

La protección internacional en riesgo

Comentarios sobre las modificaciones del DNU 942/24 a la ley de reconocimiento y protección al refugiado

Por Paula Carello¹

Introducción

Las restricciones al sistema de protección internacional de refugiados, justificadas en preocupaciones de seguridad, constituyen una tendencia recurrente tanto en la actualidad como a lo largo de la historia por parte de numerosos gobiernos. Sin embargo, abordar cuestiones relacionadas con la seguridad nacional y adoptar medidas para proteger a los Estados frente a diversos riesgos es plenamente compatible con el respeto a los principios fundamentales del derecho internacional de los refugiados.

El 21 de octubre de 2024, el gobierno argentino aprobó un nuevo² decreto de necesidad y urgencia (DNU), esta vez, vinculado a las personas que buscan protección internacional en Argentina. El DNU 942/24³ modifica la ley 26.165 de Reconocimiento y Protección al Refugiado⁴, haciéndola más restrictiva. Entre otros: elimina el

¹ Abogada (UCA), magíster en Relaciones Internacionales y Diplomáticas de la Unión Europea (Colegio de Europa, Bélgica), profesora Superior Universitaria (UCA), presidenta (Instituto de Derecho Migratorio y Derecho de los Refugiados del Colegio de Abogados de Rosario), presidenta (Fundación Migra), ex Oficial Asociada de Protección Social del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), ex funcionaria de la Dirección Nacional de Migraciones de Argentina, ex asesora legislativa de la Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe, titular de Lux Brumalis, Estudio Jurídico y Consultora. Docente del Instituto de Políticas de Migración y Asilo (IPMA) y de la Universidad Nacional de Tres de Febrero (Maestría en Políticas y Gestión de las Migraciones Internacionales). Contacto: paulacarello1@yahoo.com. Aviso legal: Las opiniones expresadas aquí son de carácter personal y no representan las de las instituciones a las que pertenezco o con las que colaboro. Agradecimientos: Expreso mi sincero agradecimiento a las personas que me brindaron su apoyo y colaboración en este trabajo. Su ayuda ha enriquecido significativamente este artículo.

² El Poder Ejecutivo nacional argentino ha dictado –según los medios– un importante número de DNU desde su llegada al poder (para poder evaluar esto en más detalle, se debería recabar la cantidad de expedientes ingresados por DNU desde el 10/12, además de una búsqueda por el buscador web de la Cámara de Diputados, que permitiría rastrear revisando y depurando la expedientes PEN desde el 10/12/23). El más controvertido fue el DNU 70/23 (que fue rechazado por el Senado –pero continuaría vigente conforme a la ley 26.122, hasta su rechazo por la Cámara de Diputados–). Éste llevó posteriormente a la redacción de la “Ley Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos” (de nombre coloquial y periodístico “Ley Ómnibus”, por su extensión, de más de 600 artículos), cuya primera versión fue tratada únicamente a nivel de la Cámara de Diputados –por diversas comisiones–, pero que, luego de numerosos votos desfavorables, el oficialismo dispuso su vuelta a comisión). Un segundo proyecto (más acotado) de la misma ley, fue llevado nuevamente a recinto, y aprobado como ley 27.742: una versión reformulada que abarca múltiples temas, incluido el procedimiento administrativo nacional, que es relevante para el contenido de este artículo.

³ www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/315871/20241022.

⁴ Disponible en versión original en: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/122609/norma.htm>.

único recurso que existía en sede administrativa, acorta los plazos para recurrir⁵, incrementa las causales de exclusión y cesación e impone plazos judiciales para la resolución de causas pendientes a nivel de Cámara.

La normativa se presenta oficialmente como un mecanismo necesario, en beneficio de las personas refugiadas y del Estado argentino (y la comunidad) que traería potencialmente aparejada la celeridad en el procedimiento administrativo de determinación de la condición de refugiado (y su revisión en sede judicial). Asimismo, brindaría un mayor control para resguardar la seguridad jurídica, la seguridad nacional y el orden público, evitando abusos del sistema de asilo y haciendo frente, entre otros, a casos vinculados a personas con antecedentes penales que utilizan este mecanismo para retrasar órdenes de expulsión del país o pedidos de extradición.

Dicho DNU 942 fue aprobado mientras tiene lugar un nuevo intento⁶ de redacción del decreto reglamentario de la ley 26.165⁷, proceso que comenzó hace ya muchos años y que arrojó como resultado proyectos de reglamento producto del trabajo democráticamente consensuado de sectores involucrados pero que no lograron ser sancionados.

