

El derecho de asilo en Argentina

Aclarando conceptos,
explorando datos
y compartiendo
experiencias (2012-2022)

Observatorio sobre
Migraciones y Asilo en Argentina

● “Gabriel Chausovsky” ●

Con el apoyo de



Acerca del Observatorio

El Observatorio sobre Migraciones y Asilo en Argentina “*Gabriel Chausovsky*” fue creado en agosto de 2019 con el propósito de relevar, sistematizar, analizar y difundir información relativa a obstáculos en el acceso a derechos de personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo.

Está integrado por

- CAREF - Comisión Argentina para personas Refugiadas y Migrantes (CAREF)
- AEC - Asociación Ecuménica de Cuyo (Mendoza)
- ANDHES – Abogados y Abogadas del Noroeste Argentino en Derechos Humanos y estudios sociales (Jujuy)
- CECOPAL – Centro de Comunicación Popular y Asesoramiento Legal (Córdoba)
- Fundación Germán Abdala (CABA)
- BTM- Bloque de Trabajadorxs Migrantes (Buenos Aires)
- Red Nacional de Migrantes y Refugiadxs
- UCIC- Unión de Colectividades de Inmigrantes de Córdoba (Córdoba)
- Programa “Acompañamiento Migrante” (Mendoza)

Coordinación:

- Comisión Argentina para personas Refugiadas y Migrantes (CAREF)
- Asociación Ecuménica de Cuyo (AEC)

El Observatorio cuenta con el apoyo de *CCFD - Comité Catholique Contre la Faim et pour le Développement - Terre Solidaire*

Acerca de este informe

En septiembre de 2021, en el marco del Observatorio sobre Migraciones y Asilo en Argentina “Gabriel Chausovsky”, se conformó un pequeño equipo de investigación integrado por cuatro profesionales provenientes de las organizaciones que son parte del Observatorio. Ese equipo llevó adelante las tareas de investigación de los informes N° 4 (sobre Asignación Universal por Hijo y familias migrantes), el N°5 (sobre voto migrante) y N°6 (sobre expulsiones). En enero de 2023, el equipo se renovó. Con la coordinación de CAREF, las dos nuevas integrantes llevaron adelante las diversas tareas de investigación implicadas en la elaboración de este informe, en un proceso que es a la vez de aprendizaje y fortalecimiento de las organizaciones.

Equipo de investigación

- Sofía Cortiglia, trabajadora social (UCIC)
- Josefina Moya Hansen, socióloga (BTM)

Coordinación y supervisión de la investigación y edición del informe

- María Inés Pacecca (CAREF)
- Lucía Wappner (CAREF)



Gabriel Chausovsky (Buenos Aires, 1948 – Paraná, 2010) fue abogado, docente y juez, y presidió la Cámara Federal de Apelaciones de Paraná desde 1984 hasta su muerte. A través de sus clases, textos, sentencias y acciones defendió y promovió sin cesar la igualdad de derechos de las personas extranjeras residentes en Argentina. Su trayectoria y su compromiso contribuyeron a consolidar y articular una perspectiva de derechos humanos en relación a migrantes, refugiados/as y solicitantes de asilo.



Observatorio sobre Migraciones y Asilo en Argentina

● “Gabriel Chausovsky” ●

COORDINACIÓN

Gabriela Liguori

Directora Ejecutiva,
Comisión Argentina para personas
Refugiadas y Migrantes (CAREF)

Valeria Chiavetta

Presidenta, Asociación Ecuménica
de Cuyo (AEC)

EQUIPO EDITORIAL

- **María Inés Pacecca**, CAREF
- **Lucía Wappner**, CAREF
- **Valeria Chiavetta**, AEC
- **Juliana Vilchez Pereira**, AEC

DISEÑO GRÁFICO

Informe: Florencia Zamorano
florenciamorano@gmail.com

Logo Observatorio: Paola Alonso
paoalonso78@gmail.com

<http://observatoriomigracionyasilo.caref.org.ar/inicio/>

Dirección postal:

Juan Bautista Alberdi 2236
(1406) Ciudad Autónoma de Buenos Aires
República Argentina
www.caref.org.ar – caref@caref.org.ar



Cortiglia, Sofia

El derecho de asilo en Argentina : aclarando conceptos, explorando datos y compartiendo experiencias : 2012-2022 / Sofia Cortiglia ; Josefina Moya Hansen ; María Inés Pacecca ; contribuciones de Lucia Wappner. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CAREF - Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes , 2024.

Libro digital, PDF - (Informes del Observatorio sobre Migraciones y Asilo en Argentina Gabriel Chausovsky / Gabriela Liguori ; Valeria Chiavetta ; 7)

Archivo Digital: descarga

ISBN 978-987-48988-9-0

1. Derecho de Asilo . 2. Argentina. 3. Políticas Públicas. I. Moya Hansen, Josefina. II. Pacecca, María Inés. III. Wappner, Lucia, colab. IV. Título.

CDD 325.21

El derecho de asilo en Argentina

**Aclarando conceptos,
explorando datos y
compartiendo
experiencias (2012-2022)**

Las temáticas vinculadas al derecho de asilo y a la situación de las personas refugiadas y solicitantes de asilo no tienen gran visibilidad en Argentina, pese al incremento de la movilidad, los conflictos y las vulneraciones de derechos en América del Sur. Este informe aborda las nociones y los conceptos centrales referidos al derecho de asilo, con especial atención a la manera en que la ley argentina define a quién se aplicará el término refugiado. También describe cómo se lleva adelante el procedimiento de reconocimiento de la condición de persona refugiada y analiza las estadísticas oficiales sobre las solicitudes tramitadas entre 2012 y 2022. Finalmente, a partir de experiencias institucionales y personales, muestra cómo transcurre la vida de las personas que solicitaron asilo en el “mientras tanto” del procedimiento, que puede demorar varios años.





Indice

1	Presentación	7
2	¿Qué es el derecho de asilo?	9
3	El derecho de asilo en Argentina	13
	La Ley de Reconocimiento y Protección al Refugiado	14
	Acerca del procedimiento para la determinación de la condición de refugiado	15
	El asilo en números. Solicitudes y reconocimientos	18
4	Experiencias institucionales y personales	24
	Las miradas institucionales	24
	Experiencias en primera persona. El “mientras tanto”	27
5	Propuestas	34
	ANEXOS	
	Glosario de términos	36
	Preguntas frecuentes sobre el procedimiento para la determinación de la condición de refugiado	37



En las primeras décadas del siglo XXI, el mundo ha visto a millones de personas desplazarse a través de fronteras internacionales por razones tales como guerras, conflictos armados, violencia generalizada, crisis políticas y humanitarias, persecuciones étnicas y raciales, catástrofes naturales y desastres medioambientales. Siempre que se ha habla de quienes huyen de esas situaciones se utilizan términos tales como personas desplazadas, refugiadas, solicitantes de asilo o exiliadas (ver el glosario de términos), y se hace referencia a las diversas responsabilidades de protección que competen a los Estados de los que parten y a los Estados a los que llegan.

El informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) que da cuenta del estado de situación a diciembre de 2022 indica que para esa fecha había, en todo el mundo, 108,4 millones de personas desplazadas por la fuerza “como resultado de persecución, conflicto, violencia, violaciones a los derechos humanos o acontecimientos que alteraron gravemente el orden público” (ACNUR, 2023: 2). De esos 108,4 millones de personas:

- **62,5 millones** eran desplazadas internas (es decir que no habían cruzado fronteras internacionales),
- **35,3 millones** eran refugiadas,
- **5,4 millones** eran solicitantes de asilo y
- **5,2 millones** no habían sido reportadas en ninguna de las categorías anteriores, pero se estimaba que necesitaban algún tipo de protección internacional.

De los 35,3 millones de personas refugiadas, 41% eran niños y niñas que tenían entre 0 y 17 años, 55% tenían entre 18 y 59 años y 4% tenían 60 años o más. Casi dos tercios de esta población (a diciembre de 2022) había partido de cuatro países: Siria (6.500.000 personas), Ucrania (5.700.000 personas), Afganistán (5.600.000 personas) y Venezuela (5.500.000 personas). A su vez, gran parte de estas personas se había dirigido a destinos próximos a su país de origen, tal como Turquía, Alemania, Irán y Colombia. Cada uno de estos países alojaba entre 3.600.000 y 2.100.000 personas refugiadas (ACNUR, 2023).

Estas cifras son un pálido reflejo de las trayectorias y los recorridos de millones de familias, algunas de las cuales se encuentran en América del Sur y en Argentina. Efectivamente, nuestro país ha recibido personas refugiadas de Perú y de Colombia en las décadas de 1990 y 2000, de Haití luego del terremoto de 2010, de Siria y Venezuela a partir de 2014/2015, de Bolivia luego del golpe de Estado en 2019 y más recientemente, algunas de Rusia y Ucrania. Entre 2000 y 2022, casi 27.000 personas solicitaron asilo en Argentina, y 3.300 de ellas obtuvieron el estatuto de refugiadas¹ y la protección que conlleva: la garantía de no devolución al país donde su vida, su seguridad o su libertad están en peligro.

En un mundo y una región convulsionados por las crisis (económicas, políticas, sanitarias, ambientales, humanitarias...) este informe se propone tres objetivos:

- 1** presentar las nociones y los conceptos centrales referidos al derecho de asilo, tal como se fue consolidando luego de la Segunda Guerra Mundial;
- 2** describir y analizar el procedimiento y los números de las solicitudes y reconocimientos de la condición de refugiado en Argentina;
- 3** a través de cuatro historias, mostrar cómo transcurre la vida de las personas que solicitaron asilo en el "mientras tanto" del procedimiento, que puede demorar varios años.

Puesto que se trata de una temática escasamente abordada en nuestro país (y poco conocidas por la sociedad en general), esperamos que el informe aporte conceptos, datos y experiencias útiles para la reflexión crítica y para el trabajo que realizan las organizaciones sociales y de migrantes.



¹ Según datos provistos por la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE) a través de su página web y diversos pedidos de acceso a la información pública

¿Qué es el derecho de asilo?

2

Las razones por las que las personas parten de sus países de origen o de residencia son variadas: trabajo, educación, curiosidad, reunirse con familiares que ya migraron. Pero también hay millones de personas que parten porque temen ser perseguidas por motivos raciales, políticos o religiosos, o porque su vida, su seguridad o su libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, por conflictos internos, agresiones extranjeras o violaciones masivas de los derechos humanos. En estos casos, se presume que existen **temores fundados que ponen en peligro la vida de las personas**, y que no pueden encontrar protección en el país de su nacionalidad.

Las personas que abandonan sus países en esas circunstancias pueden dirigirse a otro país, invocar el derecho de asilo y solicitar que se les reconozca **el estatuto de refugiado, que les garantiza protección internacional**. ¿En qué consiste esa protección internacional? En la no devolución al país donde esa persona sería perseguida o estaría en peligro. A diferencia de las personas migrantes (que pueden ser expulsadas y devueltas a sus países de origen), las que obtuvieron el estatuto de refugiadas no pueden ser devueltas ni retornadas, ya que ello pondría en peligro su vida. Justamente el **principio de no devolución** (como herramienta central de protección y compromiso internacional) es la piedra angular del derecho de asilo y la principal diferencia jurídica entre una persona migrante y una persona refugiada. Entonces, en términos sintéticos, el derecho de asilo es la manera por la cual un país otorga protección, dentro de su territorio, a personas que abandonaron su país de nacionalidad o de residencia habitual debido a temores fundados de persecución que ponían en peligro su vida.

Puesto que el derecho de asilo conlleva una obligación de protección por parte del Estado que lo reconoce, se trata de un derecho territorial, accesible dentro de los límites nacionales, ya que un país difícilmente pueda garantizar seguridad fuera de sus fronteras.

