

Las soluciones duraderas como parte fundamental del derecho al asilo. Integración local en la Argentina, un ejemplo de buenas prácticas.

Valeria M. Allo¹

Natalia L. Loscocco²

Resumen

El desplazamiento forzado implica inexorablemente la pérdida de la vivienda, la tierra, la propiedad, el empleo, los activos físicos y las redes sociales. A menudo, el acceso a servicios como la educación y la salud se vuelve extremadamente difícil porque quienes se desplazan pueden haber dejado atrás la documentación personal necesaria, o pueden no ser reconocidos como poseedores de ningún derecho bajo la autoridad de aplicación del gobierno local en donde ahora residen. En conjunto, estas condiciones empujan a estas personas a un ciclo de vulnerabilidad, que hace necesario el compromiso y la acción de los gobiernos - Solidaridad Internacional³ - .

La búsqueda de soluciones económicas y socialmente sostenibles - Soluciones Duraderas - para situaciones de desplazamiento forzado constituye un desafío importante y cada vez más urgente para los países con refugiados, como para la Comunidad Internacional. En este sentido, nuestro país constituye un ejemplo de buenas prácticas en materia de soluciones de integración.

Palabras clave

Asilo - Refugiados - Soluciones Duraderas - Integración Local - Protección Internacional

Abstract

¹ Licenciada en Relaciones Internacionales y Magíster en Administración. Como profesora especialista en Derecho Internacional de los Refugiados, integra las cátedras de Derecho Internacional Público y Organismos Internacionales en la Universidad de Belgrano.

² Abogada. Especialista en Derecho Internacional y en Derecho Ambiental. Se desempeña como Profesora de Derecho Internacional Público en la Universidad de Belgrano y en la Universidad de Buenos Aires. También es Tutora encargada del Grupo de Trabajo de Derecho Internacional del CESIUB.

³ *Nota sobre Solidaridad Internacional y Protección de Refugiados.* (n.d.). UNHCR. <http://www.unhcr.org/3ae68cd4c.htm>
Allo, V.M.; Loscocco, N. L. Las soluciones duraderas como parte fundamental del derecho al asilo. Integración local en la Argentina, un ejemplo de buenas prácticas.19-41.

The forced displacement inexorably implies the loss of housing, land, property, employment, physical assets, social networks. Often, access to services such as education and health becomes extremely difficult because those on the move may have left the necessary personal documentation behind, or may not be recognized as having any rights under the authority of the local government. These conditions push the displaced people into a cycle of vulnerability, which requires the commitment and action of the governments - International Solidarity -.

Search for economically and socially sustainable solutions - Durable Solutions - for situations of forced displacement constitutes an important and increasingly urgent challenge for countries with refugees and internally displaced people. In this sense, the experience of our country in Local Integration constitutes an example of good practices.

Keywords

Asylum - Refugees - Durable Solutions - Local Integration - International Protection

Introducción

El principal interés de la protección internacional implica ayudar a los refugiados a tener acceso y hacer efectivos aquellos derechos a los que están facultados específicamente por el Derecho Internacional. Si bien el alcance de dicha protección es un debate de larga data, la Comunidad Internacional reconoce la existencia de derechos y necesidades específicas de los refugiados.

En este sentido, en el marco del sistema interamericano de protección, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se ha pronunciado al respecto en el año 2013⁴, llevando al “asilo” a los más altos estándares de protección, incluso más allá de lo estrictamente previsto en el Derecho Internacional de los Refugiados.

Siguiendo esta línea de interpretación, a los fines del presente trabajo, consideraremos al “asilo” como el “derecho de buscar y recibir asilo”. Entendido de esta forma, supone para los Estados una obligación a la hora de buscar y brindar respuestas adecuadas y eficientes

⁴Caso *Familia Pacheco Tineo Vs. Estado Plurinacional De Bolivia*. (2013, noviembre 25). Corte IDH. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_272_esp.pdf

Allo, V.M.; Loscocco, N. L. Las soluciones duraderas como parte fundamental del derecho al asilo. Integración local en la Argentina, un ejemplo de buenas prácticas.19-41.

a los desafíos que actualmente presenta la protección internacional. El alcance concreto de la misma dependerá de lo que los Estados puedan o se encuentren obligados a implementar a partir de los compromisos internacionales que hayan asumido.

El presente trabajo intentará poner foco sobre la segunda parte de la definición del término asilo, esto es “(el derecho a) recibir asilo”, considerando específicamente los esfuerzos de los Estados en la adopción de medidas que tengan como fin lograr soluciones para las personas protegidas de modo tal que les permitan reconstruir sus vidas.

En ese sentido, abordaremos las Soluciones Duraderas como parte inseparable del derecho al asilo. Asimismo, tomaremos el caso argentino como guía para demostrar cuáles de ellas constituyen buenas prácticas en materia de protección internacional.

Finalmente, destacaremos la experiencia argentina en la implementación de la Integración Local, analizando las fortalezas y debilidades del sistema, en contraposición con las oportunidades y amenazas que se presentan. De esta forma, intentaremos dar posibles respuestas a algunos de los interrogantes que se plantean. Entre otros, ¿Argentina lleva adelante buenas prácticas en materia de protección? ¿Resulta suficiente un marco normativo amplio y generoso para asegurar el acceso y goce de esos derechos? ¿Es posible la integración local para quien tiene la condición de refugiado en nuestro país?.

Marco jurídico internacional. El alcance de la protección

a) La Convención de 1951 y el Protocolo de 1967

El derecho a peticionar asilo se encuentra reconocido en diversos instrumentos en el ámbito universal⁵, sin embargo no es hasta el año 1951 cuando se adopta la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (en adelante, la Convención de 1951),⁶ instrumento sobre el cual se erige el sistema de protección internacional que constituye el marco jurídico

⁵ Declaración Universal de Derechos Humanos, art 14.1 (1948) y Declaración de Asilo Territorial (1967).

⁶ La Convención fue adoptada por una Conferencia de Plenipotenciarios el 28 de julio de 1951. Debido a las limitaciones geográficas y temporales previstas en su ámbito de validez, hicieron necesario extender su campo de aplicación de modo de asegurar la protección a un número más amplio de personas que califican dentro de esta definición. Con este fin fue elaborado el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados el 31 de enero de 1967. En lo fundamental ambos instrumentos hacen referencia a la *definición clásica* de refugiado y a las mismas disposiciones referidas a su estatuto jurídico en el país de acogida - derechos y obligaciones -.