Asimismo, su aprobación sucede luego de que –por otro DNU– el Ejecutivo argentino haya modificado la constitución de la Comisión Nacional para los Refugiados (CO.NA.RE.)⁸ incluyendo a un representante del Ministerio de Seguridad⁹ (no inicialmente previsto en el art. 18 de la ley 26.165¹⁰).

⁵ Mediante “procesos expeditos” en la tramitación de solicitudes de asilo.

⁶ Trabajado, hasta la fecha, a “puertas cerradas”, sin la participación de organizaciones de la sociedad civil ni expertos no gubernamentales.

⁷ En julio del corriente, se creó una Coordinación General para ocuparse de la mencionada reglamentación. www.saij.gob.ar/RSRSCGV700020020240702. La normativa establece que “el Poder Ejecutivo sólo puede dictar las normas complementarias siempre que el legislador no hubiese avanzado sobre estos aspectos de detalle”. Balbín, Carlos, *Tratado de derecho administrativo*, Bs. As., La Ley, 2010, p. 112.

⁸ Creada por la ley 26.165, cuyas funciones principales son: “Proteger los derechos de los refugiados y solicitantes de asilo que se hallen bajo la jurisdicción”, conf. art. 25, inc. a, y “resolver, en primera instancia, sobre el reconocimiento y la cesación de la condición de refugiado” (art. 25, inc. b). Conforme recuerda Villegas Beltrán, “la creación de este comité en 1985 es otra demostración de la voluntad política del gobierno del presidente Alfonsín de reencauzar la inserción de nuestro país en el grupo de naciones democráticas y respetuosas de las obligaciones internacionales de derechos humanos”, en Giustiniani, Rubén, *Migración: Un derecho humano. Balances y desafíos sobre la ley de migraciones argentina*, UNR, Eudeba, 2024, p. 103.

⁹ Un número de organizaciones de la sociedad civil, académicos y expertos en la materia presentaron una formulación de observaciones a la propuesta de candidatos para integrar la CO.NA.RE., en fecha 30 de octubre de 2024, solicitando “se dé lugar a un nuevo procedimiento de selección de candidato, conforme lo establece el art. 2 del Reglamento Interno de Funcionamiento de la Comisión Nacional para los Refugiados”.

¹⁰ El cual regula la composición de la CO.NA.RE., integrada por cinco (5) comisionados, un (1) representante del Ministerio del Interior (el cual dejó de existir por primera vez en la historia, y hoy con rango de “Secretaría”), un (1) representante del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, un (1) representante del hoy ex-Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, un (1) representante del Ministerio de Desarrollo Social (hoy “Capital Humano”) y un (1) representante del (hoy disuelto) Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (perteneciente al Ministerio de Justicia) (los comentarios entre paréntesis me pertenecen). No se previó, en dicha modificación,

Diversos medios de comunicación¹¹ y sitios jurídicos se han hecho eco de la noticia (de la modificación de la Ley de Refugiados, por medio de un DNU). Sin embargo, gran parte de la información difundida es inexacta, confusa, y, en ciertos casos, sesgada, lo que puede conllevar numerosos riesgos.

El presente artículo tiene como objetivo destacar algunos puntos relacionados con la cuestión, buscando echar luz sobre ciertas facetas y –sobre esa base y formulando algunas recomendaciones finales– contribuir al sostenimiento y desarrollo del sistema de protección internacional en el país, garantizando el respeto de los principios y garantías establecidas en el derecho internacional e interno.

Mi tesis inicial es que el trámite seguido para el dictado de la presente norma no se ajusta a los parámetros constitucionales; que el contenido de lo reglado no guarda relación con sus fundamentos (hay incongruencia que general –en los términos de Gordillo, irrazonabilidad–, debido a la falta de correlación entre los considerandos y lo que se resuelve); que lo regulado representa un riesgo directo tanto para las personas solicitantes de refugio como para la comunidad argentina y el Estado nacional, y que podría incurrir –este último– en responsabilidad internacional por incumplimiento de acuerdos asumidos, además de responsabilidad estatal por violación de las garantías constitucionales. Agregando, también, que el abordaje de las cuestiones mencionadas en los fundamentos de la norma¹² pueden –y deberían– atenderse a partir de una gobernanza estratégica de la migración internacional (mediante procesos, procedimientos, normativa de menor rango y voluntad política), sin necesidad de modificar una norma nacional que está vinculada a cuestiones regladas por la Constitución Nacional y el derecho internacional.

