsmolka Vida, I. (2011). **Democracias y autoritarismos con adjetivos: la clasificación de los países árabes dentro de una tipología general de regímenes políticos.** *Revista Española de Ciencia Política*, 26, 11-62. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3980474>

Índice

Introducción	2
Capítulo 1 - Aproximaciones conceptuales.....	8
1.1 Migración y desplazamiento forzados, definiciones conceptuales	8
1.2 Asilo y refugio: sinónimos, pero distintos	14
1.3 Construcción jurídico-política de la categoría de refugiado a nivel internacional ...	18
Capítulo 2 - Conflicto armado en Siria	22
2.1 Las revueltas y revoluciones en el Norte de África y Medio Oriente	22
2.2 Siria al momento de la revuelta.....	24
2.3 De las revueltas pacíficas al éxodo masivo de refugiados.	26
2.4 Respuesta regional	28
2.5 Respuesta europea.....	31
Capítulo 3 – Los refugiados en Latinoamérica y Argentina.....	34
3.1 “Buenas prácticas” latinoamericanas. La tradición de asilo de la región.....	34
3.2 Argentina y los refugiados. Breve recorrido histórico	37
3.3 Materia legislativa acerca de refugiados.	38
3.4 El Estado entre 2011 y 2017.....	41

3.5 ¿Integración o contención?	45
3.6 El rol de las ONG's	48
Conclusiones	52
Bibliografía.....	57