Allo, V.M.; Loscocco, N. L. Las soluciones duraderas como parte fundamental del derecho al asilo. Integración local en la Argentina, un ejemplo de buenas prácticas.19-41.

fundamental para los refugiados.⁷ Años más tarde, se adoptó el Protocolo sobre el Estatuto de Refugiados (en adelante, el Protocolo de 1967) el cual constituye un instrumento independiente que elimina los límites temporales y geográficos establecidos en la convención.⁸

El carácter evolutivo del derecho exige una interpretación armónica de la protección internacional teniendo en cuenta la indivisibilidad e interdependencia del sistema de Derechos Humanos, la complementariedad e integración con el Derecho Internacional de Refugiados así como el desarrollo y la práctica a nivel regional.

La obligación de respetar los derechos humanos sin discriminación es comprensiva de todos los derechos, incluido el de peticionar asilo. Siguiendo con esta línea de análisis, y de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Interamericana, esta obligación general tiene un carácter *erga omnes* y se impone a los Estados en beneficio de los seres humanos bajo sus respectivas jurisdicciones independientemente del estatuto migratorio de las personas protegidas, alcanzando la totalidad de los derechos contemplados en la Convención Americana⁹.

Esto nos permite concluir que independientemente de los diversos debates y posiciones sobre el asilo y el refugio, en el sistema interamericano el derecho al asilo comprende tanto la *admisión* de la persona al territorio del Estado como la *permanencia* y *protección* que dicho Estado le brinda. En este sentido, si la persona obtiene el estatuto de refugiado bajo la Convención de 1951, tendrá derecho a no ser devuelta a su país de origen o expulsada a un tercer país y a encontrar una solución duradera adecuada a su situación. Habitualmente, esta solución implica la obtención de una residencia temporaria o permanente en el territorio del Estado de acogida y en consecuencia el pleno goce de los Derechos Humanos en igualdad de condiciones que otros extranjeros.

⁷ Según el Art 1 a) se considera refugiado a la persona que "debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; 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.

⁸ Protocolo a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, 1967, art. 1.

⁹ *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*. (2003, septiembre 17). Corte IDH. https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_18_esp.pdf

Allo, V.M.; Loscocco, N. L. Las soluciones duraderas como parte fundamental del derecho al asilo. Integración local en la Argentina, un ejemplo de buenas prácticas.19-41.

Refiriéndonos estrictamente a las obligaciones emanadas de la Convención de 1951 en materia de Soluciones Duraderas, si bien sus disposiciones no se refieren expresamente a ese término, la enunciación de los derechos que indiscutiblemente deben ser garantizados por los Estados de acogida sientan las bases para que éstos procuren el “goce efectivo de la protección”.

En ese sentido, este instrumento contiene una serie de principios a partir de los cuales deben interpretarse el conjunto de disposiciones contenidas en el mismo, entre ellos, el de trato más favorable. Por tanto, el reconocimiento de la protección para todo aquel que encuadre en los términos de su artículo primero conlleva el reconocimiento en las mismas circunstancias que otros extranjeros de derechos como el acceso al empleo remunerado¹⁰, la posibilidad de desempeñarse por cuenta propia¹¹, así como la oportunidad del ejercicio de profesiones liberales en el territorio del Estado de acogida siempre que el diploma se encuentre reconocido por las autoridades competentes¹². Asimismo, y en idénticas condiciones se encuentra reconocido el derecho a la vivienda.¹³

Por otra parte, se reconoce el derecho de los refugiados de acceder en las mismas condiciones que los nacionales del Estado que otorgó el asilo, a la educación pública elemental aunque para el acceso a otros niveles de educación se equipara el trato al de otros extranjeros.¹⁴ Asimismo, los Estados tienen la obligación de garantizar otros derechos derivados del estatuto personal como el de asociación, de acceso a la justicia, a la documentación entre otros. Esto constituye un estándar internacional como un mínimo legal que los Estados obligados por la convención deben respetar.¹⁵

De lo anteriormente expuesto podemos inteligir que si bien la Convención de 1951 no hace mención expresa del término soluciones duraderas, fue voluntad de la Comunidad Internacional brindar un marco de protección que permitiese otorgarle una solución definitiva a un problema persistente como es el del desplazamiento forzado.

¹⁰ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, art. 17.

¹¹ *Ibíd.* n. 8, art. 18.

¹² *Ibíd.* n. 8, art. 19.

¹³ *Ibíd.* n. 8, art. 21.

¹⁴ *Ibíd.* n. 8, art. 22.

¹⁵ CIDH. (2015). *Movilidad Humana Estándares Interamericanos*. OEA/Ser.LV/II. Doc. 46/15., párr. 98.

b) Marco de protección regional: La Declaración de Cartagena

Hasta el año de 1960 los exiliados políticos de los países americanos se trasladaban con relativa facilidad a los Estados vecinos donde generalmente se les concedía el asilo de conformidad con los convenios internacionales vigentes y de la legislación interna. En el año 1965 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, CIDH), elaboró un informe sobre Refugiados Políticos en América en el que señalaba varios factores que habían asegurado la aceptación y la absorción de la mayoría de los refugiados latinoamericanos en la región. Éstos incluían: 1. Una larga tradición de movimiento de exiliados por motivos políticos de un país a otro; 2. Un idioma, cultura, y tradiciones comunes que facilitaba la adaptación; y 3. El hecho de que los exiliados políticos frecuentemente pertenecían a los sectores más ricos y con mejor educación, quienes usualmente mantenían inversiones y propiedades en sus países de origen y, por tanto, no se convertían en un peso económico para el Estado que los recibía.¹⁶

Dicho informe sostiene, además, que el éxodo masivo de cubanos iniciado en 1959 había desafiado las premisas existentes hasta ese momento sobre la fácil integración de los refugiados y de la capacidad de absorción de los países de la región. Pocos países poseían los recursos suficientes para brindar atención y cuidado a los refugiados, o habían desarrollado instituciones y adaptado sus legislaciones en forma adecuada para manejarlas en consonancia con los problemas sociales y jurídicos producidos por ese repentino ingreso masivo de personas solicitando asilo. Asimismo, notó la difícil situación de miles de exiliados de Haití, Paraguay, y Bolivia, así como de cientos más de la República Dominicana, Nicaragua, Honduras y de otros países.

Finalmente, resumió los principales problemas que afectaban los derechos de los refugiados en la región de la siguiente manera: 1. La falta de legislación interna en los países americanos que reconozca y define en forma adecuada la situación del refugiado político en cuanto a su condición; 2. La inexistencia de una convención interamericana que contemple y regule la situación de los refugiados políticos; 3. La falta de un organismo dentro del sistema interamericano al que se le reconozcan facultades apropiadas a efecto

¹⁶Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1981-1982,. (n.d.). CIDH. http://www.cidh.org/annualrep/81_82sp/indice.htm. (1982 septiembre 20) OEA/Ser.L/V/II.57,^[1]doc. 6 rev.1. Ver Capítulo IV, Sección B, párrafo 1 ('Los refugiados y el sistema interamericano').

