

Argentina: el reasentamiento de los refugiados en el contexto de una política migratoria abierta

Paulo Cavaleri

La política migratoria argentina basada en los derechos humanos ha contribuido a regular las corrientes migratorias regionales y también ha beneficiado a los refugiados con necesidades especiales de protección. Lejos de poner en peligro la economía local o de menoscabar la cohesión social, los migrantes y refugiados reasentados han jugado un papel decisivo en la rápida recuperación económica argentina de los últimos años.

La Argentina tiene una larga tradición de inmigración. Los salarios locales relativamente altos, la prosperidad económica general, una educación pública sólida y un marco jurídico liberal favorecieron la inmigración europea, en especial entre 1870 y 1914 y –aunque de manera menos significativa– entre 1919-39 y 1945-60. Un tercio de la población había nacido en Europa según el censo nacional de 1914 pero, descontando algunas tensiones, la experiencia de integración fue muy exitosa.

A medida que la inmigración europea se detenía casi por completo alrededor de 1960, el número de migrantes regionales fue aumentando significativamente. En los años noventa la Argentina experimentó numerosas corrientes migratorias regionales, motivadas por las oportunidades laborales y una tasa de cambio favorable entre el dólar y el peso. Paradójicamente el marco jurídico nacional¹ y las políticas migratorias que les acompañaron se habían vuelto cada vez más restrictivas. Aunque las deportaciones eran puntuales, la imposibilidad de regular su residencia dejó a miles de paraguayos, bolivianos, y peruanos en un limbo legal, y con frecuencia se denunciaron abusos². Por otro lado, diversos estudios llevados a cabo alrededor del año 2000 mostraban claramente que los migrantes regionales estaban realizando una contribución útil a la sociedad argentina. No sólo estaban rejuveneciendo una población local envejecida –a la vez que traían diversidad cultural– sino que demostraron que su presencia resultaba esencial en sectores económicos como la construcción, el trabajo doméstico y la industria textil.

Al final de la década –en parte de modo predecible– la Argentina había evolucionado hacia una sociedad con dos jerarquías en la que una clase baja cada vez mayor tenía pocos o ningún derecho laboral, educativo o de acceso a la sanidad. Además, la legislación de aquel momento promovía la denuncia de migrantes irregulares e incluso algunos poderosos sindicatos nacionales llegaron a perder las formas acusándoles abiertamente de “robar el trabajo”. Los migrantes regionales se estaban convirtiendo en cabezas de turco fáciles de una situación económica cada vez más compleja.

La crisis argentina llegó a su apogeo durante la recesión económica nacional de 2002, que fue testigo de una devaluación del 300% de la moneda nacional con consecuencias sociales devastadoras. El desempleo creció hasta el 20%; el subempleo hasta el 17%; el 42% de la población vivía por debajo del umbral de la pobreza y el porcentaje de quienes se encontraban en situaciones de pobreza extrema alcanzó el 27%. Aunque no había pruebas que respaldaran la acusación, en plena crisis se tomó a los migrantes regionales como responsables del aumento de las tasas de delincuencia y desempleo.

Tras una serie de ataques xenófobos contra estos migrantes, en 2002 se dio un primer paso en la dirección correcta con el Acuerdo Nacional de Estados miembros del Mercado Común del Sur (MERCOSUR, es decir la Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay) y estados asociados (Bolivia y Chile). Dicho acuerdo permitía a los ciudadanos de cualquiera de los seis países residir en el territorio de los demás y les garantizaba

el acceso a cualquier actividad económica en condiciones de igualdad con respecto a los ciudadanos de ese país. En 2004, la Argentina decidió de forma unilateral suspender la deportación de migrantes en situación irregular que fueran ciudadanos de los países con los que compartía fronteras. El verdadero punto de inflexión llegó con la sanción de una nueva ley de migraciones a principios de aquel año, la Ley N° 25.871/04, que:

- Reconocía el derecho humano a migrar y básicamente seguía los principios fundamentales establecidos en la Convención de 1990 sobre trabajadores migrantes.³
- Facilitó la regularización migratoria.
- Proporcionaba un mismo trato ante la ley para los ciudadanos del país y los extranjeros.
- Garantizaba el derecho a la reunificación familiar.
- Garantizaba el acceso a la salud, la educación y la asistencia social para los extranjeros, independientemente de su condición de migrantes.

