

Refugiados na Argentina. Políticas Públicas do Bicentenário (1930-1943 e 1985-2010)¹

Refugees in Argentina. Public policies of Bicentenary (1930-1943 and 1985-2010)

Refugiados en Argentina. Políticas públicas del Bicentenario (1930-1943 y 1985-2010)

Réfugiés en Argentine. Politiques publiques du Bicentenaire (1930-1943 et 1985-2010)

María Paula A. Cicogna*

“... Siempre había estado allí sólo para encarnar la fuerza del deseo, la poderosa pulsión de la nostalgia, el primer mandamiento que se le impone al hijo del exilio”.
María Rosa Lojo, *Árbol de Familia*.

Resumo: Neste artigo serão analisadas as políticas criadas e implementadas pelo Estado argentino para promover ou desencorajar a recepção de exilados e refugiados no decorso de 1930 até 1943, e 1985 até 2010. Serão privilegiadas as regras criadas durante os períodos e se analisará o conteúdo das entrevistas com exilados e refugiados, em ambos os períodos, para contrastar o espírito das normas com a percepção dos atores. Esta investigação tem o objetivo específico de revelar a natureza dessas políticas para verificar se as mesmas promoveram a inclusão ou exclusão dessa população na sociedade argentina.

Palavras-chave: refugiados, políticas públicas, Argentina, séculos XX e XXI

Abstract: This article analyzes the policies created and implemented for the Argentine Government to promote or discourage the reception of exiles and refugees during 1930 to 1943 and during 1985 to 2010. The rules created from these periods will be examined, analyzing the content of the interviews with exiles and refugees, in both periods, to compare the spirit of the rule with the perception of the people involved. This research aims to reveal the specific nature of these policies to discover if they encouraged the inclusion or exclusion of this population in Argentina society.

Keywords: refugees, public policies, Argentina, XX and XXI century

* Doutora em Antropología (Universidad de Buenos Aires, Argentina), becaria posdoctoral UBA/CONICET. E-mail: mpacate@yahoo.com

Introducción

Argentina siempre se ha caracterizado por su política de puertas abiertas hacia los migrantes y refugiados, pero no ha sido así hacia los exiliados e incipientes refugiados de las décadas del '30 y '40², momento en que el Gobierno aplicó políticas restrictivas para evitar la entrada de los exiliados republicanos que escapaban de la Guerra Civil Española.

Durante las décadas del '30 y del '40 arribaron a Argentina intelectuales y artistas que escaparon de la Guerra Civil Española. Muchos de ellos ya habían entablado relaciones con sus pares de Argentina y, parte de ese vínculo anterior, sumado a la existencia de una importante comunidad española, favoreció la inserción de muchos de ellos.

Pero, aunque la mayoría de la sociedad se solidarizaba con la causa republicana, el Estado argentino, a través de sus instituciones, no demostraba la misma actitud. El Gobierno demostraba preocupación por el posible ingreso de los exiliados españoles, considerados como extranjeros no gratos. Durante 1938 se incrementaron las trabas para los extranjeros que quisieran emigrar a la Argentina, en particular para los ciudadanos españoles que adherían a la causa republicana. Por otra parte, los círculos intelectuales y artísticos argentinos acogieron a notables escritores, filósofos y artistas que huían del conflicto armado que, en su mayoría, simpatizaban con el sector republicano, donde sí encontraron en estos espacios un medio para lograr la inclusión en la nueva sociedad que los albergaría.

Por el contrario, en la actualidad, (a partir de los últimos veinticinco años), han llegado a Argentina 12.326 personas solicitando refugio, y el Estado les ha otorgado su protección, mediante esa figura jurídica, a 3.195 de ellas³. Luego de ser, durante casi la mitad de su historia como nación, un país que generó exiliados y refugiados, Argentina se ha convertido en uno de los países en el mundo que mayor cantidad de refugiados reconoce, ya que ha aceptado, en promedio, al 40%⁴ de las personas que han solicitado esa protección.

También en una posición opuesta, se puede decir que durante este período la sociedad civil no se ha involucrado en la cuestión, excepto por aquellos que pertenecen a ONG insertas en redes, quienes brindan asistencia y protección a solicitantes y refugiados.

Debido a las distintas coyunturas en la que se da la llegada de estos exiliados y solicitantes de refugio, se analizarán las políticas diseñadas e implementadas desde el Estado argentino para promover o desalentar la recepción de exiliados (1935-1950) y refugiados (1985-2010).

Argentina, por su tradición humanitaria, ha recibido exiliados y refugiados a lo largo de toda su historia. Por ese motivo, es importante conocer las modalidades de recepción e inserción por parte del Estado a través del análisis de sus políticas públicas, ya que estas personas, que pertenecen a desplazamientos forzosos de población, necesitan una acción del Estado focalizada para protegerlos durante los primeros meses de estadía en el país. Es importante conocer las políticas aplicadas en el pasado para conocer la evolución de las mismas y notar, en el período actual, la ausencia de una política focalizada para la protección de esta población vulnerable. Esto facilita la comprensión para evaluar qué modelo de país se está erigiendo. Ya no es aquel del modelo alberdiano⁵, pero sí ratifica la postura de "puertas abiertas", la cual fue vapuleada y contradecida por los Gobiernos de la década del '30.

La elección de estas dos etapas se debe a que ambas representan períodos de un promedio de mayor afluencia de exiliados y refugiados al país, lo cual generó una respuesta distinta a la habitual por parte de las instituciones gubernamentales, que ameritan ser analizadas en forma comparada para descubrir la evolución de las políticas públicas del Estado argentino ante dichas situaciones de excepción.