Allo, V.M.; Loscocco, N. L. Las soluciones duraderas como parte fundamental del derecho al asilo. Integración local en la Argentina, un ejemplo de buenas prácticas.19-41.

de llevar a cabo funciones de asistencia para los refugiados políticos; 4. Las dificultades de viaje confrontadas por los refugiados; 5. Los problemas económicos, agravados por las prohibiciones al trabajo o la escasez de oportunidades de empleo, han dado como resultado que los refugiados se conviertan en una carga económica y social para el país de asilo.¹⁷

En el año 1984, los Estados de la región firmaron la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984 (en adelante, Declaración de Cartagena). Este instrumento aún cuando no es vinculante, constituye uno de los mayores logros en el desarrollo del régimen de protección de refugiados en América Latina. Éste se invoca como fuente de una definición amplia de quién debe ser considerado un refugiado. Es decir que más allá de la definición contenida en el artículo 1 (A) de la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967, la Declaración de Cartagena también se extiende a "las personas que han huido de su país porque su vida, seguridad o libertad ha sido amenazada por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público".

Cuando se adoptó la Declaración de Cartagena, la mayoría de los Estados latinoamericanos no tenían marcos legales nacionales para tratar los temas relacionados con los refugiados ni sistemas de determinación de dicho estatuto. Por lo tanto, la definición de este instrumento se convirtió en una especie de "lenguaje común" que resumía las preocupaciones de protección contemporáneas y a consecuencia lo dispuesto por la declaración fue incorporándose a la práctica y/o a las legislaciones internas de muchos Estados latinoamericanos.

En el año 2004, en el marco del 20° aniversario de la Declaración de Cartagena, representantes gubernamentales de veinte países latinoamericanos se reunieron en México. Uno de los resultados de la reunión fue "renovar el compromiso con los principios de protección de los refugiados y un acuerdo sobre los pasos y programas específicos para implementar ese compromiso". Ello se plasmó en una Declaración y un Plan de Acción (en adelante, PAM)¹⁸, cuyo espíritu puso de relieve el criterio acumulativo del derecho de asilo en el sistema interamericano, orientado a la plena efectividad de los derechos de los refugiados.

¹⁷ Ibid. n. 14, párr. 3.

¹⁸ *Declaración y Plan de Acción de México Para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina*. (2004). https://www.oas.org/dil/esp/Declaracion_y_Plan_de_Accion_de_Mexico_2004.pdf

Allo, V.M.; Loscocco, N. L. Las soluciones duraderas como parte fundamental del derecho al asilo. Integración local en la Argentina, un ejemplo de buenas prácticas.19-41.

El PAM reconoce la necesidad de protección y asistencia humanitaria urgentes para refugiados colombianos. También subraya la necesidad de colaboración de los países de la región en un esfuerzo por encontrar soluciones duraderas. Como parte del plan, los países propusieron tres enfoques integrales: fronteras solidarias, ciudades y reasentamiento solidarios. Esto demuestra una vez más, la tendencia histórica de la región para adoptar medidas prácticas para hacer efectiva la protección.

Asimismo, la región comienza a concebir las Soluciones Duraderas como parte intrínseca e inseparable de la protección. Por ello, enmarcado en el PAM, se implementó el Programa Regional de Reasentamiento Solidario, inicialmente en Chile, Brasil y Argentina con aproximadamente 400 personas que fueron reasentadas en estos países entre 2005 y 2007¹⁹. En el año 2007 el programa se amplió para incluir a refugiados de fuera de la región y posteriormente se expandió, aunque en pequeña escala, a Uruguay y Paraguay.

Cabe destacar que desde la declaración del PAM, se llevaron adelante varias reuniones y conferencias regionales en las que se evaluaron los compromisos asumidos en 2004 tanto por funcionarios gubernamentales como por representantes de la sociedad civil. Tal es así que en el año 2010 los gobiernos participantes reafirmaron el carácter innovador del programa de reasentamiento solidario y expresaron la necesidad de consolidar estas iniciativas con el apoyo técnico y financiero de la comunidad internacional en la Declaración de Brasilia sobre la Protección de Refugiados y Apátridas en las Américas²⁰.

Marco jurídico nacional

En la región encontramos muchos países que han consagrado en sus Constituciones el derecho al Asilo. En el caso de la Argentina, esto ocurre con la reforma constitucional de 1994.²¹ Si bien excede el objetivo de este trabajo analizar la evolución del derecho al asilo en el ámbito nacional, pese a la falta de enunciación expresa, es posible afirmar que el presupuesto básico del sistema constitucional argentino ha sido siempre el de la protección del individuo, sea este nacional o extranjero.

¹⁹ *Global Needs Assessment Ecuador*. (2008). UNHCR. <http://www.unhcr.org/48ef09a62.html>

²⁰ *Brasilia Declaration on the Protection of Refugees and Stateless Persons in the Americas Brasilia*. (2010, noviembre 11). <http://www.unhcr.org/4cdd3fac6.htm>

²¹ En el año 1994 se incorporan en el artículo 75 inciso 22 con jerarquía constitucional tratados sobre Derechos Humanos que contienen expresamente consagrado este derecho.

Allo, V.M.; Loscocco, N. L. Las soluciones duraderas como parte fundamental del derecho al asilo. Integración local en la Argentina, un ejemplo de buenas prácticas.19-41.

Desde la sanción de la Constitución (1853-1860), la Argentina se convirtió en un refugio, un país de asilo para todas aquellas personas como los esclavos, los delincuentes políticos o los afro descendientes, que sufrían persecución entendida ésta como cualquier forma de violación de derechos a la vida, seguridad o libertad por motivos de su origen étnico, condición social o ideas políticas.²² Las garantías emanadas del asilo, se desprenden tanto del espíritu como de la letra del Preámbulo, así como de la lectura conjunta de los artículos 14, 15, 16, 18, 20, 25, 33 y 118 de la Carta Magna. Las diversas interpretaciones sobre la materia, concluyen que el derecho al asilo, tal como es concebido por la Comunidad Internacional, siempre fue parte integrante de nuestro ordenamiento jurídico.