El derecho de asilo es parte del derecho internacional de los derechos humanos. La *Declaración Universal de Derechos Humanos* de 1948 establece que “en caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país” (artículo 14). Es decir que se trata de un derecho disponible para todas las personas, que todos los países se comprometen a honrar, y que se ha ido definiendo y consolidando a través de distintos instrumentos internacionales. En esta oportunidad, interesa destacar tres instrumentos, que son clave para comprender la figura del asilo en Argentina:

- la *Convención de las Naciones Unidas sobre Estatuto de los Refugiados*, de 1951 (también conocida como Convención de Ginebra),
- el *Protocolo de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados*, de 1967,
- la *Declaración de Cartagena sobre Refugiados*, adoptada en 1984 por la Organización de Estados Americanos (OEA).

Cada uno de estos instrumentos establece a quién se aplicará el término “refugiado”. Veamos. Según la *Convención de Ginebra* (1951), 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. (Art. 1)

Esta definición de “refugiado” recoge, centralmente, las persecuciones y matanzas que ocurrieron en Europa antes, durante y después de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945). De allí surgen el límite temporal (“acontecimientos ocurridos antes del 1° de enero de 1951”) y los motivos de persecución: raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas.

Años más tarde, en 1967, el *Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados* amplió la definición, levantando la restricción temporal (es decir que ya no importaba cuándo hubieran ocurrido los acontecimientos). También enfatizó que el *Protocolo* se aplica “sin ninguna limitación geográfica” (Art. 3), es decir que los hechos que motivan a las personas a solicitar asilo pueden haber ocurrido en cualquier parte del mundo.

En 1984, mediante la *Declaración de Cartagena sobre los Refugiados*, la Organización de los Estados Americanos expresó que:

se hace necesario encarar la extensión del concepto de refugiado, teniendo en cuenta [...] las características de la situación existente en la región [...]. 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 (III – 3).

Estas definiciones muestran cómo el asilo ha sido un derecho sensible a los múltiples y cambiantes conflictos y crisis que son parte de la historia de los siglos XX y XXI. Los tres instrumentos no solo han ido adecuando la definición de quién es una persona refugiada,

también han establecido sus derechos y han hecho recomendaciones para los Estados Parte (es decir: para los Estados que han firmado y ratificado esos instrumentos y que por lo tanto se obligan a sí mismos a cumplir con lo que dichos instrumentos establecen).

Tanto la definición de la *Convención* de 1951 como la de la *Declaración de Cartagena* enfatizan la prohibición de expulsión y el principio de no devolución, que trae consigo la prohibición del rechazo en frontera. ¿Qué significa esto? Que una persona que huye de su país de origen o de residencia habitual por temores fundados de persecución no puede ser rechazada en la frontera del país al que arriba porque carezca de documentos de identidad o de viaje. Tampoco puede ser sancionada por haber ingresado de manera irregular al país al que se dirigió para solicitar asilo. Si la persona resultara rechazada en la frontera, o sancionada o expulsada por el ingreso irregular, la protección que implica el derecho de asilo resultaría inexistente, ya que solo se vuelve efectiva en la medida en que la persona que huye puede ingresar a otro país. En este sentido, el artículo 31 de la *Convención de Ginebra* establece que

los Estados Parte no impondrán sanciones penales, por causa de su entrada o presencia ilegales, a los refugiados que, llegando directamente del territorio donde su vida o su libertad estuviera amenazada [...], hayan entrado o se encuentren en el territorio de tales Estados sin autorización, a condición de que se presenten sin demora a las autoridades y aleguen causa justificada de su entrada o presencia ilegales.

La *Declaración de Cartagena* reafirma y refuerza esta noción al

reiterar la importancia y significación del principio de no devolución (incluyendo la prohibición del rechazo en las fronteras), como piedra angular de la protección internacional de los refugiados (III – 5).

Estos instrumentos también hacen referencia a otros derechos de las personas refugiadas: educación, vivienda, asistencia pública, trabajo, libertad de circulación, etcétera. Para algunos derechos (tales como el empleo remunerado o por cuenta propia, el acceso a bienes muebles e inmuebles, la vivienda, el derecho a asociarse, el reconocimiento de títulos profesionales y la libertad de circulación) la *Convención de Ginebra* establece que los Estados deben asegurar a las personas refugiadas que se encuentren en su territorio “el trato más favorable posible, y en ningún caso menos favorable que el concedido generalmente a los extranjeros en las mismas circunstancias” (Arts. 13, 15, 17, 18, 19, 21 y 26).

Para otros derechos (tales como el acceso a los tribunales de justicia, a la enseñanza elemental, a la asistencia pública, y los derechos de propiedad intelectual e industrial) corresponde el mismo trato que a los nacionales del país (Arts. 14, 16, 22 y 23). En la misma línea, la *Declaración de Cartagena* insta a los Estados a trabajar en pos de “la integración de los refugiados a la vida productiva del país” (III – 11) y a “reconocer que la reunificación de las familias constituye un derecho fundamental en materia de refugiados” (III – 13).

En síntesis, el derecho de asilo, cuyo elemento central es el principio de no devolución, es una modalidad de protección internacional que incluye tres dimensiones: el derecho a buscar asilo, el derecho a recibir asilo y el derecho a disfrutar del asilo.

¿Todas las personas pueden solicitar y recibir asilo?

Si bien cualquier persona puede solicitar asilo, la condición de refugiado (es decir: la efectiva protección de no devolución que conlleva el asilo) no le será reconocida a quienes hayan cometido ciertos tipos de delitos o actos (*Convención de Ginebra*, art. 1):

- delitos contra la paz, delitos de guerra o delitos contra la humanidad (tal como están definidos en los instrumentos internacionales);
- graves delitos comunes, cometidos fuera del país de refugio, antes de ser admitida en él como refugiada;
- actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas.

¿Cuánto dura la protección que otorga el estatuto de refugiado?

El estatuto de refugiado está pensado como algo temporal, ya que es esperable que las circunstancias cambien y que esa protección deje de ser necesaria. Por ello, la protección que conlleva el reconocimiento de la condición de refugiado puede cesar si ocurre alguna de las siguientes circunstancias:

- si la persona se ha acogido de nuevo, voluntariamente, a la protección del país de su nacionalidad;
- si, habiendo perdido su nacionalidad, la ha recobrado voluntariamente;
- si ha adquirido una nueva nacionalidad y disfruta de la protección del país de su nueva nacionalidad;
- si voluntariamente se ha establecido de nuevo en el país que había abandonado o fuera del cual había permanecido por temor de ser perseguida;
- si desaparecieron las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiada.

El derecho de asilo en Argentina

3

Para ser migrante o extranjero alcanza con cruzar una frontera internacional, pero para gozar del derecho de no devolución es necesario contar con un **reconocimiento explícito y formal** de la condición de refugiado por parte del país de destino. Es decir que las personas que consideran que tienen derecho a la protección internacional deben atravesar un procedimiento formal que determina quiénes son “elegibles” (a criterio del país de destino) para que se les reconozca la condición de refugiado.² La mayoría de los países que son parte de la *Convención de Ginebra* han puesto en marcha sus organismos y procedimientos de reconocimiento o elegibilidad, que suelen estar establecidos en las respectivas normas nacionales y que deben ser consistentes con los instrumentos internacionales.

Argentina ratificó su adhesión a la *Convención de Ginebra* en 1961, y en 1967 adhirió al *Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados*. Más adelante, en 1985, en el marco del retorno a la democracia, se aprobó el Decreto 464, que creó el Comité de Elegibilidad para los Refugiados (CEPARE). El CEPARE fue un cuerpo colegiado y deliberativo, integrado por tres representantes de la Dirección Nacional de Migraciones y un/a representante del Ministerio de Relaciones Exteriores, que funcionó en el ámbito del Ministerio del Interior (más específicamente en la Dirección Nacional de Migraciones). Su finalidad principal consistió en “decidir sobre la calificación de *refugiado* respecto de los extranjeros que así lo soliciten o a cuyo favor se solicite” (Dec. 464/1985, art. 2). Un/a representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) podía ser parte de las deliberaciones, con voz pero sin voto. La CEPARE analizaba cada caso de manera individual y determinaba si a esa persona le correspondía (o no) el estatuto de refugiada.

² El reconocimiento de la condición de persona refugiada tiene carácter declarativo, pues confirma que la persona cumple con los criterios de la definición. Esto implica que una persona no se convierte en refugiada con el reconocimiento sino que, mediante el procedimiento de determinación de la condición de refugiado, el organismo correspondiente reconoce la condición que esa persona ya tenía, aun antes de haber presentado una solicitud formal de asilo o de haber sido reconocida formalmente. Es por ese carácter declarativo que el principio de no devolución se aplica tanto a la persona refugiada reconocida como a la persona solicitante de dicho reconocimiento.

La ley de reconocimiento y protección al refugiado

En 2006, cuando el Congreso Nacional aprobó la Ley N° 26.165 de *Reconocimiento y protección al refugiado*, el CEPARE fue reemplazado por la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE). Más importante aún, la ley estableció que, en Argentina, el término “refugiado” se aplicará a toda persona que:

- A** Debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o no quiera acogerse a la protección de tal país, o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera residencia habitual, no pueda o no quiera regresar a él.
- B** Ha huido de su país de nacionalidad o de residencia habitual para el caso en que no contara con nacionalidad porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público. (Ley 26.165, artículo 4).

Es decir que la definición de “refugiado” recoge tanto los motivos establecidos en la *Convención de Ginebra* (raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas) como los que reconoce la *Declaración de Cartagena*: violencia generalizada, violación masiva de derechos humanos, agresión extranjera, etcétera.

El artículo 2 de la ley establece que la protección de refugiados se realizará de acuerdo con los siguientes principios:

- principio de no devolución,
- prohibición de rechazo en frontera,
- no sanción por ingreso ilegal,
- no discriminación,
- preservación de la unidad de la familia,
- confidencialidad de las actuaciones,
- trato más favorable,
- interpretación más favorable.

La ley también creó la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE), organismo encargado de proteger los derechos de las personas solicitantes y refugiadas que se encuentren en el país o bajo su jurisdicción. Una de las principales funciones de la CONARE consiste en resolver las solicitudes de reconocimiento del estatuto de refugiado, así como decidir las cesaciones. También autoriza los ingresos al país por reunificación familiar con personas a las que se les ha reconocido el estatuto de refugiadas, así como la repatriación voluntaria de quienes la soliciten.

La CONARE se integra con cinco comisionados: un representante del Ministerio del Interior, un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, un representante del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, un representante del Ministerio de Desarrollo Social y un representante del Instituto Nacional Contra la Discriminación y Xenofobia (INADI). También son parte (con voz, pero sin voto) un/a representante del ACNUR y un/a representante de organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro. El mandato de los comisionados dura cuatro años y puede prorrogarse una única vez por cuatro años más.

En consistencia con la *Convención de Ginebra* (1951) y con la *Declaración de Cartagena*, la ley argentina incluye una serie de provisiones para promover el bienestar de las personas refugiadas o solicitantes de asilo, tales como un permiso de residencia temporal y asistencia humanitaria básica de acuerdo a sus necesidades (Art. 42). Otro aspecto central de la ley es que establece el procedimiento para la determinación de la condición de refugiado, es decir: el procedimiento mediante el cual la CONARE determina a quién se le reconoce el estatuto de refugiado.³

Acerca del procedimiento para la determinación de la condición de refugiado

- En Argentina, la solicitud de asilo es territorial. Ello significa que la persona debe encontrarse físicamente en el país para dar inicio al procedimiento.
- La solicitud de asilo puede hacerse en cualquier momento, incluso meses o años después de que la persona haya ingresado al país.
- La solicitud puede hacerse en la sede de la CONARE (ubicada en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), en una delegación de la Dirección Nacional de Migraciones o en la frontera, en el puesto de control migratorio.
- La solicitud no tiene un formato específico u obligatorio. Alcanza con una nota de puño y letra, fechada y firmada, donde se expliquen los motivos por los cuales la persona solicita asilo.
- El funcionario que recibe la nota (ya sea en la sede de la CONARE, en una delegación de la Dirección Nacional de Migraciones o en el puesto de control migratorio en la frontera) no es quien evalúa su contenido ni decide si a la persona le corresponde o no el estatuto de refugiado. Quienes deciden son los cinco comisionados de la CONARE, luego de analizar cada caso en detalle en una reunión convocada al efecto.