Si bien se realiza la comparación de dos períodos del siglo XX para conocer las políticas públicas aplicadas por el Gobierno argentino, la metodología aplicada se basa en la revisión bibliográfica y la realización de en-

trevistas estructuradas y semiestructuradas a protagonistas y allegados a los hechos y a especialistas en la materia. La historia oral es la metodología más adecuada para este tipo de investigación, porque “nos brinda elementos para comprender las maneras en que la gente recuerda y construye sus memorias. Se trata de un método que crea sus propios documentos, documentos que son por definición diálogos explícitos sobre la memoria, con el entrevistado triangulando entre las experiencias pasadas y el contexto presente y cultural en el que se recuerda. [...] Se trata de productos culturales complejos. Incluyen interrelaciones cuya naturaleza no es fácil de comprender, entre memorias privadas, individuales y públicas, entre experiencias pasadas, situaciones presentes y representaciones culturales del pasado y el presente” (Schwartzstein, 2001: 10).

Rol del Estado argentino

Recepción de los exiliados de la Guerra Civil Española (1930-1943)

El cambio de Gobierno en 1930 fue una restauración conservadora. Durante la década del '30, llamada Infame, los conservadores apelaron al fraude para mantenerse en el poder, como así también a una reforma sustancial que ayudó al Gobierno a abrirse camino en medio de la depresión. En 1939, nuevas fuerzas políticas toman forma y el poder en 1943, luego de dar un golpe de Estado. Este período fue moldeado por la Gran Depresión y por la Segunda Guerra Mundial (Rock, 1988: 276).

Durante esta década se vieron avances importantes en el crecimiento de la industria, junto a las transformaciones económicas y sociales que lo acompañaron, significó un retroceso en otros aspectos: el país modificó sus estructuras en el marco de un sistema político y social regresivo y en un intercambio con Europa que se hallaba agotado, tanto por la decadencia económica como por la crisis

política y militar que vivía Europa (Rapoport, 1997: 78). La crisis del '30 marcará el comienzo de una nueva estrategia de desarrollo creada por los sectores dominantes para hacer frente a un mercado internacional que redujo bruscamente su comercio y frenó su tendencia expansionista, sumado a una fuerte disminución de la entrada de capitales extranjeros y una fuerte caída en los precios. A nivel nacional, el golpe de Estado del 6 de septiembre de 1930, liderado por el General José Félix Uriburu (1930-1932), derroca al Gobierno de Hipólito Irigoyen e impone una nueva estrategia. El mercado debe cerrarse, y entonces las leyes otrora generosas y promotoras de la inmigración comienzan a transformarse en restrictivas. En un principio argumentaron la necesidad de controlar el estado sanitario de los inmigrantes, y luego se agregó el no deseado contenido ideológico que traerían los refugiados de la Guerra Civil Española y la Segunda Guerra Mundial (Novick, 2001).

La crisis económica transformaría a los inmigrantes en potenciales competidores de la mano de obra local, por lo que se trató de obstaculizar su ingreso para proteger el nivel de empleo interno y combatir la desocupación. Esto se produjo por medio de la aplicación de normas y convenios bilaterales que marcaron el comienzo de una nueva etapa. Estos textos jurídicos ponían en duda, por primera vez, los beneficios de la política migratoria de puertas abiertas, elemento clave de la estrategia de crecimiento de la fase anterior del Estado, que sostenía la necesidad de buscar una nueva orientación acorde a esas necesidades coyunturales (Novick, 2001). La causa económica no fue la única que justificó esa decisión, sino que también se tomó en cuenta un criterio de selección para elegir a los más “asimilables”, desde el punto de vista étnico, político y religioso: aquellos de origen latino y que no profesaran ideologías o sentimientos nocivos o perturbadores contrarios al sentimiento nacional. Esta decisión se tomaba para proteger el mercado laboral y para cuidar la salud y moral de la población. A partir de 1933 no se permite que las personas migren espon-

táneamente, sino que debían tener una justificación para ingresar al país, tal como un llamado familiar o un contrato de trabajo. Más adelante, en 1938, las restricciones serían mayores debido al requerimiento de la documentación habilitante para que los cónsules pudieran visar su pasaporte (Senkman, 1985).

La figura del refugiado cobró fuerza como un nuevo tipo de inmigrante no deseado, aunque las élites se negaran a reconocer su especificidad. El "problema" no podía ser abordado con efectividad por la longitud de las fronteras y la falta de medios de control, a pesar de la creación de controles aduaneros. Además, se sumaba a este problema el conflicto ideológico, dividiendo el campo entre fascistas y antifascistas, que reavivaba entre las autoridades el miedo a una "amenaza subversiva". Entonces, el refugiado no podía ser considerado como migrante, no como aquel traía consigo su capacidad productiva y su voluntad de integración al país. Además, como en su mayoría provenían de zonas urbanas, tampoco calificaban para ser considerados como inmigrantes destinados a áreas rurales. Aún así, los refugiados buscaron estrategias alternativas para ingresar al país y no tener que esgrimir una documentación que los expusiera, como, por ejemplo, viajar en primera clase o ingresar como turistas con visas de tránsito hacia terceros países de la región, especialmente Paraguay. Los Gobiernos de Agustín P. Justo (1932-1938) y de Roberto M. Ortiz (1938-1942) buscarían cerrar esas vías con normas que establecieran el mismo tipo de control para todas las clases y para todos los medios de ingreso, e implementar una política de creación de nuevos organismos para efectivizar estas medidas, éstas enfatizadas por el Gobierno peronista.