También se lanzó un amplio programa de regularización –llamado Patria Grande– que en su primera fase (en 2005) otorgó la residencia a unos 13.000 migrantes que no eran ciudadanos de países pertenecientes al MERCOSUR, y entre 2006 y 2010 se facilitó la regularización de otros 650.000 migrantes del MERCOSUR.⁴

La nueva ley migratoria ofrecía un marco político general pero Patria Grande se centraba básicamente en los trabajadores migrantes procedentes de los países del MERCOSUR (miembros de pleno derecho y asociados) que residían de forma irregular en la Argentina antes de junio de 2006, quienes al mismo tiempo representaban el 90% de los migrantes del país. Patria Grande:

- Garantizaba su derecho a permanecer, marcharse y volver a entrar a la Argentina.
- Garantizaba su derecho a estudiar y a conseguir permisos de trabajo.
- Ofrecía un primer paso para obtener la residencia permanente.

Algunas herramientas adicionales relacionadas con la nueva ley nacional de migraciones y el programa de regularización incluían: un Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo, una Comisión Tripartita sobre Igualdad Laboral y de Género, y una Ley Nacional de Educación (N° 26.206) que garantizara el acceso a los migrantes indocumentados a la educación primaria, secundaria y a la universidad.

Desde 2004 el desempleo ha caído hasta el 7,3% y el subempleo hasta un nivel similar. La pobreza bajó del 54% al 23,4% y la extrema pobreza del 27,7% al 8,2%. El número de extranjeros con condenas por delitos permaneció alrededor del 28% pero de ese porcentaje, el 70% consiste actualmente en personas dedicadas al tráfico de drogas y delitos relacionados, principalmente extranjeros que están de paso, no residentes. El 59% de los argentinos está de acuerdo en que los migrantes deberían

disfrutar de los mismos derechos humanos que ellos en materias como la sanidad, la educación y el acceso a la justicia.⁵

El reasentamiento de refugiados en la Argentina

En 2003, en un contexto completamente diferente, la Argentina inició un proceso para firmar e implementar todos los tratados internacionales de derechos humanos. Se pretendía que formara parte de un gran cambio en la política interior y exterior del país. Fue entonces cuando decidió construir su sistema de refugiados e instituciones relacionadas como parte de su nuevo enfoque basado en los derechos humanos, enfoque que ya había abordado la situación de los migrantes. Al recordar a los miles de ciudadanos argentinos que se habían exiliado del país en la década de los setenta y la generosidad de la comunidad internacional hacia sus refugiados, la Argentina aprobó una legislación para aumentar sus estándares de protección y en 2005 se unió a otros países de Latinoamérica en un esfuerzo común por reasentar a refugiados.

El 9 de junio de 2005, la Argentina firmó un memorándum de entendimiento con ACNUR en el que se especificaban los criterios concretos para que los refugiados se reasentaran en la Argentina:

- Supervivientes de violencia o tortura que necesiten protección física y jurídica.
- Mujeres en situación de riesgo.
- Aquellos que no tuviesen posibilidades de integrarse a nivel local en su primer país de asilo.
- Preferiblemente los que tuvieran perfiles urbanos.
- Quienes tuviesen destrezas profesionales.
- Familias y mujeres con hijos con un fuerte potencial de integración.

Se pretendía que el 'Programa de Reasentamiento Solidario' en Argentina fuera desde el principio una contribución al Plan de Acción de México⁶, que garantizara a los refugiados reasentados la seguridad física y el libre acceso a los servicios sanitarios y educativos. También reflejaba el creciente número de refugiados regionales con necesidades urgentes de protección y el reconocimiento del reasentamiento como una importante solución duradera.

Se estableció la Comisión Nacional para Refugiados (CONARE)⁷ bajo el liderazgo del Ministerio del Interior junto con los ministerios de Asuntos Exteriores, Justicia y Desarrollo Social. Para facilitar una integración exitosa de los refugiados reasentados Rosario, Mendoza y la ciudad de Buenos Aires fueron designadas como provincias y ciudades 'solidarias'. La provincia de San Luis se unió al grupo en 2009. Entre 2005 y 2011 unos 230 refugiados se reasentaron con éxito en Argentina; la mayoría eran colombianos procedentes de Ecuador y Panamá.

Una evaluación del Programa de Reasentamiento incluyó diversos logros. Entre los más notables estaba que todos los niños reasentados asistían a la escuela primaria o secundaria y que se garantizaba el acceso a los servicios sanitarios para todos. La integración social ha sido abrumadoramente positiva; hasta ahora sólo dos personas han decidido optar por el retorno. En el área de empleo algunos refugiados han conseguido convalidar sus credenciales académicas mientras que otros han recibido formación nueva y ahora están totalmente integrados y son autosuficientes.