• • •

3 Si bien este procedimiento se encuentra en la ley, también se lo puede consultar en diversos sitios web institucionales. Entre ellos:

- Guía de información para refugiados y solicitantes en Argentina, en https://www.migraciones.gov.ar/pdf/conare/guia_espanol.pdf, con versiones en español, inglés y francés;
- Guía para completar el formulario para solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado, en <https://www.migraciones.gov.ar/pdf/conare/guia-formulario.pdf>.
- Guía para solicitar el estatuto de refugiado en Argentina, se encuentra disponible una guía para solicitar el estatuto en el país, en: <https://help.unhcr.org/argentina/como-solicitar-la-condicion-de-refugiado/>.

- A la persona que inicia el trámite de reconocimiento de la condición de refugiado se la denomina *solicitante de asilo* o *solicitante del reconocimiento de la condición de refugiado*. Como solicitante de asilo, y mientras su solicitud está siendo evaluada por la CONARE, tiene derecho a la no devolución.
- Mientras la solicitud de asilo está siendo evaluada, la persona obtiene un *documento provisorio de solicitante de la condición de refugiado* [ver Imagen 1, abajo], que autoriza a permanecer en el país y a trabajar. Este documento provisorio (que lo emite la CONARE una o dos semanas luego de presentada la solicitud y que el/la solicitante debe renovar periódicamente) permite transitar por el país, acceder a salud y educación, y tramitar la Clave Única de Identificación Laboral (CUIL) para trabajar de manera registrada.
- A diferencia de otros países (donde las y los solicitantes de asilo son alojados en campamentos y su circulación es restringida), en Argentina, las y los solicitantes de asilo pueden circular libremente dentro del país.
- Luego de presentada la nota inicial con la solicitud, la CONARE citará a la persona para una entrevista ampliatoria, para que explique su situación con más detalle y aporte información o documentación adicional.
- Por lo general, el procedimiento es muy extenso y puede demorar varios años.
- Todo el procedimiento es confidencial. Esto significa que la CONARE no informa a nadie (y menos a las autoridades del país de origen del solicitante) quiénes son las personas que han solicitado u obtenido el estatuto de refugiado.
- En Argentina es posible tramitar simultáneamente la solicitud de asilo (regulada por la ley 26.165/2006) y la residencia migratoria (regulada por la ley 25.871/2004). La ley argentina entiende que se trata de dos derechos distintos, que no se excluyen mutuamente.
- El procedimiento de solicitud puede culminar de diferentes maneras:
 - a- la CONARE puede reconocerle a la persona el estatuto de refugiada, en cuyo caso obtendrá un DNI de residente extranjero;
 - b- la CONARE puede denegar el estatuto (generalmente, por considerar que los temores no son “fundados”) e indicarle a la persona que regularice su permanencia en términos de la ley migratoria;
 - c- la persona puede desistir de su solicitud, por los motivos que sea, y regularizar su permanencia en términos de la ley migratoria.
- Existen vías de apelación para las personas cuyo estatuto fue denegado.
- La Comisión para la Asistencia Integral y Protección al Refugiado y Peticionante de Refugio (del Ministerio Público de la Defensa) brinda asesoramiento y representación legal gratuita a toda persona desee contar con un/a abogado/a en su trámite de solicitud de reconocimiento de la condición de refugiada.

IMAGEN 1

Documento provisorio de solicitante de la condición de refugiado

 Ministerio del Interior
Argentina

Comisión Nacional
para los Refugiados



ORIGINAL

EXPEDIENTE N° [REDACTED]

DOCUMENTO PROVISORIO
(Artículo 31 de la Ley 26165)

POR LA PRESENTE SE CERTIFICA que el/la titular del presente:

Nombre y Apellido [REDACTED]
Nacionalidad: [REDACTED]
nacido/a el: [REDACTED]
quien se identifica con: N° [REDACTED]
PASAPORTE [REDACTED]
domiciliado en [REDACTED] - CIUDAD AUTONOMA DE BS AS
y constituye domicilio en: [REDACTED]
- - CIUDAD AUTONOMA DE BS AS

ha formalizado una solicitud en los terminos de la Ley 26165

Por la presente, se le acuerda una **PERMANENCIA PROVISORIA** válida hasta el: [REDACTED]
[REDACTED] con habilitación para desempeñar tareas remuneradas, alojarse, estudiar y acceder a los servicios de salud públicos, debiendo presentarse para su renovación ante la Secretaría Ejecutiva de la CONARE, Delegación u Oficina Migratoria de la DIRECCIÓN NACIONAL DE MIGRACIONES en el interior del país conforme el lugar fijado como domicilio antes de su vencimiento, bajo apercibimiento de tener por caduco el pedido que formulara.

Si el/la titular de la presente decidiese egresar de la República Argentina una vez formalizada su solicitud, deberá informar su viaje a la Secretaría Ejecutiva, contar con un documento de viaje válido y vigente. En caso que, conforme su nacionalidad, la República Argentina requiese visa consular para ingresar al país, deberá tramitarla y contar con la misma para su reingreso.

Dado en **Buenos Aires** [REDACTED]
el [REDACTED] del mes de [REDACTED] de [REDACTED]


SECRETARIA EJECUTIVA CONARE
Firma y sello aclaratorio
de autoridad actuante

Ante cualquier duda comunicarse con la Secretaría Ejecutiva de la CONARE, TE 5222-7122 / 7123.

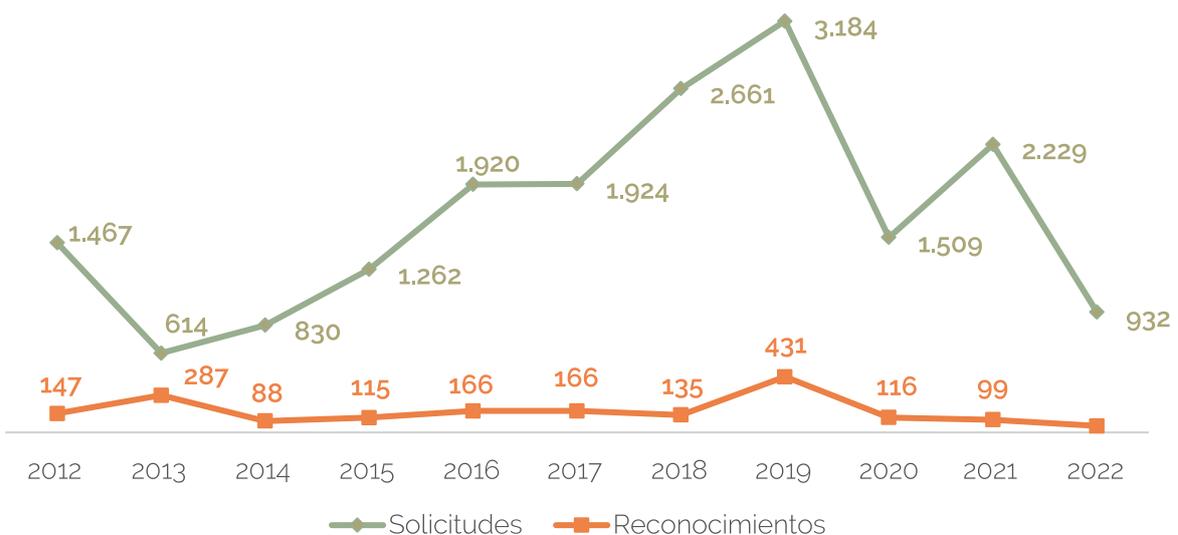
El asilo en números. Solicitudes y reconocimientos

Entre 1985 (creación de la CEPARE) y 2022, 32.385 personas solicitaron el reconocimiento de la condición de refugiadas en Argentina. De ellas, 4.956 fueron reconocidas como refugiadas.⁴ Entre 2007 y 2022 (ya con la ley 26.165 vigente), la CONARE recibió 22.360 solicitudes, y reconoció el estatuto a 2.270 personas. Las tablas y gráficos a continuación presentan y analizan las cifras correspondientes a los últimos diez años: 2012 a 2022 inclusive. Nos muestran las variaciones en los que respecta a solicitudes y reconocimientos, los cambios en las nacionalidades de las personas, la proporción de varones y de mujeres y la cantidad de niños y niñas menores de 18 años que han arribado al país (casi siempre junto a sus familias) y que tienen necesidades de protección.

El gráfico 1 muestra que siempre ha existido una brecha muy significativa entre las solicitudes iniciadas un año y los reconocimientos de ese mismo año. En lo que respecta a las solicitudes, puede observarse su crecimiento sostenido entre 2013 y 2019, y un descenso a la mitad en 2020, resultado sin dudas de la pandemia, las restricciones a la circulación en todo el mundo y los cierres de fronteras en Argentina y en otros países de la región. Los reconocimientos, por su parte, siempre han sido reducidos. En promedio, han representado alrededor del 12% de las solicitudes iniciadas en el mismo año, con el extremo más alto en 2013 (46%) y el más bajo en 2021 (4%).

GRÁFICO 1

Solicitudes y reconocimientos (2012-2022)



Fuente: Elaboración propia en base a CONARE, Informes Anuales, 2012-2022.

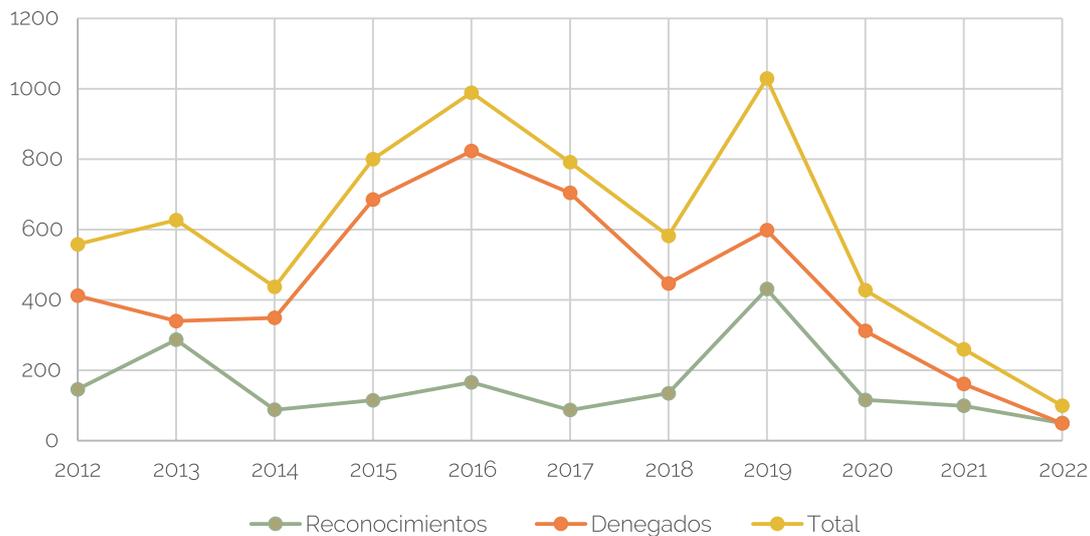
...

4 Los datos que se presentan en esta sección surgen de los informes anuales que publica CONARE (disponibles en <https://www.argentina.gob.ar/interior/migraciones/comision-nacional-para-los-refugiados/estadisticas>) y de diversos pedidos de acceso a la información pública cursados por CAREF.

El gráfico 2 no refiere a las solicitudes iniciadas (alrededor de 18.500 para el período de referencia), sino a las que fueron tratadas y resultaron reconocidas (1.700) o denegadas (5.100).⁵ Como puede observarse, salvo en 2013 y 2019, la línea de las solicitudes denegadas (de color anaranjado) corre próxima a la que representa el total de solicitudes tratadas (de color amarillo).

GRÁFICO 2

Solicitudes reconocidas y denegadas (2012-2022)



Fuente: Elaboración propia en base a CONARE, Informes Anuales, 2012-2022, y pedidos de acceso a la información pública.

El gráfico 3 muestra cuáles fueron las diez nacionalidades principales de las personas solicitantes de asilo en el período comprendido entre 2012 y 2022, y las grandes variaciones que hubo en lo que respecta a las nacionalidades y a las cantidades. Por supuesto, estas variaciones responden a las cambiantes situaciones en los países de los que parten las personas. Del total de solicitudes acumuladas para el período (18.500) la tercera parte corresponde a personas venezolanas (6.400). Les siguen las solicitudes de personas senegalesas (3.000), haitianas (1.500), cubanas (1.500) y dominicanas (1.000).