La aprobación del Decreto 8972, del 28 de julio de 1938, hizo surgir un debate en torno a las definiciones que debían adoptar los conceptos de refugiado e inmigrante (Cicogna, 2008), como así también sobre la política migratoria: algunos abogaban por la política de puertas abiertas y otros por la de puertas cerradas, sin lograr un acuerdo.

Quienes cuestionaban esa política, diputados radicales y socialistas, como así también por los Ministros de Agricultura y Relaciones Exteriores, citaban el artículo 14 de la Constitución Nacional para demostrar que la ley suprema de la Nación autoriza a los habitantes a entrar, permanecer, transitar y salir del país. Quienes se hallaban a favor del decreto restrictivo sostenían su argumentación en torno a la definición de refugiado y su naturaleza, la cual se diferenciaba sustancialmente de la de un migrante, porque aquellos eran "perseguidos, expulsados", no quienes habían venido libremente a buscar trabajo (Senkman, 1985:614).

"[...] En esa época hubo dos acontecimientos: el Congreso de Evian sobre Migración y la Circular 11⁶, al parecer súper secreta, que mandó la Cancillería a los Consulados y Embajadas sobre la inmigración. La doctrina oficial que sostenía el Gobierno argentino, y no solamente el argentino, si no muchos que fueron aliados también, como Estados Unidos e Inglaterra, era que los exiliados comunes y corrientes, perseguidos por cuestiones políticas o raciales no eran bienvenidos, y eso se dijo en la Conferencia de Evian. Los países querían, y Argentina entre ellos, querían colonos, personas que vinieran a trabajar y quisieran establecerse en el país. Estas personas no podían presentar un certificado que dijera que eran agricultores, pescadores, o lo que fuera, y siempre estaba la idea que iban a volver a su país natal. [...] Eso creó una postura que tuvieron muchos países en la Conferencia de Evian y en las instrucciones que daba la Cancillería argentina y, en general, en la conducta de todos los países. Eso escondía además dos cosas: el anticomunismo, que en la década del '30 era relevantísimo, y más de lo que podemos entender hoy: mucha gente que normalmente no hubiera simpatizado con el fascismo o el franquismo [...], los prefería, en todo caso, a una revolución

bolchevique. Entonces tenían miedo a que alguno de estos refugiados hubieran escapado por ser comunistas" (Entrevista a JSM, informante clave, 2010).

El hijo de un republicano exiliado en Argentina, y estudioso del tema, muestra en su testimonio las complejas tramas urdidas desde el Gobierno para rechazar la entrada de los republicanos que llegaban al país, que la sociedad civil aprovechaba para permitir la entrada de familiares o amigos que habían huido y que necesitaban ingresar al país para estar a salvo. La Circular 10, hallada por cuestiones del azar en 1998 por Beatriz Gurevich en la legación de Estocolmo (Wang, 2007), revela la dicotomía en las acciones de Gobierno: desde el discurso oficial se rechazaba la entrada de "elementos peligrosos", pero en el ámbito diplomático algunos funcionarios hacían todo lo posible para brindar ayuda a los refugiados.

Políticas de control del ingreso de los extranjeros

El 26 de noviembre de 1932 se promulgó un decreto, ampliado el 14 de diciembre de ese año, por el cual se inició la restricción total de la inmigración. Quienes quisieran residir en el país debían tener garantizada de antemano una ocupación remunerada (Senkman, 1985).

El 17 de octubre de 1936 se sancionó un decreto que prohibía la entrada de aquellas personas que constituyeran un peligro para la salud física y moral de la población, o que conspiraran contra la estabilidad de las instituciones creadas por la Constitución Nacional, y realizaran su ingreso a través de países limítrofes (y no contaran consigo con ningún tipo de permiso o salvoconducto). La política que llevaba a cabo la Dirección de Migraciones, que por esos años dependía del Ministerio de Agricultura, era el control de los pasajeros. Esta perseguía el objetivo de hallar a aquellos que pudieran traer la "amenaza ideológica" generada en Europa (Schwarzstein, 2001: 47).

Con la llegada del presidente Ortiz a la presidencia, al mismo tiempo que se cerraban las posibilidades de entrada al país de las víctimas del nazismo y se limitaban las actividades de las agrupaciones nazis a través de distintas medidas que tomó el Poder Ejecutivo (Jackisch, 1987). El presidente Roberto M. Ortiz extremó esta política.

En el año 1937 se suscriben convenios de inmigración y colonización con países europeos para privilegiar la entrada de agricultores de países tales como Suiza, Países Bajos y Dinamarca y cerrar a las puertas a los exiliados y refugiados (Senkman, 1985).

Los decretos de fecha 25 y 28 de julio de 1938 provocaron el descenso de la cantidad de personas, arribadas durante la Segunda Guerra Mundial, a menos de la mitad debido a que estas normas profundizaban las disposiciones de control sobre todas las clases de pasajeros y extremaban su cuidado en los turistas. Establecía que se debía "seleccionar y regular la inmigración prefiriendo la de mayor asimilación". Se imponía a todas las personas que querían inmigrar un permiso de libre desembarco, luego de que hubiesen completado toda la documentación legalmente requerida. Aunque este permiso antes servía como salvoconducto para resolver situaciones especiales, a partir de ese momento tendría una función inversa. Y además dejaba sin validez aquellos permisos emitidos antes del 1° de octubre de 1938 (Devoto, 2003). Estos recién llegados eran interpretados como un "peligro para la seguridad", pues ofrecían un foco alternativo útil para las aprensiones sociales nacidas de la súbita inestabilidad y vulnerabilidad de las posiciones sociales, y, en consecuencia, se convertían en la válvula de escape, relativamente más segura, para la descarga de la ansiedad y la ira que semejantes aprensiones suscitaban (Bauman, 2005).