No obstante ello, la reforma constitucional de 1994 despejó todas las dudas interpretativas que versan sobre el tema. El artículo 75 inciso 22 otorga jerarquía constitucional tanto a la Declaración Universal de Derechos Humanos, como a la Declaración Americana y a la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Asimismo, por imperio del mismo artículo, tanto la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, gozan hoy de jerarquía superior a las leyes ya que ambos obligan al Estado argentino²³. En ese sentido, cabe observar en este punto del análisis si los compromisos asumidos en virtud de dichos instrumentos por nuestro país, se ven efectivamente materializados mediante acciones concretas en torno a brindar soluciones duraderas a la población afectada.

En función de lo anteriormente expuesto, es necesario recurrir al ordenamiento interno. Si bien no es hasta el año 2006 cuando efectivamente encontramos una norma con referencia expresa al objeto de nuestro estudio mediante la sanción de la Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado²⁴, en la práctica las autoridades argentinas ya aplicaban las directrices y recomendaciones del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) durante los procedimientos de determinación de la condición de refugiados otorgando de esta forma estándares de protección superiores.²⁵

²²Mondelli, J. I. (2008). *El Asilo como derecho humano en el derecho argentino*. UNHCR. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/6418.pdf>

²³ El 15 Noviembre de 1961 Argentina adhirió a la Convención sobre el Estatuto de Refugiados y el 6 de diciembre de 1967 adhirió al Protocolo de dicha convención.

https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsII.aspx?src=IND&mtdsg_no=V-2&chapter=5&Temp=mtdsg2&clang=en
https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=V-5&chapter=5&clang=en

²⁴ Ley 26.165 disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/122609/norma.htm>

²⁵ Lettieri, M. (Ed.). (2012). *Protección Internacional de Refugiados en el Sur de Sudamérica*. UNLA., pág. 354.

Allo, V.M.; Loscocco, N. L. Las soluciones duraderas como parte fundamental del derecho al asilo. Integración local en la Argentina, un ejemplo de buenas prácticas.19-41.

Por otra parte, en el año 2003 el Congreso de la Nación sancionó la ley de Migraciones²⁶ que puso en evidencia un cambio de paradigma en la política migratoria nacional desde un enfoque de derechos humanos, plasmando la perspectiva del tratamiento a los extranjeros en el derecho internacional. Siguiendo este espíritu, como mencionamos anteriormente, en el año 2006 se sancionó la ley 26.165 que en su primer artículo pone expresamente de manifiesto una perspectiva desde el enfoque de derechos que contrasta enormemente con la legislación migratoria de gran parte de los países del mundo que mantienen una perspectiva de seguridad.

En consecuencia, los estándares de protección que establece la legislación argentina resultan inclusive más altos que los planteados en la Convención de 1951. Esto es así ya que de acuerdo a los instrumentos en materia de Derechos Humanos a los que nos encontramos obligados, se garantizan el ejercicio de los derechos en condiciones de igualdad tanto para los solicitantes de asilo y refugiados como para los nacionales²⁷.

Es decir que el marco jurídico nacional además de consagrar los principios y derechos fundamentales como el acceso a la documentación, educación, salud, empleo, vivienda, nacionalidad entre otros que detallaremos en el siguiente apartado y rigen en materia de protección internacional de los refugiados, recepta la definición contenida en la Convención de 1951 a la vez que extiende la misma siguiendo lo dispuesto por la Declaración de Cartagena de 1984.

Además, en lo atinente a soluciones duraderas, la ley 26.165 otorga un rol sustancial a la Comisión Nacional para los Refugiados (en adelante, CONARE). En el artículo 25 establece específicamente entre sus funciones, la de proteger en toda circunstancia los derechos de los refugiados y solicitantes de asilo contando para ello con la facultad de ejecutar todas las acciones que considere necesarias para velar por el efectivo goce. Asimismo, puede convocar a las autoridades nacionales, provinciales y municipales a fin de proponer la coordinación de aquellas acciones que considere conducentes para el cumplimiento de los objetivos plasmados en la ley y especialmente a la asistencia así como inserción en la vida social y económica del país tanto del refugiado como de sus familiares.²⁸

²⁶ Ley 25.871 disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/92016/texact.htm>

²⁷ Ibid. n. 23, pág. 360.

²⁸ Ibid. n. 22, art. 25.

Allo, V.M.; Loscocco, N. L. Las soluciones duraderas como parte fundamental del derecho al asilo. Integración local en la Argentina, un ejemplo de buenas prácticas.19-41.

En el capítulo VI referido a las causales de cesación de la condición de refugiado, específicamente prevé que se le conceda a las personas que se encuentran en esta situación, un plazo razonable para poder permanecer en el país bajo el estatuto legal que de acuerdo a la normativa vigente le pueda ser conferido “...en atención al grado de integración de él y su familia durante su permanencia en el país”²⁹.

En cuanto a sus disposiciones finales, se hace referencia expresa a las competencias sobre reasentamiento. Al respecto establece la posibilidad de que aquellos individuos que hayan obtenido la condición de refugiados en otro Estado en el que sus derechos y libertades se viesen amenazados, puedan tramitar su reubicación en cualquier delegación diplomática de nuestro país en el exterior.³⁰

En definitiva y de acuerdo a lo expuesto precedentemente, la ley 26.165 es la primera norma en el ámbito interno que constituye el reconocimiento expreso de los derechos fundamentales para refugiados y solicitantes de asilo. Sin lugar a dudas, en materia de protección efectiva, la ley hizo posible la institucionalización definitiva de los avances, la prosecución de políticas públicas y búsqueda de soluciones a largo plazo. Resulta notable que fue sancionada luego de 45 años de vigencia de la Convención de 1951, lo cual constituye un hito fundamental de buenas prácticas no sólo en el país sino también en la región y sin lugar a duda una contribución significativa en el desarrollo del derecho internacional.

Experiencia argentina en materia de integración local

El hecho de encontrar un lugar seguro en el país de asilo, constituye una solución duradera que hace posible la reconstrucción de las vidas de miles de personas. En ese sentido, la integración local como una de las soluciones viables, es un proceso complejo y gradual con dimensiones legales, económicas, sociales y culturales. Ésta impone considerables demandas tanto al individuo como a la sociedad receptora, siendo en muchos casos, la adquisición de la nacionalidad del país de asilo la finalización de este proceso.

Entonces, la integración local tiene lugar en tres ámbitos: 1. Legal: a los refugiados se les otorga progresivamente un rango más amplio de derechos, similares a aquellos disfrutados

²⁹ Ibid. n. 22, art. 12.

³⁰ Ibid. n. 22, art. 56.