A pesar de que aún quedan desafíos, siendo probablemente el de la vivienda el más grande. Aunque la agencia implementadora HIAS⁸ ha estado ofreciendo de manera activa alternativas para alojarse a los refugiados reasentados desde el comienzo del programa, éstos todavía no pueden acceder a los programas nacionales de vivienda. Otros desafíos se derivan de que los

perfiles personales ofrecidos por ACNUR en el primer país de asilo no siempre reúnen los criterios establecidos por las autoridades argentinas. Además, algunos de los candidatos al reasentamiento ya han sido rechazados por otros equipos de selección pero no se les ha proporcionado información o razones para ello. Hasta la fecha el programa ha mantenido un perfil muy bajo, por lo que resulta complicado atraer al sector privado. La financiación de las etapas iniciales del reasentamiento todavía constituye un reto.

Conclusión

Desde 2002 Argentina ha adoptado una política migratoria abierta basada en los derechos de manera que se ha convertido en el principal país de destino de los migrantes sudamericanos. Entre ellos destacan los colombianos, con los 54.020 ciudadanos de este país que ahora viven en la Argentina. Los datos de que disponen las autoridades migratorias argentinas confirman que una importante proporción de ellos tienen necesidades especiales de protección pero que prefirieron entrar en el país como residentes regulares antes que como refugiados. Según las autoridades consulares colombianas, los colombianos que se encuentran en la Argentina gozan de un alto grado de aceptación e integración social y se sienten atraídos también por otros factores: una sociedad relativamente acomodada, abierta e igualitaria, un alto índice de desarrollo humano, baja tasa de desempleo y la tasa de homicidios más baja de Latinoamérica.

Con su abierta política de acceso, la Argentina es un país de reasentamiento emergente, que busca reasentar especialmente a refugiados regionales con necesidades especiales de protección. La Argentina exige que los candidatos al reasentamiento cumplan determinados criterios para garantizar un nivel alto de integración local. A este respecto, las autoridades locales simplemente están siendo realistas, más que selectivas o caprichosas.

Como ha destacado ACNUR en repetidas ocasiones, la movilidad es un instrumento de protección en potencia.⁹ Desde esta perspectiva el reasentamiento constituye una herramienta para ayudar a las personas con necesidades de protección. Una política migratoria abierta centrada en los derechos humanos y en las realidades regionales ha demostrado ser un gran éxito. Más que optar por una política migratoria restrictiva basada en ampliar la seguridad en las fronteras y en preocupaciones étnicas junto con un programa de reasentamiento más generoso en cuanto a número, la Argentina ha optado por adoptar una estrategia diferente: una política migratoria abierta y basada en los derechos humanos, que preserva el reasentamiento como herramienta para un número más reducido de casos de personas con necesidades específicas de protección.

Paulo Cavaleri Paulo.cavaleri@ties.itu.int es actualmente consejero de asuntos humanitarios en la Misión Permanente de Argentina en Ginebra. Tiene una licenciatura en Derecho (Buenos Aires) y un doctorado en Historia (París I - Sorbona).

1. Regulado por la Ley Nacional 22.439 de 1981.

2. Si desea obtener más detalles vea la entrevista con Martín Arias Duval, actual Director Nacional de Migraciones, Revista Densidades n° 6, Buenos Aires, Mayo de 2011, en <http://www.mediafire.com/?fr2nfx5x755fuan>

3. La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias.

4. Esta cifra incluye la regularización de migrantes del MERCOSUR por Patria Grande en sí y por los "criterios de nacionalidad del MERCOSUR". Disponemos de más estadísticas con análisis por nacionalidad y sexo en www.migraciones.gov.ar/accesible/?estadisticas

5. Fuente: Infobarómetro, Mayo de 2010.

6. www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/3453 Véase también William Spindler 'El Plan de Acción de México: proteger a los refugiados a través de la solidaridad internacional'

7. www.migraciones.gov.ar/conare/index.html

8. Sociedad Hebrea de Ayuda al Inmigrante (Hebrew Immigrant Aid Society) www.hias.org/

9. Véase Katy Long y Jeff Crisp 'Migración, movilidad y soluciones: una perspectiva en desarrollo' RMF n° 35

www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/es/discapacidad/56-57.pdf