Estos decretos fueron creados poco tiempo después de la Conferencia de Evian; reunión en la cual fue creado el Comité Intergubernamental de Refugiados (CIR), y hubo discusiones sobre el abordaje de esta

cuestión, a lo que la delegación argentina respondió con la promesa de tratar con comprensión el problema de los refugiados. Los Estados decidieron crear este Comité para evitar la emigración involuntaria de Alemania y Austria (Devoto, 2003). La implementación del Decreto 8972 implicaba que se le daba instrucciones a los funcionarios consulares para que se negaran a visar los permisos de desembarco a aquellas personas que no se adecuaban a las necesidades del país: quienes no pudieran comprobar que se habían dedicado a la agricultura los últimos cinco años, y que no hubieran residido los últimos cuatro años en el país que les había extendido los documentos para entrar a Argentina. Por lo tanto, aquel que quisiera ingresar necesitaba un permiso de libre desembarco otorgado por la Dirección Nacional de Migraciones (que contaba con el asesoramiento de una comisión integrada por representantes del Ministerio de Agricultura), en conjunto con el Ministerio del Interior (que controlaría los antecedentes) y el Ministerio de Relaciones Exteriores (los cónsules evaluaban las peticiones de quienes querían ingresar al país).

A partir del comienzo de la Guerra Civil Española, el Gobierno argentino mostró poca predisposición para acoger exiliados españoles, y reforzó sus mecanismos de control para que esto no ocurriese, por ello se aconsejaba no otorgar el visado si no se contaba con el certificado de buena conducta. Toda persona que no contara con la documentación requerida sería devuelta a su país de origen. Y se insistía en que la Dirección de Migraciones tuviera una estrecha comunicación con las representaciones argentinas en el exterior para "atenuar el grave peligro de la introducción de elementos tóxicos y perturbadores del orden social", ya que era el organismo que autorizaba estos ingresos, y sólo podía hacer excepciones en el caso en que un residente español en el país intercediera por familiares y ofreciera su garantía moral y financiera y la persona que solicitaba el visado no tuviese antecedentes. La Cancillería fue la institución que intentó aplicar con rigurosidad estos prin-

cipios restrictivos. El mismo Ministro de Relaciones Exteriores, José María Cantilo, sostenía que los refugiados eran "gente, por regla sin oficio", no como aquellos que forjaron la grandeza del país, el inmigrante italiano, el español, el vasco francés y el vasco español, y por ese motivo eran "aptos" para poblar el suelo argentino (Schwarzstein, 2001: 63).

Asimismo, el representante de Argentina ante el Gobierno de Burgos sostuvo que:

[...] los ciudadanos españoles que se van de su patria como consecuencia de la Guerra Civil se ven privados del derecho de reintegrarse a su país debido a las culpas graves que acarrear y, por esos antecedentes, pueden constituir una peligrosa amenaza para la sociedad argentina" (Schwarzstein, 2001:60 y 64).

Carlos Saavedra Lamas, Premio Nobel de la Paz en 1936, fue uno de los responsables de esta política, ya que él era quien impartía las instrucciones a los cónsules para que no otorguen el visado a quienes habían escapado de España, debido a que todos ellos eran "extremistas". Los cónsules en el exterior negaban el visado a las personas que tenían el permiso de desembarco en la Dirección de Migraciones, amparados en el Decreto 8972, y esto muestra que el exceso de normas administrativas llevaba a los funcionarios a prácticas arbitrarias, contradictorias y restrictivas. Debido a esto, los diputados del bloque opositor protestaron a favor de los refugiados españoles, y así lograron, dos años después, la firma de dos decretos que permitieron la entrada de vascos (1940 y 1942) (Schwarzstein, 2001).

Sin embargo, estos controles podían ser sorteados por algunas personas que necesitaban ingresar al país para estar a salvo de la guerra debido a la escasa eficacia de estas medidas: entraban como turistas o con la promesa de seguir viaje hacia otros países. Este período marca el comienzo de una restricción a la entrada de extranjeros, fundada en preservar la "calidad" de las personas que solicitaban el ingreso al país:

inmigrante no era asilado, no era una categoría migratoria, era un perseguido político y no era quien podía ser amparado por la Constitución Nacional.

La transición a otro modelo migratorio, donde aquellos que fueron recibidos para que pueblen el suelo argentino y trabajen para sembrar el suelo y provean mano de obra en la industria ya no eran "dignos" de ser parte de esta República, permitió que se generaran contradicciones en la aplicación de la legislación, tal como lo explica un estudioso en la materia:

¿Cuáles fueron los resquicios por donde se pudo evitar esto? Resquicio número uno, los resquicios legales: fueron algunas disposiciones que permitieron entrar en Argentina y en otros países, en Inglaterra y en Estados Unidos a figuras importantes en su materia, juristas, profesores, científicos, etc. por su prestigio [...] o por la acción de los colegas [...]. El otro resquicio legal era cuando conseguían papeles: no era el caso más extendido, pero algunos conseguían papeles. En Alemania algunos compraban su salida, o por ciertas consideraciones, algunos habían sido héroes de guerra... en otros casos, por disposiciones especiales. Por ejemplo el Presidente Ortiz hizo una disposición que favoreció a los vascos. Los vascos, por su acendrado catolicismo, no eran considerados una amenaza roja. De todas maneras en Argentina pudieron entrar legalmente miles de republicanos, de una manera o de otra, porque tenían parientes argentinos, porque habían vivido alguna vez acá, porque se los reconocía, o sea, entraron hombres de ciencia, periodistas, escritores, historiadores, un gran número de gente muy prestigiosa: el último embajador de la República, Ángel Osorio y Gallardo, Claudio Sánchez Albornoz, una serie de personalidades periodísticas, Mariano Perla; en el periodismo argentino había una gran cantidad que sobre todo se refugiaron en el Diario

Crítica y en El Sol [...] " (Entrevista a JSM, informante clave, 2010).