Allo, V.M.; Loscocco, N. L. Las soluciones duraderas como parte fundamental del derecho al asilo. Integración local en la Argentina, un ejemplo de buenas prácticas.19-41.

por los ciudadanos, que lleva eventualmente a obtener la residencia permanente y, quizás, la ciudadanía; 2. Económico: los refugiados gradualmente se vuelven menos dependientes de la asistencia del país de asilo o de la asistencia humanitaria, y son cada vez más autosuficientes, de manera que pueden ayudarse a ellos mismos y contribuir a la economía local; y 3. Social y cultural: la interacción entre los refugiados y la comunidad local les permite a los primeros participar en la vida social de su nuevo país, sin temor a la discriminación o la hostilidad.

Como queda demostrado a lo largo de este análisis, la Argentina no ha estado al margen de los avances en materia de protección. Ha tenido un rol sustantivo en el desarrollo normativo y en los debates internacionales que versan sobre la materia. Participó en el año 2006 de un Programa de Reasentamiento Solidario para brindar protección y una solución duradera para los refugiados cuyas vidas, seguridad, libertad u otros derechos fundamentales se encontraban amenazados en su primer país de asilo.

En este sentido, el *Plan de Asistencia e Integración de la Población Solicitante del Estatuto y Refugiados en Argentina* (en adelante, el Plan de Asistencia), se enmarca en las acciones regionales en materia de protección de personas refugiadas, en especial en el Plan de Acción de Brasilia de 2014 “Una Hoja de Ruta Común para fortalecer la Protección y Promover Soluciones Sostenibles para las Personas Refugiadas, Desplazadas y Apátridas en América Latina y el Caribe dentro de un Marco de Cooperación y Solidaridad”. Asimismo, responde a la decisión y voluntad de la Comisión Nacional para los Refugiados y de los restantes organismos que la integran.³¹

El Plan de Asistencia, tiene como antecedente las iniciativas adoptadas en el llamado Plan Trienal en materia de asistencia e integración implementado en el periodo 2012-2014. No obstante, el mismo fue previsto para un periodo acotado de tiempo y se centraba fundamentalmente en la instancia de ayuda de emergencia.

Algunas de las características generales del Plan de Asistencia son: se enmarca en las políticas públicas de integración de la población migrante general - se basa en los recursos y dispositivos públicos - , su funcionamiento se motoriza a través del trabajo coordinado

³¹ Cabe destacar, que previo a la sanción de la Ley 26.165, era el ACNUR -a través de los fondos que aporta la Comunidad Internacional, incluida la República Argentina- y por intermedio de sus agencias implementadoras socias, quien proveía asistencia tanto inmediata como en materia de integración local a los refugiados y solicitantes de estatuto de refugiado.

Allo, V.M.; Loscocco, N. L. Las soluciones duraderas como parte fundamental del derecho al asilo. Integración local en la Argentina, un ejemplo de buenas prácticas.19-41.

entre las instancias estatales de atención de población vulnerable y, finalmente, tiene la pretensión de ser una política pública en materia de integración de la población refugiada.

Otro aspecto importante a resaltar es que si bien el Plan consta de dos componentes: la Asistencia Humanitaria Básica y el Apoyo a la Integración Local³², aborda a ambos como partes de un mismo proceso que busca lograr la integración social plena de la población refugiada en el país. Para ello, busca establecer un “sistema de atención” de la población de refugiados y solicitantes de asilo.

En este punto resulta necesario abordar algunas consideraciones sobre la población de interés sobre la cual recaen los beneficios de la protección. Desde que Argentina asume sus compromisos en materia de protección de refugiados y crea en el año 1985, el primer órgano de determinación de la condición de refugiado, el Comité de Elegibilidad para los Refugiados (CEPARE), ha recibido más de 29.600 solicitudes de estatuto de refugiado, de más de una centena de nacionalidades distintas.³³ En los últimos años, y como consecuencia de los conflictos en la región, se registró un número de solicitudes crecientes³⁴. Muchos de ellos llegan a Argentina en situación de extrema vulnerabilidad social, sin conocimientos sobre recursos disponibles, sin recursos para solventar su alojamiento y su alimentación, y con diversas dificultades para insertarse en un mercado laboral formal.

Teniendo en cuenta que la mayor parte de la población en Argentina se concentra en las principales ciudades, los refugiados no son la excepción y constituyen una población mayoritariamente urbana. Tanto refugiados como solicitantes de asilo residen principalmente en la Ciudad de Buenos Aires y, en menor medida, en las ciudades de Rosario, Mar del Plata, Córdoba y Mendoza, entre otras.

Los refugiados y los solicitantes de asilo deben indefectiblemente mantener vínculos con las instituciones, los mercados y con la población local y compartir los mismos servicios

³² El Plan consta de dos componentes, 1) acciones en materia de asistencia humanitaria básica - personas identificadas como socialmente vulnerables, desde el arribo hasta 3 meses posteriores a su ingreso -; 2) acciones en materia de integración local - se habilitarán los mecanismos pertinentes a los procesos de afiliación al sistema institucional, social y productivo -

³³ Al 31/12/2020 son 3990 personas las que mantienen vigente el estatuto de refugiados.

³⁴ Migraciones. http://www.migraciones.gov.ar/pdf/conare/estadisticas_conare_2020.pdf

Allo, V.M.; Loscocco, N. L. Las soluciones duraderas como parte fundamental del derecho al asilo. Integración local en la Argentina, un ejemplo de buenas prácticas.19-41.

públicos que los ciudadanos, la misma infraestructura, y las dificultades propias de la competencia para el acceso al empleo y a una vivienda digna.

Como principio general, toda la población solicitante de estatuto de refugiado y refugiada en Argentina debe ser atendida y asistida sin distinción de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política, origen nacional, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

El principio de la unidad familiar – o integridad de la familia – deberá guiar el abordaje e intervención en los casos, teniendo en cuenta que dicho principio establece que todos los niños tienen derecho a tener una familia, y los padres, o las familias, tienen derecho a cuidar de sus niños.

Asimismo, en la aplicación de los distintos aspectos de este Plan, se tendrán en cuenta todas las normas, criterios y principios de la ley 26.165, y se prestará especial atención al respeto del principio de no devolución y al principio de confidencialidad de la información vinculada a una solicitud de la condición de refugiado.

Proponemos realizar un análisis FODA³⁵ del “Sistema de Integración Argentino”, considerando todos y cada uno de los marcos normativos aplicables a la protección de refugiados y solicitantes de asilo, así como de los recursos públicos existentes a tales efectos, las distintas instancias institucionales intervinientes y la interacción con la Comunidad Internacional a través del ACNUR.