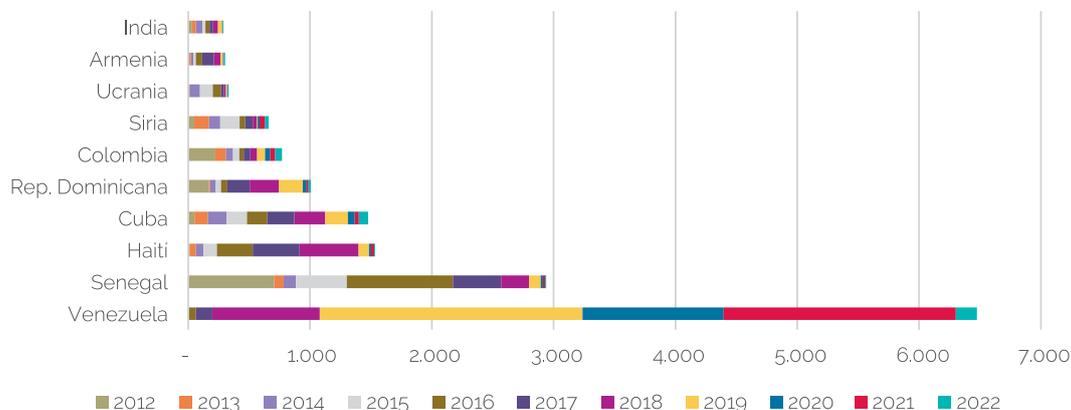
En lo que respecta a las solicitudes iniciadas por personas venezolanas, comienzan a volverse significativas hacia 2018, cuando pasaron de 135 a casi 900. En 2019 fueron 2.100, en 2020 (pandemia) disminuyeron a 1.100, en 2021 volvieron a 2.000 y en 2022 fueron menos de 200. Sin dudas, estos números recogen algunas de las dinámicas de esta migración, analizadas en otras oportunidades (CAREF, 2021; CAREF y ACNUR, 2022).



5 Los números fueron redondeados para facilitar la lectura.

GRÁFICO 3

Solicitudes de asilo. Principales nacionalidades (2012-2022)

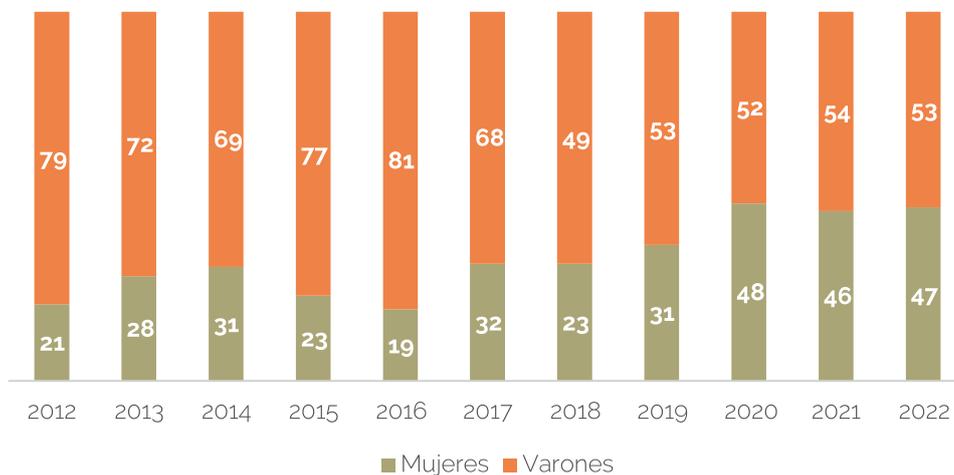


Fuente: Elaboración propia en base a CONARE, Informes Anuales, 2012-2022, y pedidos de acceso a la información pública.

Los gráficos 4 y 5 (a continuación) presentan información acerca del género y edad de las personas solicitantes de asilo. Si bien se observa una predominancia de varones y de personas mayores de edad, vale señalar que a partir de 2019 aumenta la proporción de mujeres, que a partir de 2020 supera el 40%. En el mismo año, la proporción de niños y niñas pasa del 14% al 23%, y se mantiene en valores mayores al 20%. Ambos cambios coinciden con el fuerte incremento de solicitudes de personas de nacionalidad venezolana, muchas de las cuales arribaron a Argentina junto a sus familias, alterando la predominancia masculina de años previos e incrementando la presencia de niños y niñas.

GRÁFICO 4

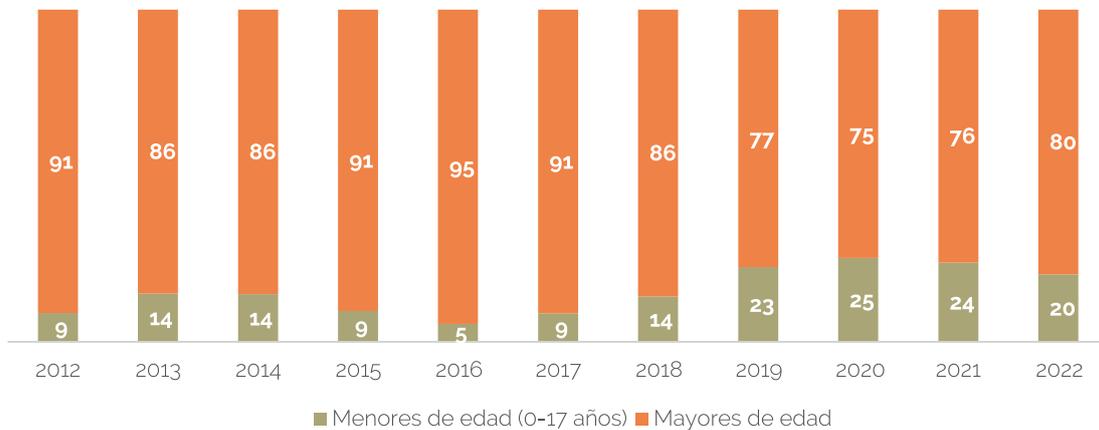
Solicitudes de asilo según género, en porcentaje (2012-2022)



Fuente: CONARE, Informes Anuales, 2012-2022.

GRÁFICO 5

Solicitudes de asilo según mayoría o minoría de edad, en porcentaje (2012-2022)



Fuente: CONARE, Informes Anuales, 2012-2022.

Analicemos ahora los datos referidos a los **reconocimientos**. Recordemos que entre 2012 y 2022 hubo 18.500 solicitudes, 1.700 estatutos reconocidos y 5.100 estatutos denegados. No contamos con información precisa respecto a los 11.600 trámites restantes. Es posible que una parte esté aún en curso, esperando la decisión, y que otra parte haya caducado o haya sido desistida —por ejemplo, porque las personas solicitantes no renovaron su documentación provisoria durante varios meses, lo que suele tomarse como indicación de desinterés por continuar con el trámite—.

¿Quiénes eran las personas a las que se les reconoció el estatuto de refugiadas? En lo que respecta a las nacionalidades, fueron reconocidas como refugiadas:

- 476 personas sirias (72% de los solicitantes de esa nacionalidad)
- 318 personas venezolanas (5% de los solicitantes de esa nacionalidad)
- 124 personas colombianas (16% de los solicitantes de esa nacionalidad)
- 107 personas ucranianas (32% de los solicitantes de esa nacionalidad)
- 62 personas bolivianas (46% de los solicitantes de esa nacionalidad)
- 30 personas haitianas (2% de los solicitantes de esa nacionalidad)
- 28 personas ghanesas (27% de los solicitantes de esa nacionalidad)
- 24 personas cubanas (2% de los solicitantes de esa nacionalidad)
- 18 personas nigerianas (7% de los solicitantes de esa nacionalidad)
- 9 personas pakistaníes (41% de los solicitantes de esa nacionalidad)
- 4 personas peruanas (8% de los solicitantes de esa nacionalidad)
- 3 personas armenias (1% de los solicitantes de esa nacionalidad)
- 2 personas senegalesas (0,1% de los solicitantes de esa nacionalidad)

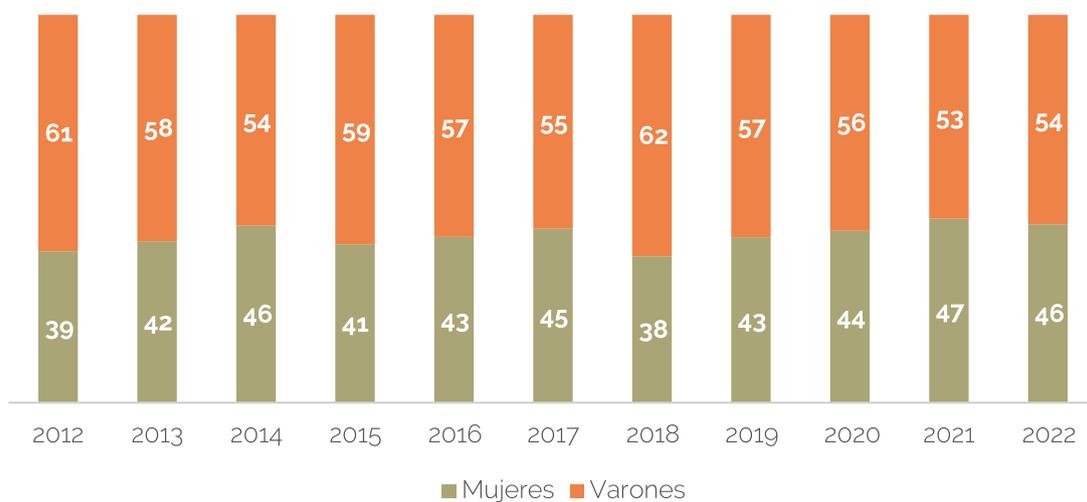
No conocemos en detalle la nacionalidad de las otras 500 personas, que están informadas bajo la categoría genérica de “otra nacionalidad”. Es posible que se repartan entre una amplia gama de procedencias (El Salvador, Nicaragua, Honduras, India, Libia, Congo, Túnez, Sri Lanka, etc.), con frecuencias muy pequeñas para cada caso.

Como vemos, las tasas de reconocimiento varían enormemente entre las distintas nacionalidades, y no hay relación directa entre cantidad de solicitudes (gráfico 3) y cantidad de reconocimientos. Las nacionalidades con mayor cantidad de solicitantes (venezolana, senegalesa, haitiana, cubana, dominicana) están entre aquellas con las tasas más bajas de reconocimientos. Vale señalar que algunos de estos países contaron con programas especiales de regularización migratoria (en 2013 y 2017) que explican en parte las variaciones en las solicitudes de asilo (CAREF, 2022).

Los gráficos 6 y 7 muestran la proporción de los reconocimientos según género y minoría o mayoría de edad (0 a 17 años; 18 y más).⁶ Como puede observarse, la proporción de mujeres refugiadas es bastante estable y ronda el 43% de todos los reconocimientos —a diferencia de las solicitudes de mujeres, que rondan el 32%—. Esta diferencia puede explicarse, en parte, porque en algunas de las nacionalidades con gran cantidad de solicitantes pero pocos reconocimientos (tales como la senegalesa, la haitiana, la cubana) predominan los varones.

GRÁFICO 6

Reconocimientos según género, en porcentaje (2012-2022)



Fuente: CONARE, Informes Anuales, 2012-2022.