En 1940 se aprobó un decreto presidencial que favoreció a los vascos, quienes fueron los primeros en viajar en éxodo a Francia. Apoyados por los alcaldes de localidades vasco-francesas, tanto en la Cámara de Diputados como en el Ministerio de Agricultura se sumaron votos a favor de su venida debido a que eran reconocidos como trabajadores disciplinados, y porque poseían una "afinidad moral" con el pueblo argentino (debido a su pertenencia católica). La llegada de cerca de 200 vascos se produjo entre 1940 y 1941 con el arribo de los buques Formosa, Alsina y Río de la Plata, los cuales provenían de Marsella. Esto ratificó la política discriminatoria que llevaban adelante los Gobiernos de Ortiz y Castillo, quienes no sólo no acogieron a miles de republicanos que se hallaban prisioneros en los campos del sur de Francia, si no que ni siquiera escucharon los pedidos de las organizaciones que reclamaban que tomaran a cargo el cuidado de los niños huérfanos, hijos de republicanos (Schwarzstein, 2001: 75-78).

En 1941 se creó el Consejo de Inmigración, basado en el Decreto 17-9-1941, de fecha 23 de octubre, compuesto por tres miembros y facultado para autorizar o rechazar la entrada al país de toda persona, migrante o no. En ese mismo año se crea el Registro de Extranjeros para controlar la entrada y salida de extranjeros (Senkman, 1985: 622).

Política de asilo

Contrario a esta posición, el cuerpo diplomático argentino jugó un rol activo en esos años como defensor de la doctrina del derecho del asilo, a partir de la política de neutralidad que emblemáticamente defendía el país: eso provocó una política dual que duró los tres años en la que se desarrolló la Guerra Civil Española (1936-1939). Argentina enarbó el derecho de asilo tanto para

un bando como para el otro, nacionalistas y republicanos, y no aceptó ninguna limitación para ejercerlo. A pesar de ello, este derecho era más benevolente hacia el bando nacionalista, especialmente ante los pedidos de eximición de la pena de muerte a políticos o civiles españoles (Schwarzstein, 2001:56).

Durante estos años, tres representaciones diplomáticas estuvieron al frente de la política de asilo: Chile, Noruega y Argentina. Argentina desde el comienzo de la guerra asumió una actitud dual: por un lado mantenía buenas relaciones con el Gobierno republicano, aunque mostraba simpatía hacia los nacionalistas. Era fuerte el deseo por reconocer al régimen de Francisco Franco⁷, y esta línea seguida por la política exterior influyó en cierta medida en las políticas migratorias. El temor a recibir a los refugiados mostraba la contradicción del Gobierno: se situaba por sobre la tradición liberal de inmigración anterior y por sobre las consideraciones humanitarias respecto a las víctimas.

Recepción de solicitantes de refugio provenientes de múltiples conflictos armados (1985-2010)

En la actualidad se encuentran escasas políticas orientadas específicamente a la recepción de solicitantes de refugio y refugiados, pero sí se puede decir que el Estado argentino tuvo una política de puertas abiertas ya que ha reconocido al 40% de las 12.326 personas que han solicitado la protección del Estado⁸ entre los años 1985 y 2010.

A pesar de ello, el Gobierno Nacional había invisibilizado a esta población alegando que eran "pocos" e ignorando los tratados internacionales suscriptos, y es por ese motivo que las ONG han cumplido, y cumplen aún, el rol estatal de asistencia y protección (entrevista a SJ, informante clave, 2004).

El Estado argentino ha tomado diferentes posiciones desde 1961, año en que adoptó la

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951⁹:

1961-1984: en el año 1967 Argentina adhirió al Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados¹⁰ y fue el único gesto que realizó con respecto a la responsabilidad adquirida en el año 1961. El contexto político no fue favorable para la creación de políticas focalizadas a los derechos humanos debido a que el país atravesó por distintos Gobiernos autoritarios que actuaron como generadores de refugiados y no como receptores, con la excepción del acuerdo firmado en 1979 con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) (Forgione, 1983) y, ya en democracia, el programa de repatriación de chilenos implementado entre ACNUR y el Servicio Ecuménico de Apoyo y Orientación a Migrantes y Refugiados (Caref) (entrevista con funcionaria de Caref., 2003).

1985-2001: este período se inicia con la creación del Comité de Elegibilidad para los Refugiados (Cepare), hito que se produce en un contexto de retorno a la democracia y de la recuperación de la posibilidad de aplicación de los estándares en materia de derechos humanos. Se puede decir que los refugiados comienzan a "existir" a partir de 1985, ya que desde ese año se comienza a llevar registro de las peticiones de los solicitantes de refugio realizadas a través del Cepare. Esta acción es muy importante porque sin datos estadísticos no se puede conocer la composición de la población solicitante y refugiada, y eso imposibilita el diseño de políticas públicas focalizadas para este grupo vulnerable.