Es decir, el Plan de Integración local constituirá una variable del análisis, no el objeto del mismo. El objetivo final, es demostrar cuáles son las ventajas competitivas para alcanzar los objetivos de la protección: acceso efectivo a derechos. Asimismo, intentaremos develar cuáles son los principales retos.

³⁵ El análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas), también conocido como análisis DAFO, es una herramienta de estudio de la situación de una empresa, institución, proyecto o persona, analizando sus características internas (Debilidades y Fortalezas) y su situación externa (Amenazas y Oportunidades) en una matriz cuadrada. Albert S. Humphrey. 2005. SWOT analysis for management consulting. SRI Alumni Newsletter (SRI International), 1.

Allo, V.M.; Loscocco, N. L. Las soluciones duraderas como parte fundamental del derecho al asilo. Integración local en la Argentina, un ejemplo de buenas prácticas.19-41.



El análisis FODA tiene dos pilares fundamentales: los factores internos y los factores externos. Dentro de los factores internos se analizarán las fortalezas y las debilidades que posee el sistema de integración. Las fortalezas nos dirán las ventajas/aptitudes del sistema y, por el contrario, las debilidades serán aquellos factores desfavorables que obstaculizan el acceso efectivo a derechos.

Dentro del análisis externo, analizaremos las oportunidades y amenazas. Las oportunidades serán aquellas posibilidades que se presenten para mejorar el funcionamiento del sistema en pos del cumplimiento del objetivo de la protección. Las amenazas estarán dadas por aquellos factores externos que pongan en riesgo la supervivencia del sistema.

Consideramos como una **fortaleza** el marco normativo nacional, aplicable a todos los extranjeros en igualdad de condiciones que los nacionales:

Derecho a la documentación: El artículo 42 y 52 de la Ley 26.165 consagran este derecho. La norma prevé que en un plazo relativamente breve (no mayor de veinte días hábiles desde el registro de la solicitud para la determinación de la condición de refugiado), el Secretariado Ejecutivo emita la documentación pertinente para el solicitante y a los miembros de su familia incluidos en el expediente. Ello implica en la práctica que los solicitantes son munidos de un *certificado de residencia provisorio* con una vigencia de 90 días corridos, el Allo, V.M.; Loscocco, N. L. Las soluciones duraderas como parte fundamental del derecho al asilo. Integración local en la Argentina, un ejemplo de buenas prácticas.19-41.

cual deberán renovar periódicamente. Es importante destacar que el documento no hace referencia a la condición de “refugiado”.

Asimismo, respecto de los refugiados reconocidos, tendrán derecho a la obtención de un *documento de identidad* que les permita ejercer plenamente sus derechos civiles, económicos, sociales y culturales, como cualquier otro extranjero residente en nuestro país.

En este punto es importante destacar que la Ley de Migraciones prevé el otorgamiento de la categoría de residente temporario para “aquellos que fueren reconocidos como refugiados o asilados”³⁶. Esta categoría migratoria, les concederá autorización para residir en el país por el término de dos años, que pueden prorrogarse las veces que la autoridad de aplicación en materia lo estime necesario.

Resulta menester señalar un avance sin precedentes en materia de integración la posibilidad de adecuar los documentos conforme a la identidad de género autopercibida en razón de lo establecido en el artículo 12 de la Ley 26.743.³⁷

Por otra parte, la ley 26.165 también consagra en sus artículos 51 y 42 el acceso a los servicios de salud, empleo, educación y servicios públicos. Asimismo, la Ley de Migraciones también estipula lo propio en relación al acceso a todos los bienes y servicios públicos estipulando el acceso igualitario a los migrantes y sus familias en las mismas condiciones y derechos que gozan los nacionales en particular lo referido a servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social.³⁸

Derecho a la salud: la ley 25.871 hace especial referencia a la igualdad y no discriminación en el acceso a los servicios de salud, independientemente de la situación migratoria. La norma indica que no podrá negarse o restringirse, en ningún caso, el acceso al derecho a

³⁶ Ley 25871, art. 23 inc. k.

³⁷ Ley 26.743, art. 12. — Trato digno. Deberá respetarse la identidad de género adoptada por las personas, en especial por niñas, niños y adolescentes, que utilicen un nombre de pila distinto al consignado en su documento nacional de identidad. A su solo requerimiento, el nombre de pila adoptado deberá ser utilizado para la citación, registro, legajo, llamado y cualquier otra gestión o servicio, tanto en los ámbitos públicos como privados.

Cuando la naturaleza de la gestión haga necesario registrar los datos obrantes en el documento nacional de identidad, se utilizará sistema que combine las iniciales del nombre, el apellido completo, día y año de nacimiento y número de documento y se agregará el nombre de pila elegido por razones de identidad de género a solicitud del interesado/a.

En aquellas circunstancias en que la persona deba ser nombrada en público deberá utilizarse únicamente el nombre de pila de elección que respete la identidad de género adoptada.

³⁸ Ley 25871, art. 6

Allo, V.M.; Loscocco, N. L. Las soluciones duraderas como parte fundamental del derecho al asilo. Integración local en la Argentina, un ejemplo de buenas prácticas.19-41.

la salud, la asistencia social o atención sanitaria a todos los extranjeros que lo requieran, cualquiera sea su situación migratoria.³⁹

Derecho al empleo: se encuentra plasmado en el artículo 6 de la Ley de Migraciones, conjuntamente con el acceso a otros derechos básicos. A su vez, la Ley 26.165 refuerza este concepto para el caso de los solicitantes, haciendo referencia expresa a la función de la Secretaría Ejecutiva a fin de facilitar el sostenimiento económico de aquellos, debe gestionar ante el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, la expedición de un permiso de trabajo temporal para el solicitante y los miembros de su familia en edad laboral dentro de los treinta días desde el registro de la solicitud.⁴⁰

Derecho a la educación: el mismo se encuentra amparado por ambas normas.⁴¹ No obstante, la Ley 25.871 destaca nuevamente, que la irregularidad migratoria no debe ser un impedimento para dicho acceso. En este sentido, esa irregularidad no impedirá la admisión como alumno en un establecimiento educativo, ya sea público o privado; nacional, provincial o municipal; primario, secundario, terciario o universitario.⁴²

La Ley 26.165⁴³ también prevé procedimientos especiales para la reválida de títulos extranjeros. En ese sentido cuando los refugiados reconocidos pretendan revalidar sus diplomas de estudios o necesitarán realizar algún trámite como la certificación de firmas por las autoridades de sus países de origen o autenticación, para poder ejercer su profesión en nuestro país, tendrán la posibilidad de obtener certificaciones expedidas por autoridades nacionales. Esto hace posible conforme al principio de ayuda administrativa, la previsión de un procedimiento especial para validación de títulos ante el Ministerio de Educación y Cultura.