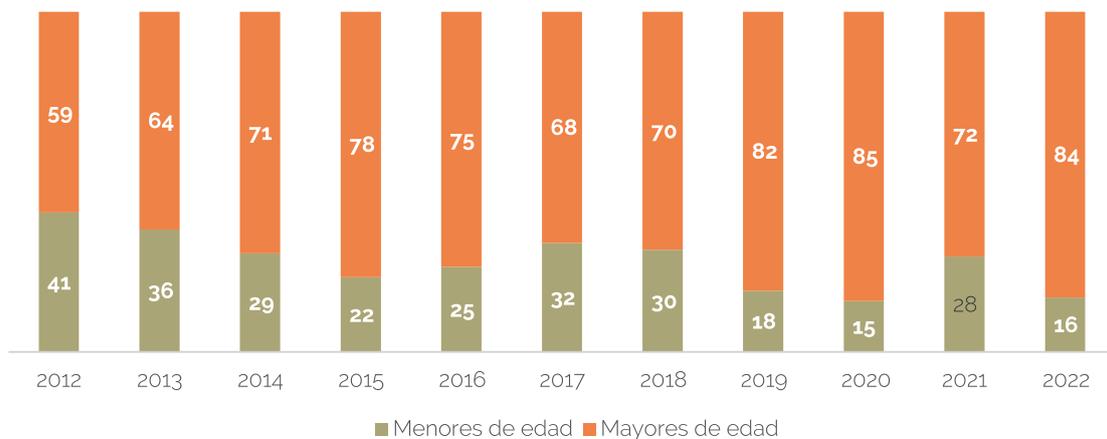
...

6 En valores absolutos: sobre 18.500 solicitudes, 11.900 correspondieron a varones y 6.600 a mujeres. En cuanto a los reconocimientos, 1.000 correspondieron a varones y 700 a mujeres. Respecto a la mayoría y minoría de edad, 15.600 solicitudes correspondían a personas mayores de edad y 2.900 a niños y niñas. En cuanto a los reconocimientos, casi 1.300 fueron para personas adultas, y algo menos de 500 para niños y niñas (valores redondeados).

En cuanto a las edades, los niños y niñas representan el 15% de las solicitudes y el 27% de los reconocimientos. Puesto que en Argentina son sobremanera infrecuentes los casos de niños y niñas no acompañados o separados de sus padres o madres que solicitan asilo, tanto las solicitudes como los reconocimientos ocurren en contextos familiares o parentales, donde están presentes uno o ambos progenitores. En estos casos, tanto la solicitud como el reconocimiento del niño o la niña se vincula directamente a la solicitud y el reconocimiento de la persona adulta de referencia (el padre o la madre). Es decir que no son las niñas y los niños quienes inician el procedimiento ni sobre quienes se realiza la determinación (el análisis de elegibilidad), sino que se hace extensivo a ellos el trámite iniciado por sus referentes adultos. Ello no significa que el procedimiento se haga sin tomar en cuenta a los niños y niñas de esa familia y la situación en la que vivían en su país de origen, especialmente en relación a los derechos que establece la *Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño*.

GRÁFICO 7

Reconocimientos según edad, en porcentaje (2012-2022)



Fuente: CONARE, Informes Anuales, 2012-2022.

En síntesis, los datos muestran que entre 2012 y 2022 hubo un promedio de casi 1.700 solicitudes iniciadas anualmente. El número más bajo (600) fue en 2013, y el más alto (3.200) en 2019. Como contracara, el promedio anual de reconocimientos (es decir: de estatutos otorgados) fue de 156, es decir: menos de la décima parte del promedio anual de solicitudes. La menor cantidad de reconocimientos (50) fue en 2022, y la mayor cantidad (431) en 2019. Esta brecha entre un número y otro remite a una de las principales preocupaciones de las personas solicitantes de asilo y de las organizaciones que las acompañan: los muy extensos tiempos del procedimiento de elegibilidad y de resolución del trámite. En la sección a continuación trataremos esta cuestión a partir de entrevistas institucionales y a personas refugiadas.

Experiencias institucionales y personales

4

Esta sección recoge la experiencia y el análisis institucional de tres personas con muchos años de experiencia en la temática del asilo en Argentina. En el marco de la investigación que dio lugar a este informe, fueron entrevistadas una funcionaria de la Comisión para la Asistencia Integral y Protección al Refugiado y Peticionante de Refugio de la Defensoría General de la Nación, una funcionaria de la oficina de ACNUR en Argentina, y la profesional responsable del área legal de una organización de la sociedad civil que brinda atención directa a personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo. Las tres son abogadas y las tres conocen, de manera directa, las diversas etapas del procedimiento de asilo y los problemas que pueden aparecer.

Estas miradas institucionales (al igual que las secciones previas de este informe) se enriquecen y toman cuerpo a partir de entrevistas en profundidad a tres varones y una mujer que fueron solicitantes de asilo entre 2013 y 2023, y que en la actualidad, con el estatuto de refugiado reconocido, residen en cuatro ciudades distintas de Argentina. Sus experiencias antes, durante y después del procedimiento de elegibilidad muestran algunas de las tantas cosas que pueden ocurrir, y las distintas maneras en que las afrontaron a partir de los recursos y las redes de contactos que tenían. En particular, las entrevistas muestran lo complejo y desafiante que es ese “mientras tanto” (mientras se resuelve la solicitud) que suele demorar varios años. Durante esos años, las personas se esfuerzan por continuar con su vida cotidiana —su trabajo, su pareja, su familia— en un contexto de gran incertidumbre y en un país en el que son extranjeras (no lo olvidan nunca), pero no saben si son migrantes o refugiadas.

Las miradas institucionales

Las tres personas entrevistadas que se desempeñan en organismos vinculados a la protección de derechos de personas refugiadas y solicitantes de asilo hicieron referencia a la necesaria complementariedad entre la ley migratoria y la de asilo, especialmente en un contexto de crisis migratoria como el que actualmente vive América del Sur. Si bien ambas normas

están destinadas a personas en procesos de movilidad, en los últimos años ninguna de las dos pareciera estar cumpliendo cabalmente con sus propósitos.

Existe cierto consenso que la creciente cantidad de personas en los sistemas de asilo de la región se vincula directamente con las limitaciones y obstáculos de las leyes migratorias, que no han logrado generar procedimientos de regularización realistas, sencillos y efectivos. Las entrevistadas coinciden que, en estos contextos, los sistemas de asilo pueden verse desbordados, ya que brindan una opción (provisoria) contra la irregularidad migratoria. Estas fallas en la legislación migratoria desvirtúan el sistema de asilo, ya que las demoras que se generan en los procedimientos de elegibilidad dejan sin protección a quienes la necesitan.

Destacan que si bien el asilo conforma un régimen especial con disposiciones específicas (tales como la no devolución), no debe pensarse sin referencia a las dinámicas de movilidad más amplias, que a su vez tampoco deben pensarse fuera de una perspectiva de derechos humanos. En este sentido, las entrevistadas consideran que si los regímenes migratorios ofrecieran alternativas de regularización realistas, los sistemas de asilo no estarían tan sobrecargados como lo están en la actualidad.

Otra cuestión que señalaron fue la falta de reglamentación de la Ley de Reconocimiento y Protección al Refugiado (ley 26.165/2006), aunque aclararon que ello no ha afectado su operatividad, ya que se aplica sin grandes inconvenientes. Sin embargo, tras casi 20 años de aplicación, se han identificado una serie de trabas u obstáculos recurrentes, que en la actualidad se resuelven según el criterio del funcionario o funcionaria que esté llevando procedimiento.

Las entrevistadas coincidieron en tres preocupaciones centrales (que tal vez se podrían abordar en la reglamentación de la ley): la presentación de la solicitud de asilo en la frontera; los tiempos del procedimiento en sí; las “sugerencias” de DNM y de CONARE para que las personas desistan de la solicitud de asilo.

Con respecto a la **solicitud de asilo en la frontera**, señalaron algunas trabas, obstáculos o confusiones que surgen cuando las personas desean hacer la solicitud en el puesto de control migratorio. A menudo, las personas encuentran negativas de diverso tipo por parte de los operadores migratorios: que la solicitud no puede hacerse en la frontera, que no puede hacerse sin determinado tipo de documentación, que no pueden hacerla personas de determinadas nacionalidades, etcétera. En la reglamentación de la ley se podrían establecer claramente los mecanismos para realizar la solicitud en la frontera, de modo que se asegure el acceso al derecho.

Los **tiempos de respuesta** también son una preocupación común. Preocupan, en particular, las demoras en la citación para la entrevista de elegibilidad, que a su vez acarrea demoras en la resolución de la solicitud y está en la base de la acumulación de procedimientos inconclusos. La cita para la entrevista puede tardar uno, dos, tres o cuatro años. Según las personas entrevistadas, ello se debe tanto a limitaciones materiales de la CONARE (instalaciones, oficiales de elegibilidad, intérpretes, etc.) como a decisiones de política institucional, que, en función de la coyuntura, priorizan las entrevistas a determinados perfiles. Por ejemplo, entre 2018 y 2019 se aceleraron los procedimientos de ciertos solicitantes de nacionalidad venezolana (políticos y ex – funcionarios) y boliviana (luego del golpe de

Estado de noviembre de 2019). A criterio de las personas entrevistadas, los tiempos excesivamente largos (mayores a un año) son irrazonables y atentan contra el efectivo goce del derecho. Cuando los tiempos se extienden, es posible solicitar el *pronto despacho*, y si no hay respuesta, algunas de las organizaciones acompañan a las personas interesadas en la presentación de un *amparo por mora*, para lograr la pronta resolución de la solicitud (ya sea que se reconozca o se rechace el estatuto).

Las integrantes de las tres organizaciones entrevistadas señalaron con preocupación que, en los últimos años, tanto desde la Dirección Nacional de Migraciones como desde la CONARE se incentivó a las personas a **desistir de la solicitud de asilo** en cuanto regularizaban su residencia por la vía migratoria, como si ambas vías fueran equivalentes. Estas sugerencias resultan problemáticas porque ni la ley migratoria ni la de asilo establecen la incompatibilidad de ambos procedimientos, ya que entienden que salvaguardan derechos distintos y complementarios: la regularización residencial por un lado, la no devolución por el otro. Además, esta sugerencia llevó al desistimiento de la solicitud de asilo a personas que obtuvieron una residencia temporaria (por uno o dos años) pero luego no la pudieron renovar, y de esa forma quedaron fuera del amparo de las dos leyes. En este sentido, resulta particularmente preocupante la situación de varios cientos de niños y niñas venezolanos.⁷

También hicieron referencia a la información con la que cuentan las personas en distintos momentos del procedimiento, y a las maneras en que esta información circula. El procedimiento en sí es complejo y reviste numerosas cuestiones “técnicas”, tanto en cuanto al lenguaje como a los criterios jurídicos. Esta complejidad da lugar a dos nudos o preocupaciones. Por un lado, lo que refiere al idioma en sí mismo. La mayor parte de la información (oficial e institucional) está en español, y por lo general, las organizaciones que asisten o acompañan a las y los solicitantes no tienen fácil acceso a intérpretes que colaboren con la comunicación. Por otro lado, la información disponible en los sitios web institucionales puede resultar difícil de comprender, ya que incluye muchos aspectos técnicos. Esto da lugar a una gran circulación de información “de boca en boca” (o mediante redes sociales), que en ocasiones pierde precisión en relación a lo que establece la normativa o genera expectativas de difícil cumplimiento respecto a los tiempos o a la resolución favorable de las solicitudes.

A ello se suma que es posible presentar las solicitudes de asilo en las provincias, ante las delegaciones jurisdiccionales de la Dirección Nacional de Migraciones, quienes giran las actuaciones a la CONARE, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. No todas las delegaciones cuentan con la misma formación en lo que respecta al derecho de asilo ni informan lo mismo a las personas que desean presentar la solicitud. En la experiencia de las personas entrevistadas, ha habido ocasiones donde las delegaciones han asesorado de manera incorrecta (por ejemplo, informando que las personas no pueden solicitar asilo y hacer simultáneamente el trámite de radicación por la vía migratoria) o han brindado información

7 Tanto las organizaciones de la comunidad venezolana como los organismos públicos y de la sociedad civil que atienden a personas migrantes han visto numerosos casos de niños y niñas venezolanos que ingresaron a Argentina como solicitantes de asilo, entre otros motivos porque no contaban con documentos de identidad o de viaje. En 2021, en el marco de un programa especial creado por la Dirección Nacional de Migraciones (Disposición DNM 1891/2021), muchos de estos niños y niñas pudieron obtener un DNI de residente temporario por dos años. Al otorgarles ese DNI, la autoridad migratoria les sugirió que desistieran de la solicitud de asilo. Hacia 2023, cuando cientos de estos niños no pudieron renovar su DNI (porque carecían de documentación de país de origen), quienes habían desistido de la solicitud de asilo quedaron sin ningún tipo de derecho de residencia.

incompleta (por ejemplo, no han brindado los datos de contacto de la Defensoría Nacional que puede representar legalmente y de manera gratuita a la/el solicitante).