Durante este período se aprobaron distintas normativas internas para efectivizar la protección en diversos ámbitos: exención de tasas migratorias, la eximición en la presentación de documentos para presentar en el Registro Nacional de las Personas, la obligación de mantener en confidencialidad las solicitudes, la forma en que se deben efectivizar los pedidos de extradición, el otorgamiento del Documento Nacional de Identidad para quienes hayan recibido el estatuto, la fijación del procedimiento para

discernir la condición del solicitante y la incorporación de la Declaración de Cartagena^{11 12}(Cicogna, 2008).

2002-2010: en el año 2002 Cepare firmó un acuerdo con ACNUR para darle una solución al atraso que llevaba en la resolución de las solicitudes de refugio, las cuales se habían acumulado luego de la llegada de 757 solicitantes peruanos en el año 1999¹³. Esto implicó que el número de solicitantes, que rondaba una media de 300 peticiones por año, alcanzara un promedio de 1461 solicitudes anuales entre los años 1999 y 2001¹⁴. ACNUR proveyó al Cepar recursos humanos, materiales y económicos para reducir la demora que se estaba produciendo y estaba afectando a las tramitaciones de las peticiones presentadas por los solicitantes.

Luego de 10 años de discusiones acerca del mejor proyecto de ley, en el año 2006, se aprueba la Ley 26.165¹⁵ llamada "Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado". Esta norma, aún no reglamentada, provocó la creación de la Comisión Nacional para los Refugiados (Conare) y de otras instituciones donde los solicitantes de refugio y refugiados pueden volcar sus demandas.

A raíz de lo dictado por la Ley 26.165 se crea la Conare, institución que sustituyó al Cepar a partir de mayo del año 2009. Esta Comisión, conformada por representantes de los Ministerios del Interior, de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos y de Desarrollo Social y un representante del Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (Inadi), representa un logro de los impulsores de la Ley ya que creían que este tipo de composición lograría avances en la resolución de los casos y demandas de esta población.

El área operativa de esta Comisión está encarnada en su Secretaría General, la cual ejerce las siguientes funciones, entre otras, según lo dictado por Resolución (Ministerio del Interior) 800/09: orientar y supervisar el procedimiento cuando hubieran intervenido de manera primaria en la solicitud otras au-

toridades competentes; llevar un registro de los solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado; asegurar que el solicitante sea debida y oportunamente informado acerca de sus obligaciones en cada etapa del procedimiento; elaborar estadísticas e informes sobre la situación de los refugiados en el país y preparar informes sobre estándares e indicadores de protección, entre otras.

También en el ámbito nacional, se creó en el año 2007 la Comisión para la Asistencia Integral y Protección del Refugiado y Peticionante de Refugio de la Defensoría General de la Nación, la cual está conformada por un grupo interdisciplinario de profesionales provenientes del derecho, la psicología, la biología, antropología, entre otras. A partir de la reforma constitucional del año 1994, el Ministerio Público de la Defensa se instituye como un órgano independiente del resto de los Poderes del Estado, con autonomía funcional y autarquía financiera (Constitución Nacional, artículo 120). Es la institución que se encarga de asegurar la efectiva asistencia y defensa judicial de los derechos de las personas, y su ámbito de actuación abarca todos los fueros. El servicio que brinda este Ministerio es brindado por los defensores públicos, tutores y curadores públicos, que integran el organismo, a nivel nacional, en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y a nivel federal, en todo el país. Las Defensorías Públicas de la Capital Federal están organizadas de acuerdo al fuero e instancia de los Tribunales ante los cuales se desempeñan. Los tutores y curadores públicos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se desempeñan en el ámbito de esa ciudad, y existen dos tutorías y dieciocho curadurías públicas. Uno de estos tutores es quien se encuentra a cargo de los 120 menores no acompañados a quienes se les otorgó el estatuto de refugiado, y que han viajado desde distintos países del mundo, tales como Liberia, Guinea Bissau, Costa de Marfil, Nigeria y Colombia, entre otros (*entrevista a funcionario de la Defensoría General de la Nación, 2009*).

El tema está en cómo vas dando vías, están las vías, pero no hay la voluntad política a que se acceda a esas vías. El ACNUR tiene ahí a la mano una u otra cosa que hacer, y puede viabilizar la situación social, económica, pero no lo hace porque pueden cazar terreno también. [...] Los que están presos tienen más facilidades que uno. [...] hay viabilidades y se puede adecuar cierto reglamento, ni siquiera normas, si no reglamentos, algunas disposiciones administrativas, donde se pueda dar prioridad a eso (estudiar), pero no, cuando le decía a un funcionario –“¿no se puede hacer una política específica para refugiados?”. Si se puede hacer una política nuestro problema se puede resolver porque no somos muchos siquiera. Y él me decía que no se puede hacer una política específica para los refugiados porque si no está dentro de lo establecido, se estaría discriminando a las otras minorías. [...] Nosotros no queremos tener mayores privilegios, pero tampoco queremos tener menos privilegios. Queremos ser iguales” (entrevista a Carlos, refugiado peruano, 2009).

Aunque la llegada de personas que pertenecen a los desplazamientos forzados de población no es un fenómeno que haya surgido recientemente, los solicitantes de refugio que llegaron al país en la última década se han visibilizado debido a que ha aumentado el número de personas provenientes de África Occidental. Este hecho se debe a que Estados Unidos y la Unión Europea aplican desde el 2001 un criterio de selectividad de la migración que cada vez sea hace más riguroso (Mármora, 2009: 28), y eso provocó que el lugar de destino elegido por migrantes y solicitantes de refugio haya cambiado y que estas personas se dirijan hacia otros países como, por ejemplo, Argentina, que permite el ingreso de los solicitantes y su estadía en el país mientras su solicitud se resuelve y no los encarcela mientras averigua sus antecedentes penales.