Derechos políticos: destacamos un aporte sin precedentes en lo que respecta al acceso a derechos. Esto es la posibilidad de la población refugiada de ejercer derechos políticos y electorales. Desde 2016, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, conforme a su Código Electoral sancionado en el año 2018, las personas extranjeras, desde los dieciséis años y con residencia permanente y domicilio en la Ciudad están habilitadas para votar en los actos

³⁹ Ibid. n. 36., art. 8

⁴⁰ Ley 26165, art. 43

⁴¹ Ibid. n. 38., art 51, Ibid. n. 36, art 6.

⁴² Ibid. n. 36, art. 7

⁴³ Ibid. n. 38, art. 42

electorales convocados en el marco de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Derecho a la nacionalidad: el fin último que pretende el proceso de integración, es el acceso a la nacionalidad. En nuestro ordenamiento el mismo es posible mediante la “naturalización”.⁴⁴

Ahora bien, siguiendo esta línea de análisis destacaremos las situaciones o elementos que consideramos constituyen **debilidades** los obstáculos/escollos administrativos y burocráticos que interfieren el goce efectivo de los derechos tutelados:

Derecho a la Salud: el Diagnóstico Participativo⁴⁵ reveló dificultades en la atención relativas a la falta de programas específicos para atención de salud mental y en el acceso a un acompañamiento terapéutico gratuito, lo que resulta imperioso en el caso de refugiados que no cuentan con familiares o lazos sociales en el país. También, algunos tratamientos de alta complejidad requieren de un DNI con residencia permanente. Otro factor común revelado por el mismo Diagnóstico fue demoras en la obtención de turnos médicos, situaciones de discriminación o de trato.

Derecho a la educación: es importante destacar que en la escolarización elemental (que en nuestro país también comprende la escuela secundaria), actualmente no existen dificultades mayores para el ingreso o egreso de alumnos solicitantes y refugiados a las escuelas, sin embargo una debilidad clara en esta instancia es la *inexistencia* de apoyo escolar para facilitar el proceso de adaptación al nuevo sistema educativo.

La educación universitaria tiene otro matiz, con sólo visitar el sitio oficial en Internet del Ciclo Básico Común de la UBA se puede comprobar que para el ingreso aún se exige el DNI.

⁴⁶Del mismo modo, son numerosas las dificultades que enfrentan los solicitantes y

⁴⁴ La naturalización es el proceso mediante el cual un extranjero solicita a la autoridad competente, en este caso la justicia federal, la adquisición de la nacionalidad argentina por cumplir con los recaudos establecidos en la legislación vigente.

⁴⁵ Diagnóstico Participativos realizados por ACNUR, Dirección Nacional de Migraciones y CONARE, con la población de interés, con el fin de conocer la situación socioeconómica de la población refugiada y solicitante. .

⁴⁶ Según la Resolución (CS) 2864/04 de esa Universidad, los extranjeros pueden inscribirse presentando DNI o documento de identidad del país de origen, caso en el cual, para obtener el alta definitiva como alumno, los estudiantes extranjeros que no hubieren presentado Documento Nacional de Identidad al momento de su ingreso, deberán presentarlo en el Ciclo Básico Común antes de haberlo concluido o de transcurridos dos (2) cuatrimestres a partir del ciclo lectivo en el que ingresa. La norma contiene una excesiva discrecionalidad, dado que no queda claro si será posible para el alumno extranjero sin DNI finalizar el Ciclo Básico Común o si se le concederá el plazo. Allo, V.M.; Loscocco, N. L. Las soluciones duraderas como parte fundamental del derecho al asilo. Integración local en la Argentina, un ejemplo de buenas prácticas.19-41.

refugiados que desean continuar sus estudios universitarios iniciados en su país de origen, o completar los trámites de reconocimiento o validación de títulos obtenidos en el extranjero.

Derecho al empleo: lo que puede considerarse un inconveniente a la hora de la búsqueda de empleo es el idioma, no obstante la situación se ve subsanada por los cursos brindados por CABA. Otro factor muy común que afecta el acceso al empleo formal es el desconocimiento por parte del empleador del documento provisorio. Todas estas irregularidades afectan también el sistema de seguridad social. Los programas sociales de empleo exigen para acceder ser titular de un Documento Nacional de Identidad (DNI), documento que no poseen los solicitantes, salvo que hubieran tramitado una residencia ante la Dirección Nacional de Migraciones conforme lo establece la Ley N° 25.871.

En lo relativo al acceso al sistema bancario, quienes son titulares de un documento provisorio excepcionalmente pueden tener acceso a aquella toda vez que no existe una normativa del sistema que permita suplir la acreditación de identidad, en los casos que no porten pasaporte de su país de origen, aun cuando están habilitados a desarrollar tareas remuneradas y a tramitar el CUIL. Sólo algunas entidades permiten la apertura de cajas de ahorro con la presentación del documento provisorio: Banco Comafi, Banco Provincia, Banco Ciudad y Banco Credicoop. Por otro lado, para acceder a determinados productos de riesgo (Ej. tarjetas de crédito, préstamos) solamente será posible siendo titular de una residencia permanente.

Derecho a la vivienda: en el caso de los refugiados, ya sea a través de alquiler o adquisición de una vivienda propia, se dificulta no sólo por la falta de dinero, sino también por los impedimentos en el acceso al crédito y a las garantías inmobiliarias. También el requisito del DNI con residencia permanente es el principal obstáculo.

El sistema también ofrece **oportunidades**, como los avances fruto de la coordinación interinstitucional entre actores clave⁴⁷. En este caso el Plan de Asistencia conforma uno de esos logros, en tanto establece un mecanismo de atención de necesidades humanitarias básicas para solicitantes de estatuto de refugiado y refugiados a su arribo al país y crea

de gracia de dos cuatrimestres, plazo que puede impedir a un solicitante de asilo continuar sus estudios universitarios, teniendo en cuenta que su solicitud de asilo puede demorar aún más.

⁴⁷ Área Social de la CONARE, Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, ACNUR, Agencias implementadoras de ACNUR (ADRA, MIRARES), otros Ministerios y Áreas del gobierno nacional según su competencia, Gobiernos locales (particularmente del GCBA)

Allo, V.M.; Loscocco, N. L. Las soluciones duraderas como parte fundamental del derecho al asilo. Integración local en la Argentina, un ejemplo de buenas prácticas.19-41.

mecanismos de apoyo al proceso de integración local de solicitantes del estatuto de refugiado y refugiados, en el sistema productivo, socio cultural e institucional.