Una vez que la solicitud fue recibida y el procedimiento de asilo inició su curso, no existe un sistema o mecanismo único para el seguimiento del trámite (comparable al sistema RADEX para el caso migratorio). Ello implica que las y los solicitantes deben concurrir personalmente, cada 90 días, a la CONARE o a la delegación migratoria, para renovar su documentación provisoria y para notificarse de cualquier novedad. En este sentido, consideran que sería positivo establecer una vía de comunicación directa, periódica, formal y efectiva entre la CONARE y la persona solicitante.

En relación al acompañamiento que puede proveer la CONARE a las personas con estatuto reconocido, las entrevistadas indicaron que, por lo general, se trata de las articulaciones que se pueden establecer desde la propia CONARE con los programas disponibles localmente en el lugar donde residen las y los refugiados. Estas articulaciones puntuales complementan lo que establecen las leyes nacionales respecto al acceso a derechos de personas argentinas y extranjeras.

Las tres personas entrevistadas señalaron que uno de los principales problemas del sistema de asilo en Argentina en la actualidad es que quienes necesitan protección deben esperar varios años para recibirla, y esta demora deja a las personas en una situación de incertidumbre desgastante. Así, quienes asesoran o acompañan durante el procedimiento de elegibilidad deben informar claramente en relación a los tiempos (y en cierta medida, “gestionar” las expectativas) para que las personas puedan decidir en función de marcos temporales realistas. El procedimiento de elegibilidad suele ser largo e incierto, y en muchos casos lleva a las personas a buscar estrategias alternativas que les permitan contar con un DNI (en lugar de la documentación provisoria de solicitante de asilo) de modo de simplificar su vida cotidiana.

Experiencias en primera persona. El “mientras tanto”

¿Qué ocurre con las personas solicitantes durante el proceso de solicitud de asilo?

En el marco de este informe se realizaron cuatro entrevistas en profundidad⁸ a personas de distintas nacionalidades que realizaron solicitudes de asilo y atravesaron el procedimiento de elegibilidad entre 2013 y 2023. Las cuatro personas fueron reconocidas como refugiadas, pero el reconocimiento demoró entre tres y cinco años. Las entrevistas hicieron foco principalmente en el procedimiento de asilo: con qué información contaba la persona respecto al asilo en general y al procedimiento en particular; si necesitó y obtuvo asesoramiento; cuán-

8 Las entrevistas se realizaron durante los meses de julio y agosto de 2023. Para asegurar la confidencialidad, los nombres de las personas fueron cambiados y se omitieron detalles sobre la ciudad o provincia donde residen. Si se indica su nacionalidad, su año de arribo a Argentina y el año en el que iniciaron la solicitud para que se les reconozca el estatuto de refugiados. En ningún caso se preguntaron los motivos por los cuales solicitaban el estatuto.

to tiempo demoró la resolución y qué hizo en ese “mientras tanto”. Los relatos, distintos entre sí, nos permiten entrever (y entender) cómo los largos tiempos del procedimiento, y la incertidumbre respecto a su resultado, afectaron sus oportunidades y sus proyectos de vida.

María

María nació en Colombia en 1971. Vivía en una ciudad del Valle del Cauca con su esposo, sus hijos, sus nietos, su madre y su hermano. Hacia 2008 la familia se fue a Ecuador, donde obtuvieron el estatuto de refugiados. Unos años después, debido a diversas situaciones, consideraron que Ecuador había dejado de ser un lugar seguro para ellos y el ACNUR les ofreció la posibilidad de reasentarse en Argentina. El hermano de María, su familia y su madre arribaron en 2011 y se instalaron en una capital de provincia. Durante un año contaron con diversos apoyos institucionales que les facilitaron el alojamiento, la búsqueda de trabajo y la tramitación del DNI argentino.

María, su esposo, sus hijos y sus dos nietos pequeños (nacidos en Colombia y en Ecuador) partieron de Ecuador dos años después (en 2013) y llegaron a Argentina luego de un viaje terrestre de quince días, en el que debieron sortear numerosas dificultades. Si bien María sabía que podía realizar la solicitud de asilo en la frontera, no se animó a hacerlo.

Me dio miedo por todo lo que viví, todas las veces que me atropellaron. En la frontera no hay derechos... Dije “basta, ya no quiero ser más atropellada”. Si éramos solo dos adultos, bueno, pero veníamos con los niños...

Con el asesoramiento de una organización de la sociedad civil (la misma que había acompañado al hermano de María y su familia), María y su familia iniciaron simultáneamente el procedimiento de asilo y la regularización por la vía migratoria.⁹ La residencia por la vía migratoria, junto con el correspondiente DNI de residente extranjero, la obtuvieron a los pocos meses. En 2016, luego de tres años como solicitante de asilo, y luego de mucho insistir en la delegación de la Dirección Nacional de Migraciones correspondiente a la provincia donde residía, María logró que personal de la CONARE viajara a la provincia para la hacerle la entrevista que es parte del procedimiento de elegibilidad. En 2018 le fue reconocida la condición de refugiada. No tiene previsto solicitar la nacionalidad argentina.

9 Por contar con la nacionalidad colombiana, solicitaron residencia temporaria, por dos años, renovable, en virtud de lo que establece el artículo 23, inciso I, de la Ley de Migraciones. Esta residencia otorga DNI argentino de residente extranjero, con permiso de trabajo. Luego de los dos años, puede renovarse como residencia permanente.

Julio Andrés

Julio Andrés nació en Colombia en 1974, en una ciudad del Departamento de Caldas. Allí estudió y vivió hasta que en 2007 viajó a Argentina, con el propósito de realizar estudios de posgrado en una institución educativa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Mientras residía en Argentina, fue atando cabos sobre una serie de hechos ocurridos en Colombia.

Cuando llegué acá no tenía la intención de pedir refugio. Ya después, al darme cuenta de cosas que habían pasado en Colombia, entendí que estaba en juego mi vida, mi libertad, mi familia.

Por esos hechos no lograba regularizar su permanencia por la vía migratoria, ni siquiera luego del nacimiento de su hija, en 2014. Cuando recibió una orden de expulsión, consultó en una organización de la sociedad civil y fue derivado a la Comisión para la Asistencia Integral y Protección del Refugiado y Petitioner de Refugio, del Ministerio Público de la Defensa de la Nación. Allí lo patrocinaron en la presentación de la solicitud de asilo ante la CONARE,¹⁰ y al poco tiempo obtuvo la documentación provisoria de solicitante de asilo.

Por su formación como comunicador social, trabajó siempre en producción y organización de eventos. Para entrar al sitio de un evento (un hotel, un salón, etc.) debía presentar la credencial de la Aseguradora de Riesgos del Trabajo (ART), pero casi ninguna lo aseguraba con la documentación provisoria.

Solo una ART le hacía “el favor” a mi empleador, y me aseguraba. En ese sentido, la subsistencia del día a día se hacía difícil. Siempre tenía que estar dando explicaciones de por qué no tenía documento argentino. ¿Por qué tengo que estar contándole a todo el mundo lo que yo pasé allá en Colombia?

Cuando nació mi hija y fuimos a un registro civil de la Ciudad de Buenos Aires a anotarla, me dijeron: “ah, pero su documento es colombiano; no podemos registrarla con el documento colombiano”. Me pidieron dos testigos, pero aun así fue imposible... Y cuando quise convalidar mis títulos universitarios colombianos, el trámite no avanzó por falta de DNI...

Hacia 2017, cuando había transcurrido más de un año de la presentación de su solicitud, fue citado para la entrevista.

Tuve que demostrar muchas cosas de lo que había pasado en Colombia. Tuve que adjuntar muchísimos documentos para probar la necesidad del refugio. El proceso judicial, fotos, todas las pruebas que tenía... Es muy fuerte, saber que tal vez puede salir, o que puede no salir. Me descompensé, lloré muchísimo. Sentía que si acá no me dan la mano, me caigo.

A fines de 2018 le avisaron que su solicitud se había resuelto y que le habían reconocido el estatuto de refugiado. Para ese entonces, se había mudado de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a una capital de provincia, donde renovaba su documentación de solicitante de asilo cada 90 días. Unos meses después, obtuvo su DNI de residente extranjero. A la fecha de la entrevista, estaba evaluando la posibilidad de solicitar la nacionalidad argentina.

- 10 Tal como lo permite la ley argentina, la solicitud de reconocimiento del estatuto de refugiado puede hacerse en cualquier momento. Es decir que no hay un plazo, una vez que la persona está dentro del territorio.
- 11 El "Programa Especial de Visado Humanitario para Extranjeros afectados por el conflicto de la República Árabe de Siria", también conocido como Programa Siria, fue creado en 2014 para facilitar el ingreso y la permanencia en Argentina de personas sirias que contaran con un llamante o patrocinador en el país. Para más detalles sobre su funcionamiento, ver el informe de CAREF (2019) Programa Siria: visa humanitaria + patrocinio privado. Una experiencia novedosa en Argentina, disponible en www.caref.org.ar.

Tobías

Tobías nació en Siria en 1996. Llegó a Argentina en 2018, a instancias de un tío (que es argentino), y varios años luego de que hubiera llegado su hermano mayor. Si bien Tobías conocía el Programa Siria¹¹ no arribó en ese marco ya que, por la información que tenía, el permiso para ingresar a Argentina demoraría más de un año y medio. Ingresó al país con visa de turista y se instaló en la capital de la provincia donde ya residía su familia.

A los tres meses de llegar, siguiendo el mismo camino que había hecho su hermano en 2013, inició su solicitud de asilo en la delegación de DNM de la capital en la que residía. Puesto que en dicha delegación no había traductores y su español era muy rudimentario, concurrió con su hermano, quien ofició de intérprete. Poco después recibió su documentación provisoria de solicitante de asilo, que renovó personalmente, cada 90 días, durante cuatro años, en la delegación de DNM donde hizo la solicitud. Su experiencia con la documentación provisoria no fue buena:

Ese papel que me dieron, la precaria provisoria, no me sirvió de nada, absolutamente de nada. No podía trabajar en blanco, no podía alquilar, no podía hacer nada. Para alquilar el local [de reparación de celulares, donde trabaja], tuve que hacerlo a través de un amigo, porque para alquilar hace falta el DNI...

Hasta cuando quise estudiar en la facultad me dijeron que con ese papel [la documentación provisoria] no me podían inscribir y no podía rendir exámenes. "¿Quién te dio ese papel?", me preguntaban. O sea, nadie sabe qué es. Yo tenía que explicarles. En Migraciones me decían que todo el mundo sabe lo que es, como un papel legal, como el DNI, pero no era así.

Tenía muchas dificultades para trabajar porque necesitaba el CUIL para estar registrado y sacar el monotributo. Después de un año y medio de averiguar, la contadora de mi hermano me dice que con esa precaria podía sacar el CUIL provisorio, pero nadie me lo había dicho. Cuando fui a Migraciones a renovar la precaria pregunté, y me dijeron que sí. ¿Por qué no me lo dijeron antes? En Migraciones no te explican nada... Tres años después el jefe de Migraciones me dijo que con el documento provisorio podía estudiar. Me trajo un libro donde decía eso, lo saqué una foto y se la mostré a los de la universidad. Y me dijeron "Ah, mirá, sí te podemos inscribir".

Durante tres años no tuvo ninguna comunicación con la CONARE, más allá de la renovación de la documentación provisoria cada 90 días. En una oportunidad, en 2022, obtuvo (de manera informal) un número de teléfono que le permitió contactarse directamente con las oficinas de la CONARE en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Llamó, explicó su situación y logró que le otorgaran una fecha para la entrevista presencial, en CABA, poco tiempo después.