Eso, sumado a la aprobación de la ley de migraciones, en el año 2004, y la ley de refu-

gio, en el año 2006, en un contexto de promoción de los derechos humanos por parte del Gobierno nacional, ha puesto esta cuestión en la agenda de algunas instituciones estatales, organismos internacionales y ONG. Incluso desde el ámbito académico ha surgido una motivación para el análisis de este fenómeno, y actualmente se desarrollan algunas investigaciones que profundizan esta dimensión, pero que aún no presentan resultados definitivos.

Conclusiones

Durante la década del treinta arribaron al país exiliados y refugiados de la Guerra Civil Española y la Segunda Guerra Mundial. Estas personas fueron recibidas en un contexto poco favorable para la comprensión de sus necesidades. Los Gobiernos autoritarios argentinos sólo fomentaron el cierre de las fronteras, contrario al espíritu de la sociedad y del mismo Cuerpo Diplomático que yacía en su seno, quien respetó la tradición argentina de brindar asilo. De todos modos, las normas que restringieron la entrada de los perseguidos fueron efectivas e impidieron la llegada de aquellos que necesitaban un Estado que los proteja, donde retomar su vida.

Por otra parte, desde la reapertura democrática de 1983, Argentina pudo recomponer sus políticas de protección a los derechos humanos y acoger a solicitantes de refugio de 72 países del mundo. Dada la favorable coyuntura durante los Gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (desde 2007), quienes pusieron en la agenda gubernamental la cuestión de los derechos humanos, y junto con la aprobación de la Ley 26.165, se puso en marcha la creación de nuevas instituciones que se han convertido en un espacio donde los solicitantes y refugiados que viven en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires pueden exigir la reparación de sus derechos no gozados. Estas áreas funcionan como “supervisores” de las acciones de las demás instituciones del Estado

involucradas en la protección de los derechos humanos de los refugiados, tales como la Conare, hospitales públicos, establecimientos educativos, entre otros, y del desempeño de las ONG involucradas en las tareas de asistencia.

Aunque todas son muy jóvenes, ya que fueron creadas e implementadas entre uno y tres años atrás, se hallan imbricadas en una red institucional densa que les permitirá atender las cuestiones específicas del accionar de aquellas áreas involucradas en la protección de los derechos humanos de los refugiados. De esta manera, la mirada de estas instituciones posibilita reducir la brecha que existe entre la letra escrita de las normas y su aplicación.

Hay que remarcar que la falta de reglamentación de la Ley provoca que la resolución

de las peticiones siga siendo muy lenta (entre tres y siete años), hecho que provoca que muchos solicitantes abandonen su pedido y regularicen su situación documental como migrantes, como algunos que han elegido el programa "Patria Grande"¹ para obtener su Documento Nacional de Identidad (DNI). El acceso a derechos tales como el trabajo, la salud, la vivienda y la educación sigue siendo difícil o nulo. Y lo más importante es que la mayoría de los solicitantes de refugio y refugiados desconoce sus propios derechos y obligaciones. Esto conlleva a situaciones de discriminación, exclusión y estigmatización que podrían ser suavizadas con una campaña de difusión a través de los medios y de la enseñanza en las escuelas y en todos los niveles educativos acerca de quién es un refugiado.

Referências bibliográficas

- BAUMAN, Zygmunt. *Vidas desperdiciadas: la modernidad y sus parias*. Buenos Aires: Paidós, 2005.
- CICOGNA, María Paula A. *Refugiados en Argentina. La comunidad peruana en Buenos Aires*. 2008. Tesis (Doctorado de la Universidad de Buenos Aires, área Antropología), Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- CONARE. *Datos estadísticos 1985-2009*. Argentina: Ministerio del Interior, 2010.
- DEVOTO, Fernando. *Historia de la inmigración en la Argentina*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 2003.
- FORGIONE, Claudia. Oriente a Occidente: el caso de las familias de refugiados laosianos en Jujuy. *Entregas del Instituto Interdisciplinario*, Tilcara, n° 14, p. 1-10, 1983.
- JACKISCH, Carlota. Los refugiados alemanes en la Argentina. *Todo es Historia*, Buenos Aires, n° 244, octubre, 1987.
- KUDRYCKA, Barbara. "The Changing Position and Status of Civil Servants" In: Twenty-fifth International Congress of Administrative Sciences Athens, 2001, Athens.
- LEIVA, María Luján. La inmigración en la Argentina de Posguerra. *Todo es Historia*, Buenos Aires, n° 296, febrero, 1992.
- NOVICK, Susana. *Inmigración y discriminación. Políticas y discursos*. Buenos Aires: Trama Editorial y Prometeo Libros, 2001
- RAPOPORT, M. *El laberinto argentino. Política internacional en un mundo conflictivo*. Buenos Aires: EUDEBA, 1997.
- ROCK, D. *Argentina 1516-1987. Desde la colonización española hasta Raúl Alfonsín*. Madrid: Alianza, 1988.
- SCHWARZSTEIN, D. *Entre Franco y Perón*. Buenos Aires: Planeta, 2001.
- SENKMAN, Leonardo. "La política migratoria argentina durante la década del treinta. La selección étnica". En: *Primeras jornadas nacionales de estudios sobre inmigración argentina, 1*, Buenos Aires. Anales. Buenos Aires: Ministerio de Educación y Justicia, 1985. p. 599-623.