Derecho a la salud: el Centro de Asistencia a Víctimas de Violaciones de Derechos Humanos “Dr. Fernando Ulloa” de la Secretaría de Derechos Humanos y pluralismo Cultural del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos da *acceso a servicio de salud mental a solicitantes de asilo*. Asimismo, el Ministerio de Salud de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires adoptó la Resolución N° 0194 de fecha 25/02/2013 respecto de los certificados de discapacidad y acceso a la salud de extranjeros. En dicha resolución el Ministerio reconoce al documento provisorio vigente como documento acreditativo de identidad para acceder al sistema público de salud.

Integración económica: el Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires brinda asistencia a través de programas sociales que proporcionan subsidios o ayudas económicas para paliar o disminuir los impactos de la pobreza. El Programa “Atención a familias en situación de calle” otorga un subsidio con la finalidad de mitigar la emergencia habitacional de los residentes en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Su objetivo primordial es el fortalecimiento transitorio del ingreso familiar con fines exclusivamente habitacionales, debiendo los fondos otorgados estar destinados a cubrir gastos de alojamiento. Por otro lado, el Programa “Ticket Social” consiste en garantizar un ingreso fijo a personas solas o familias que se encuentren en situación de inseguridad alimentaria o de vulnerabilidad social destinado a la compra de determinados productos de primera necesidad, tales como: alimentos, productos de limpieza o de higiene personal, combustibles para cocción, útiles escolares.

Derecho al empleo: en el año 2014 se adoptó el Programa “Trabajar para integrar” el cual tiene como objetivos que la población de interés pueda desarrollar sus capacidades, saberes y experiencias laborales, previas en el mercado laboral argentino, en igualdad de condiciones que los nacionales. Estaba destinado a hombres y mujeres solicitantes de la condición de refugiado/a y refugiados/as, mayores de edad, en situación de desempleo, jóvenes solicitantes de la condición de refugiado/a y refugiados/as, entre 16 y 18 años. Algunas empresas comprometidas con la iniciativa fueron RANDSTAD ICEBERG y MANPOWER GROUP.

Derecho a la vivienda: en la Provincia de Mendoza se ha iniciado un proyecto piloto, *“Proyecto Patria Grande” para Refugiados para la construcción de ocho (8) viviendas*, en el marco del Programa Federal de Integración Socio Comunitaria”.

La Oficina Regional del ACNUR para el Sur de América Latina, inició la implementación de la iniciativa *“Ciudades Solidarias”* con la firma del primer convenio de cooperación con el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el año 2006. Luego se sumaron la Municipalidad de Rosario (2007) y los gobiernos de las provincias de Córdoba (2008), Mendoza (2006), San Luis (2009) y Salta (2019). Para lograr la categoría de “Ciudad Solidaria” se deben cumplir criterios que abarcan, entre otros, aspectos tales como un alto nivel de compromiso y coordinación institucional, la implementación de políticas para la inclusión económica, sociocultural, legal y política, y el desarrollo de mecanismos, servicios e infraestructuras para favorecer la recepción e integración de las personas con necesidades de protección internacional.

En materia de Capacitación, el Laboratorio de Idiomas de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires y la Fundación Comisión Católica para las Migraciones colaboran en la atención de solicitantes mediante el dictado de clases de español.

En cuanto a las **Amenazas** que afectan la supervivencia del sistema, creemos que el principal riesgo lo constituye la falta de partidas presupuestarias regulares y específicas para hacer frente a la asistencia humanitaria básica (de emergencia) y fomentar planes de integración a largo plazo.

Otro factor de riesgo para los objetivos de la protección, lo constituye el cambio en la coyuntura política, que muchas veces impacta sobre la burocracia estatal o la normativa, lo cual afectan directamente a los más vulnerables.

Los conflictos que afectan a la región, los desastres naturales y las pandemias afectan significativamente al sistema porque generan una demanda excesiva y urgente a la cual no es posible responder en el corto plazo.

Finalmente, la falta de una política pública nacional en materia de integración, hace que los recursos, planes y proyectos se centralizan en las principales ciudades, dificultando el

acceso a derechos a aquellos refugiados y solicitantes que residen en la periferia y en el interior del país.

Conclusiones

A lo largo de este trabajo pudimos observar el amplio rango de derechos y obligaciones que surgen del marco normativo internacional en materia de protección internacional de los refugiados. Sin lugar a duda, la Comunidad Internacional buscó mediante esos acuerdos establecer un mínimo legal para aquellas personas solicitantes y/o refugiados que se encuentran en una situación de particular vulnerabilidad.

Esta protección pretende dar una primera respuesta a una situación de urgencia, pero no tiene el objetivo de perdurar indefinidamente en el tiempo. Es por ello que las soluciones duraderas constituyen el camino viable para otorgarle a este grupo especialmente vulnerable la posibilidad de reconstruir sus vidas.

La integración local, como parte de dichas soluciones, constituye una variante que la Argentina ha implementado a través de diversas medidas que hoy son consideradas buenas prácticas en la región. Desde la adopción de un marco normativo interno que garantiza el acceso a derechos desde un enfoque de derechos humanos, hasta la creación de un plan de asistencia e integración de la población solicitante y refugiados reconocidos en el país.

Prueba de todas estas virtudes, fue lo advertido del análisis FODA del sistema de integración. Éste demostró que nuestra ventaja de cara a la región y al mundo, es la defensa de los derechos humanos. Contar con un ordenamiento legal adecuado y más, a nuestros compromisos internacionales en pos de la protección efectiva, constituyen sin dudas nuestras fortalezas.

No obstante, no puede soslayarse que el camino tiene sus altibajos, representados por las debilidades propias de todo sistema. Es por ello que un marco normativo amplio y generoso no resulta suficiente para garantizar el acceso a la efectiva protección. Definitivamente en la práctica, tal como surge del análisis, existe una brecha para la consecución de dicho objetivo.

Allo, V.M.; Loscocco, N. L. Las soluciones duraderas como parte fundamental del derecho al asilo. Integración local en la Argentina, un ejemplo de buenas prácticas.19-41.

Por ello entendemos que es posible “perfeccionar” el acceso a la protección efectiva, maximizando nuestras fortalezas y oportunidades. El marco normativo favorable a la protección posee estándares tan altos que junto al aprovechamiento máximo de la gestión entre actores clave, harían posible minimizar las debilidades. Si bien las amenazas resultan imponderables, un fortalecimiento del sistema en su conjunto, podría hacerlo más resistente en términos de capacidad de respuesta y adaptabilidad ante las situaciones adversas que se imponen desde el exterior.