En noviembre de 2022 supe que me habían reconocido la solicitud, pero a mí nunca me avisaron. Se enteró mi novia [que es argentina y abogada] a través de sus contactos laborales. Entonces, fui a Migraciones y me dijeron "estaba esperando que vengas a renovar la precaria para poder notificarte que fuiste reconocido como refugiado". Me dieron la resolución y me dijeron que vaya al primer piso, donde hacen los DNI, y que haga el trámite para el DNI. Eso fue todo.

Para esa misma fecha (noviembre de 2022) ya había realizado las averiguaciones para obtener la nacionalidad argentina y había iniciado el trámite. En marzo de 2023 obtuvo la carta de ciudadanía. Es decir que, por diversas circunstancias (entre ellas porque en marzo de 2021 se había derogado el DNU 70/2017 que había modificado la ley de nacionalidad y ciudadanía) en cuatro meses pudo obtener la nacionalidad y el DNI, contra los cuatro años que demoró el reconocimiento de su condición de refugiado.

Anwar

Anwar nació en Libia en 1991. A partir de 2016, con la llegada de ISIS, Libia se volvió un lugar muy inseguro. Hubo una gran cantidad de atentados, en los que murieron algunos de sus hermanos, su padre y su madre. Decidido a partir con su esposa e hijo, había descartado un país europeo ya que no estaba dispuesto a arriesgar la vida cruzando el Mar Mediterráneo en una barcaza. En esa búsqueda, escribió en Youtube “el mejor país para refugiados”, y Argentina salió entre los resultados. Puesto que en Libia no hay embajada argentina, se trasladó a Túnez para hacer las averiguaciones y obtener los permisos necesarios. Con su familia, viajaron en avión hasta San Pablo (Brasil) y luego por tierra hasta Buenos Aires, donde arribaron en octubre de 2018.

Conocía la figura del refugio, pero no sabía que podía hacer la solicitud en la frontera. A los pocos días de llegar hizo la presentación ante la sede de la CONARE (en la Ciudad de Buenos Aires) y unos meses más tarde fue citado para la entrevista.

Su esposa y su hijo retornaron a Libia antes de que les reconocieran el estatuto, en mayo de 2023. Para ese entonces, Anwar llevaba cinco años con la documentación provisoria de solicitante de asilo, con la que tuvo muchas limitaciones.

Tengo un auto pero no puedo manejarlo porque con la precaria no puedo sacar licencia de conductor.¹² Soy diabético y necesito insulina, pero me cuesta mucho conseguirla con la precaria. Muchas veces la termino comprando en el mercado negro. No pude abrir una cuenta en un banco. Los contratos de alquiler que tuve siempre fueron “de palabra”.

A la fecha de la entrevista, llevaba varios años trabajando en un restaurante de comida árabe. Conoció a los dueños en unas clases para aprender español, a las que ellos también asistían. Estas personas lo ayudaron laboralmente y le facilitaron un contacto que le permitió conseguir una vivienda.

Tres de las cuatro personas entrevistadas conocían la figura del asilo antes de llegar a Argentina y sabían que podían recurrir a ella. Si bien la conocían a partir de experiencias diversas (María, por haber sido refugiada en Ecuador; Tobías, por su hermano; Anwar, por lo que había averiguado previamente) necesitaron la ayuda de distintas personas y organizaciones para navegar el procedimiento ante la CONARE y, sobre todo, para resolver los obstáculos surgidos del desconocimiento generalizado de la documentación provisoria de solicitante de asilo.

¹² Es posible obtener licencia de conducir con la documentación provisoria, pero la licencia expira cada tres meses (junto con la documentación provisoria) y debe tramitarse nuevamente. Esta información, que no siempre está disponible, suele desalentar a las personas.

Tobías contó con la ayuda de su familia, de su pareja (argentina) y de una docente de un programa de enseñanza de español de una universidad nacional. La ayuda de estas personas fue clave para resolverle problemas (tales como el alquiler del local) y brindarle la información (tal como la obtención del monotributo con la documentación provisoria) que no le llegó de manera clara ni oportuna por la vía institucional. Julio Andrés y Anwar enfrentaron situaciones similares, algunas de las cuales lograron resolver gracias a personas que se preocuparon por ellos.

Si bien hay información disponible en páginas oficiales, quienes conocían previamente el derecho de asilo accedieron a la información a través de otros sitios o redes informales. En general, recurrieron en primer lugar a sus conocidos o contactos personales, y a través de ellas llegaron a otras instituciones u organizaciones.

Las cuatro personas entrevistadas obtuvieron la documentación provisoria de solicitantes de asilo al poco tiempo de iniciado el procedimiento. Para tres de ellas, esa fue la única documentación con la que contaron durante varios años (la excepción fue María, que pudo tramitar simultáneamente la residencia por la vía migratoria). A pesar de lo que establece la normativa respecto a los alcances de la documentación provisoria, los tres varones relataron problemas similares.

Por un lado, no recibieron información fidedigna acerca de para qué servía la documentación provisoria que les emitía la CONARE a través de la Dirección Nacional de Migraciones. Esta información debería haber sido brindada oportunamente y de manera clara al momento de hacer entrega de la documentación. Sin duda, la “desinformación” más grave fue respecto a la Clave Única de Identificación Laboral (CUIL), que podía tramitarse, facilitando el acceso a un empleo registrado y asegurando a potenciales empleadores que el solicitante no es un extranjero indocumentado. Pero, aunque los solicitantes hubieran sido informados respecto de los alcances de la documentación provisoria, gran parte (si no todas) las instituciones con las que interactuaron la desconocían. Tobías no pudo inscribirse en la universidad, Julio Andrés no lograba que las ART lo aseguren, Anwar no pudo obtener insulina para su diabetes, y los dadores de trabajo exigían el DNI “físico”. Si bien esto no es ninguna novedad, es un recordatorio más de que la difusión de la normativa migratoria y de asilo debe ser una tarea constante, especialmente en ámbitos educativos, laborales y de acceso a la salud.

En este sentido, el desafío es doble. Por un lado, reducir los tiempos del procedimiento, de modo que las personas no estén tres, cuatro o cinco años únicamente con una documentación provisoria. Por el otro, asegurar el cumplimiento de la ley respecto a los alcances de la documentación provisoria.

Otro aspecto mencionado en las cuatro entrevistas refiere a comunicación con la CONARE. En cuanto a la información más general disponible en la web institucional, las dos personas que son hablantes nativas del español sugirieron revisar la redacción para lograr un texto más claro y accesible, con menos “tecnicismos”. Más difícil aún es la comprensión para quienes no conocen el español o lo manejan de manera rudimentaria.

Una vez que habían presentado la solicitud, todos concurrían periódicamente (cada 90 días) a renovar su documentación provisoria a la delegación de la Dirección Nacional de Migraciones que les correspondía por su domicilio. Sin embargo, nunca lograron un canal de contacto con la CONARE, que les permitiera conocer el estado de su solicitud o que les diera una pista respecto a cuándo tendría resolución. Fue solo a través de la insistencia, de los canales informales o de la intervención de otras instituciones (tales como la Comisión del Refugiado o alguna organización de la sociedad civil) que lograron una fecha para la entrevista o incluso enterarse del reconocimiento.

Más allá de estos aspectos puntuales, las personas entrevistadas relataron con énfasis y con detalle diversas situaciones en las que se sintieron discriminadas por su nacionalidad, por su condición de extranjeras o por su color de piel. Muchas de estas situaciones ocurrieron en contextos institucionales, y las llevaron a mudarse de una provincia a otra e incluso a pensar en desistir del procedimiento de asilo. Estas experiencias también las han vuelto precavidas respecto a develar su condición de refugiadas, tanto ante personas comunes como ante agentes públicos.

Si bien las personas entrevistadas expresan que en la actualidad viven tranquilas, y van generando junto a sus redes de apoyo y ayuda mutua las estrategias para sortear las dificultades que se presentan, también expresan que el estereotipo que existe sobre una persona refugiada es un obstáculo en sí mismo. En palabras de una de las personas entrevistadas, la gente piensa en el refugiado como *“una persona que vive confinada, que está sola, que no tiene posibilidades de desarrollarse”*. Estas limitaciones no tienen que ver con la condición o el estatuto de refugiado en sí, sino con la posibilidad de garantizar políticas públicas que promuevan el desarrollo y la inclusión social, que reduzcan la brecha de las desigualdades y que permitan vivir una vida libre de violencias.

- 1** Reglamentar la Ley de Reconocimiento y Protección al Refugiado, de modo que la reglamentación contribuya a resolver varias de las dificultades de implementación que se han verificado en casi veinte años.
- 2** Ampliar y fortalecer los recursos de la Secretaría Ejecutiva de la CONARE de modo que se logren acortar los tiempos para obtener una resolución, manteniendo, no obstante, un procedimiento de determinación de la condición de refugiado justo y acorde a los estándares de derecho internacional de los refugiados.
- 3** Garantizar que las y los comisionados que integran la CONARE cuenten con probada experticia en la temática y provengan de organismos públicos con perspectiva de derechos humanos y diversidades.
- 4** Sensibilizar y capacitar a las y los operadores migratorios respecto al derecho de asilo y a la complementariedad entre la ley migratoria y la de asilo.
- 5** Capacitar a las y los agentes migratorios que realizan los controles de ingreso respecto al derecho a solicitar asilo en la frontera.
- 6** Capacitar a las y los agentes estatales nacionales y provinciales acerca de los derechos de las personas refugiadas y solicitantes de asilo, en particular en lo que respecta a la confidencialidad del procedimiento y al acceso a salud, educación y trabajo. Las organizaciones de la sociedad civil pueden involucrarse en las actividades de capacitación.
- 7** Fortalecer la información respecto a los alcances de la documentación provisoria de solicitante de asilo. Por ejemplo, la documentación provisoria puede incluir un código QR que dirija a la página web de la CONARE, donde los empleadores y otros agentes estatales puedan consultar respecto de su validez.

- 8** Establecer un mecanismo de comunicación directo entre la Secretaría de la CONARE y las y los solicitantes de asilo, de modo que cuenten con información actualizada y sin intermediarios respecto al curso de su procedimiento.
- 9** Mediante cartelera visible, informar sobre el derecho de asilo en Argentina en las oficinas consulares en el exterior y en todos los puntos de ingreso al país (aéreos, terrestres, marítimos y fluviales). La información debería incluir un canal accesible para la consulta inmediata.
- 10** En diálogo con las organizaciones de la sociedad civil que trabajan la temática, revisar el lenguaje y las estrategias comunicativas de los sitios web institucionales, de modo que sean comprensibles para distintos públicos. Una opción podría incluir la incorporación de recursos audiovisuales en distintos idiomas.