SENKMAN, Leonardo (1997). La Argentina neutral de 1940 ante los refugiados españoles y judíos, en Klich, Ignacio y Rapoport, Mario (eds.), *Discriminación y racismo en América Latina*, Buenos Aires, GEL.

VIVES, VICENS. *Historia general moderna. Vol.2*. Barcelona, 1979.

WANG, DIANA. *Hijos de la Guerra: la segunda generación de sobrevivientes de la Shoá*. Buenos Aires: Marea, 2007.

Resumen: En este artículo se analizarán las políticas creadas e implementadas desde el Estado argentino para promover o desalentar la recepción de exiliados y refugiados durante desde 1930 hasta 1943 y durante 1985 a 2010. Se relevará la normativa creada durante esos períodos y se analizará el contenido de las entrevistas realizadas a exiliados y refugiados, en ambos períodos, para contrastar el espíritu de la norma con la percepción de los actores. Esta investigación tiene como objetivo específico develar el carácter de estas políticas para descubrir si las mismas alentaron la inclusión o exclusión de esta población en la sociedad argentina.

Palabras-claves: refugiados, políticas públicas, Argentina, siglo XX y XXI

Résumé: Dans cet article, nous analyserons les politiques créées et mises en place par l'État argentin pour promouvoir ou non l'accueil d'exiliés et réfugiés à partir de 1930 jusqu'en 1943 et depuis 1985 aux années 2000. Nous proposerons un état des lieux de la réglementation créée durant ces périodes où nous analyserons le contenu des entretiens réalisés aux exiliés et réfugiés au fil des périodes. Cette enquête a comme objectif spécifique de percer les caractéristiques des politiques d'accueil menées en Argentine afin de mieux appréhender si celles-ci ont encouragé l'inclusion ou l'exclusion de ladite population.

Mots clés: réfugiés, politiques publiques, Argentine, siècle XX et XXI (révisée)

Notas

- 1 Avance de investigación posdoctoral (período 2008-2010): "Refugiados en Argentina. El rol de los círculos artísticos e intelectuales en la recepción de exiliados y refugiados durante el siglo XX". CONICET/Facultad de Filosofía y Letras (UBA). Dirección: Dra. S. Francis Korn y Co-Dirección: Dr. Juan Carlos Radovich.
- 2 Recién en 1951 los Estados reconocen la figura del refugiado, ya que el Pasaporte Nansen (creado en 1922) y otros intentos, como los salvoconductos, para que los Estados no involucrados en la contienda protejan a las víctimas de la violencia generalizada a veces no eran reconocidos como documentos válidos por las autoridades que los recibían.
- 3 Conare. Datos estadísticos 1985-2009. Buenos Aires, 2010.
- 4 Elaboración propia en base a datos de la Conare (Datos estadísticos 1985-2009. Buenos Aires, 2010).
- 5 Alberdi, Juan Bautista (2007). Bases y puntos de partida para la organización política de la República de Argentina. La Plata: Terramar.
- 6 Circular 11: orden secreta emitida el 12 de julio de 1938 por el canciller José María Cantilo para que los cónsules negaran cualquier tipo de visa "a toda persona que fundadamente se considere que abandona su país como indeseable o expulsado, cualquiera sea el motivo de su expulsión", sin aclarar país de origen. Fue derogada el 8/6/2005 en un acto simbólico (Wang, 2007: 243).
- 7 Ante la larga duración de la guerra, Francisco Franco necesitaba dar una cierta legitimidad a su régimen, para poder ser reconocido por otros Gobiernos. El 1 de octubre de 1936 la zona controlada por los sublevados quedó bajo el mando de una junta militar, la Junta de Defensa Nacional, presidida por Miguel Cabanellas Ferrer. El 30 de enero de 1938, se creó un primer gobierno al mando de Franco, cuya sede se hallaba en Burgos (Vives, 1979)
- 8 Coeficiente de elegibilidad: 1985-1990: 42,92%; 1990-1999: 40,77%; 2000-2009: 36,63% (elaboración propia sobre datos estadísticos de Co.Na.Re., febrero de 2010).
- 9 Aprobada en Ginebra el 28 de julio de 1951. Entrada en vigor: 22 de abril de 1954, de conformidad con el artículo 43. Argentina adhirió el 13 de septiembre de 1961 y entró en vigor el 13 de febrero de 1962.
- 10 Firmado en Nueva York el 31 de enero de 1967. Entrada en vigor: 4 de octubre de 1967, de conformidad con el artículo VIII. Serie Tratados de Naciones Unidas N° 8791, Vol. 606, p. 267. Argentina la aprueba el 3 de octubre de 1967 y entra en vigor el 6 de diciembre de 1967.
- 11 Declaración de Cartagena. Cartagena de Indias, 19 al 22 de noviembre de 1984.
- 12 Decreto (P.E.) N° 942/95 y 464/85; Disposición (D.N.M.) 17.956/2005, Acta Resolutiva (D.N.M.) 465/98, Disposición (D.N.M.) 267/95 y Res. (D.N.M.) N° 1672/85; Res. (RENAPER) N° 1192/98; Res. (MCyE) N° 2575/98
- 13 Datos estadísticos Co.Na.Re. (2010)
- 14 Elaboración propia en base a datos Co.Na.Re. (2010)
- 15 Ley 26.165, publicada el 1° de diciembre de 2006 (B.O. 31.045) y sancionada el 28 de diciembre de 2006.