Glosario de términos

- **Desplazado/a interno/a.** Persona que se ha visto forzada a escapar de su hogar o de su lugar de residencia habitual debido a conflictos armados, situaciones de violencia generalizada, violaciones de los derechos humanos o catástrofes naturales o ambientales, pero que no ha cruzado una frontera internacional.
- **Determinación de la condición de refugiado.** Es el procedimiento que se realiza en cada país para decidir si a una persona concreta le corresponde o no el reconocimiento de la condición de refugiada. En el marco del procedimiento de determinación (establecido por la ley de asilo) se busca establecer si los temores de persecución de esa persona son fundados, y si efectivamente debido a esos temores no puede o no quiere retornar a su país de nacionalidad o de residencia habitual. En Argentina, el procedimiento de determinación se rige por la ley 26.165, y lo lleva adelante la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE).
- **Exiliado/a.** En su uso coloquial, el término exiliado/a suele emplearse erróneamente como sinónimo de refugiado. Coloquialmente, exiliado/a es una palabra que suelen usar las personas para describirse a sí mismas y a los motivos de su partida. Pero este uso del término no siempre tiene como correlato un reconocimiento jurídico ni está asociado a derechos –tales como la no devolución– que sí benefician a quienes han sido reconocidos como refugiados. No todas las personas que se refieren a sí mismas como exiliadas solicitan el reconocimiento del estatuto de refugiado.
- **Principio de no-devolución (non-refoulement).** Este principio es el corazón del derecho al asilo, que otorga protección internacional. Significa que un Estado no puede devolver a su país de origen a una persona que solicita asilo o que necesita alguna otra forma de protección internacional, ya que devolverla pondría en riesgo su vida, su seguridad o su libertad.
- **Refugiado/a.** Persona a la que un Estado (distinto al de su nacionalidad o de residencia habitual) le ha reconocido de manera formal y explícita la condición o el estatuto de refugiada, y por lo tanto se compromete a asegurarle el derecho de asilo, cuya piedra angular es el principio de no devolución.
- **Reasentamiento.** El reasentamiento consiste en el traslado de personas que ya fueron reconocidas como refugiadas, de un país de acogida a otro Estado que acordó recibirlas y otorgarles un permiso de residencia permanente. Una persona puede ser reasentada si tiene necesidades o vulnerabilidades particulares en el país de asilo y si no le es posible regresar a su país de origen. Es decir que el reasentamiento implica reubicar a las personas refugiadas en un tercer país.
- **Solicitante de asilo.** Es la persona que ya partió del país donde consideraba que estaba en peligro, y arribó a otro país, donde presentó formalmente la solicitud para que se le reconozca la condición de refugiada. En los países americanos, la solicitud de asilo es territorial, es decir que la persona debe estar, necesariamente, dentro del territorio del país en el que desea solicitar asilo. La solicitud debe presentarse ante las autoridades que cada país establece. Esas autoridades evalúan cada solicitud para decidir si corresponde reconocerle, a esa persona en particular, el estatuto de refugiada. Si deciden que corresponde, la persona deja de ser solicitante y pasa a ser refugiada reconocida. Si deciden que no corresponde, es posible que le indiquen a la persona que regularice su situación por la vía migratoria. Mientras una persona es solicitante, se le aplica el principio de no-devolución (es decir que no puede ser deportada).

Preguntas frecuentes sobre el procedimiento para la determinación de la condición de refugiado

1 ¿Cómo se inicia el trámite para solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado?

Para iniciar el procedimiento, la persona debe:

- Completar un formulario que será entregado por las autoridades o que puede descargarse de manera digital en la página web de la CONARE.¹³ El formulario fue confeccionado en español, pero puede solicitarse en inglés, francés o portugués. El formulario, que explicita los derechos y obligaciones de quien solicita asilo, incluye los siguientes campos: datos personales,¹⁴ fecha de ingreso al país, paso fronterizo de ingreso, condición de ingreso (en caso de haber ingresado por un paso no habilitado "eludiendo el control migratorio", se pide explicitar cómo lo hizo), país de procedencia, religión, grupo étnico y datos de familiares en caso que solicite el reconocimiento para el grupo familiar. Por último, solicita se adjunte como archivos: la nota en la que se explicitan los motivos por los que se solicita protección internacional; foto de rostro de 4cm x 4cm; imagen de la documentación identificatoria con que la persona cuenta.
- Presentar documento que acredite identidad (en caso de no tener, explicitar las razones).
- Informar domicilio real (en el que vive) y fijar domicilio legal (puede ser el mismo, al que le llegarán las notificaciones, comunicaciones o citaciones). Los cambios de domicilio deben ser informados.
- La solicitud puede presentarse en la CONARE (ubicada en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), en una delegación de la Dirección Nacional de Migraciones o en la frontera, en el puesto de control migratorio.
- Importante: la oficina de la CONARE trabaja con un sistema de asignación de turnos. Es decir que atiende con cita previa, que se solicita por correo electrónico.
- Es importante destacar que sí pueden realizar la solicitud de asilo quienes hayan ingresado por un paso irregular o no cuenten con comprobante de ingreso al país.
- Más adelante, la persona tendrá al menos una entrevista individual con un/a oficial de elegibilidad de la CONARE. En esa entrevista (que será en un idioma que la persona comprenda) se profundizará sobre los hechos que la llevaron a abandonar su país de origen o de residencia.

¹³ Disponible en: <https://www.migraciones.gov.ar/dnm/refugio.php>

¹⁴ Nombres, apellidos, género, estado civil, nacionalidad, fecha de nacimiento, país y ciudad de nacimiento, país emisor de documento, domicilio en Argentina, provincia de residencia, teléfono de referencia, correo electrónico.

- La Comisión para la Asistencia Integral y Protección al Refugiado y Peticionante de Refugio (del Ministerio Público de la Defensa) brinda asesoramiento y representación legal a toda persona solicitante de asilo, refugiada, solicitante del reconocimiento de la condición de apátrida y apátrida que desee contar con un/a abogado/a en su trámite de solicitud de reconocimiento de la condición de refugiada o apátrida. Para más información, visitar: <https://www.mpd.gov.ar/index.php/comision-para-la-asistencia-integral-y-proteccion-al-refugiado-y-peticionante-de-refugio>

2 ¿Qué ocurre si hay niños, niñas o adolescentes no acompañados o separados de sus familias?

Si hay niños o niñas menores de 18 años sin su familiares, o que no puedan acreditar el vínculo por falta de documentación al efecto, la Secretaría Ejecutiva de la CONARE realizará las articulaciones necesarias con los organismos de protección de niñez que corresponda, de modo que acompañen durante el procedimiento y adopten las medidas de protección y cuidado iniciales que fueran necesarias.

3 ¿Qué documentación se recibe al iniciar la solicitud?

Dentro de los 20 días hábiles de presentada la solicitud ante la CONARE, la persona (y grupo familiar en caso que corresponda) recibirá un documento provisorio que acredite tanto la condición de solicitante como la permanencia regular en el país.

Este documento debe renovarse cada 90 días, tanto para conservar la regularidad migratoria como para mantener abierto el trámite de solicitud de reconocimiento del estatuto de refugiado. Se renueva en la Secretaría Ejecutiva de la CONARE (Ciudad de Buenos Aires) o en cualquier delegación de la Dirección Nacional de Migraciones.

4 ¿Se puede salir del país con documentación provisoria?

No. La documentación provisoria no es válida para salir del país. La salida del país debe hacerse con un documento de identidad o de viaje válido y vigente, además de otros posibles requerimientos.

Además, la persona debe informar a la Secretaría Ejecutiva de la CONARE cuando viaje al exterior, expresando los motivos y las fechas en que desea viajar.

5 ¿Cuánto tiempo demora en resolverse una solicitud?

No hay un plazo preestablecido en el que la CONARE deba decidir sobre una solicitud. El plazo dependerá de la complejidad de cada caso y de si requiere o no que la persona solicitante aporte documentación suplementaria.

6 ¿De qué maneras puede resolverse la solicitud?

La solicitud puede resolverse con el reconocimiento o con la denegación del estatuto de refugiado. Si el estatuto es reconocido, la persona podrá tramitar una residencia temporaria (Ley N° 25.871, art. 23, inc. k) ante la Dirección Nacional de Migraciones y obtendrá un DNI de residente extranjero (que no hace mención a su condición de persona refugiada).

Si el estatuto es denegado, la persona deberá regularizar su residencia haciendo el trámite migratorio (si es que aún no lo ha hecho). En dicho caso es posible solicitar su revisión. La primera solicitud de revisión debe hacerse ante el Ministerio del Interior, dentro de los diez días hábiles de notificada la denegatoria (Ley N° 26.165, art. 50). Si se vuelve a denegar, puede solicitarse la revisión en sede judicial, con patrocinio jurídico. La mencionada Comisión para la Asistencia Integral y Protección al Refugiado (del Ministerio Público de la Defensa) provee un/a asesor/a y representación legal gratuita en ambas instancias.

7 ¿Cuándo una persona deja de ser considerada refugiada?

El estatuto de refugiado no es permanente. Luego de reconocido el estatuto de refugiado eventualmente puede cesar o ser cancelado. Los motivos de la cesación son varios. Por ejemplo: porque la persona adquirió la nacionalidad argentina u otra nacionalidad; porque decide voluntariamente volver a su país de origen o porque desaparecen las circunstancias de su país de nacionalidad bajo las que fue reconocida como refugiada. La cesación del estatuto es notificada a la persona refugiada, y puede ser apelada.

La cancelación del estatuto ocurre cuando exista prueba suficiente de que la persona solicitante ocultó o falseó los hechos sobre los cuales fundamentó su solicitud, y que hubieran llevado a la denegación del reconocimiento.

Referencias bibliográficas

Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados - ACNUR (2023). *Tendencias Globales de Desplazamiento Forzado 2022*, Disponible en: https://www.acnur.org/sites/default/files/2023-06/global-trends-2022_esp.pdf

CAREF (2022). *Migrantes de República Dominicana, Senegal y Haití en Argentina. El largo camino a la regularidad migratoria*. Disponible en: <https://caref.org.ar/wp-content/uploads/2023/01/Papeles-de-Migracion-04-.pdf>

CAREF (2021). *Familias entre fronteras : niñez venezolana en Argentina : regularización en suspenso*. Disponible en: <https://caref.org.ar/revistas/papeles-de-migracion-02/>

CAREF y ACNUR (2021). *Fronteras cerradas por pandemia. Familias en movimiento y sus tránsitos hacia Argentina, 2020-2021*. Disponible en <https://caref.org.ar/revistas/fronteras-cerradas-por-pandemia-familias-en-movimiento-y-sus-transitos-hacia-argentina-2020-2021/>

CONARE (2023). *Estadísticas 2018-2022*. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/estadisticas_conare-2018-2022-rectific.pdf

CONARE (2021). *Estadísticas 2020*. Disponible en: https://www.migraciones.gob.ar/pdf/conare/estadisticas_conare_2020.pdf

CONARE (2019). *Estadísticas período 2014- 2018*. Disponible en: https://www.migraciones.gob.ar/pdf/conare/estadisticas_conare_2014_2018.pdf

CONARE (2018). *Estadísticas período 2013- 2017*. Disponible en: https://www.migraciones.gob.ar/conare/pdf/estadisticas_conare_2013_2017.pdf

CONARE (2015). *Estadísticas 2010- 2014 Comisión Nacional para los Refugiados*. Disponible en: <https://www.migraciones.gob.ar/conare/pdf/ESTADISTICAS%202014.pdf>

Instrumentos internacionales y normativa nacional

- Convención de las Naciones Unidas sobre Estatuto de los Refugiados, 28 de julio de 1951. Recuperado de: https://www.acnur.org/sites/default/files/2023-05/Convencion_1951.pdf
- Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, 20 de noviembre de 1989 Recuperado de: <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>
- Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, 22 de noviembre de 1984. Recuperado de: <https://www.acnur.org/media/declaracion-de-cartagena-sobre-los-refugiados>
- Declaración Universal de Derechos Humanos, 10 de diciembre de 1948. Recuperado de: http://www.infoleg.gob.ar/?page_id=1003
- Decreto 464/1985 (1985) *Comité de elegibilidad para refugiados*. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-464-1985-31980/texto>

- Ley 26.165 (2006). *Ley general de reconocimiento y protección al refugiado*. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/122609/norma.htm>
- Ley N° 25.871 (2004). *Migraciones*. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/92016/norma.htm>
- Protocolo de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados, 31 de enero de 1967 Recuperado de: <https://www.acnur.org/sites/default/files/legacy-pdf/5b-076dcd4.pdf>

Informe # 1

El DNI ¿más lejos o más cerca?
Regularización y documentación de migrantes
a través del Sistema RADEX
Febrero 2020

Informe # 2

Migrantes en pandemia.
Entre la nueva normalidad y la vieja desigualdad
Junio 2021

Informe # 3

Vacunación COVID-19
¿También para migrantes?
Agosto 2021

Informe # 4

Asignación Universal por Hijo y
familias migrantes
Logros y desafíos 2009 – 2021
Diciembre 2021

Informe # 5

Voto migrante en Argentina:
un camino a medio recorrer
Junio 2022

Informe # 6

Expulsiones ordenadas y efectivizadas
Entre el cambio de gobierno y el cambio
normativo (2019-2021)
Diciembre 2022

Informe # 7

El derecho de asilo en Argentina.
Aclarando conceptos, explorando datos y
compartiendo experiencias (2012-2022)
Enero 2024

<https://observatoriomigracionyasilo.caref.org.ar/inicio/>

Observatorio sobre
Migraciones y Asilo en Argentina

● “Gabriel Chausovsky” ●

ISBN 978-987-48988-9-0