A modo introductorio, y para una mejor comprensión por parte de lectores legos en la materia¹³, transcribo seguidamente la “definición clásica” de refugiado¹⁴:

“Toda 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*”.

Dicha definición está comprendida en el art. 1° de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951)¹⁵, aprobada mediante ley 15.869 y ratificada por la

la incorporación a la CO.NA.RE. de más organizaciones de la sociedad civil (se faculta, sólo 1, y es tradicionalmente la misma institución –reelegida recientemente–) para que actúen de veedores del proceso.

¹¹ Ver, entre otros: www.lapoliticaonline.com/politica/el-gobierno-modifica-la-ley-de-refugiados-y-complica-a-los-bolsonaristas-profugos (menciona “La nueva disposición contempla que la Comisión Nacional de Refugiados, que decide sobre todos los casos de solicitud de asilo y refugio, pase a la órbita del Ministerio de Seguridad de Patricia Bullrich”, lo cual no es falso).

¹² Lentitud de los procedimientos, solicitudes infundadas, personas que abusan del sistema para evadir responsabilidad penal, etcétera.

¹³ El presente artículo también menciona algunos conceptos y referencias básicas sobre la normativa argentina, para facilitar la lectura, por parte de lectores internacionales.

¹⁴ Los resaltados me pertenecen.

¹⁵ Disponible en: www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0005.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/0005.

República Argentina. En base a ella, se sancionó la ley 26.165, que hoy se pretende modificar mediante el DNU 942.

A ella se suma una “definición ampliada”, establecida a nivel regional en la Declaración de Cartagena de 1984, y la cual también fue incorporada en la normativa nacional¹⁶:

“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*”¹⁷.

Así, la ley 26.165 en su Capítulo I establece el concepto de refugiado (incorporando la definición clásica y la ampliada), de la siguiente manera:

Artículo 4°.- A los efectos de la presente ley, 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.

A nivel jurídico, se diferencia la figura del “refugiado” de la del “migrante”, pues, si bien las personas refugiadas son también migrantes –forzadas– (–migrante– como género y –refugiado– como especie), los regímenes jurídicos que gobiernan a unos y otros difieren (aunque también, se complementan y coadyuvan, en ciertos casos)¹⁸.

Respecto a las personas migrantes, aun cuando no existe una definición jurídicamente convenida, las Naciones Unidas definen el migrante como:

“Alguien que ha residido en un país extranjero durante más de un año independientemente de las causas de su traslado, voluntario o involuntario, o de los medios utilizados, legales u otros”¹⁹.

La determinación de la condición de refugiado²⁰ es una de las tareas más difíciles que se les puede encomendar a un funcionario. Decidir quién es y quién no es un refugiado –y, consecuentemente, quién puede quedarse en el país y acogerse a

¹⁶ Los resaltados también me pertenecen.

¹⁷ www.acnur.org/sites/default/files/legacy-pdf/5b076ef14.pdf.

¹⁸ www.acnur.org/noticias/stories/refugiado-o-migrante-cual-es-el-termino-correcto.

¹⁹ <https://refugeesmigrants.un.org/es/definitions>.

²⁰ Realizada a través de un procedimiento administrativo especial.

protección internacional y quién debe ser expulsado y retornado al suyo o a un tercer país— conlleva una enorme responsabilidad²¹. El estudio y análisis de los casos son de una complejidad superior.

A los conceptos antes mencionados se suma el de “apatridia”, instituto también modificado por el DNU 942/24, y regulado en dos tratados internacionales²² y una ley nacional (la 27.512²³).

La definición jurídica internacional es “una persona que no es reconocida por ningún país como *ciudadano* conforme a su legislación”. La ley interna la define en su art. 4° como “toda persona que no sea considerada como *nacional* suyo por ningún Estado, conforme su legislación”. Algunas personas nacen apátridas, y otras se convierten en apátridas. Es un instituto complejo, que afecta negativamente la vida y derechos básicos de muchas personas.

Las personas apátridas son personas bajo la competencia del ACNUR quien, por mandato²⁴, las protege al igual que a las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado, en líneas con los estándares internacionales establecidos por los acuerdos que regulan la materia. Las solicitudes de reconocimiento de la condición de persona apátrida siguen el mismo procedimiento administrativo que las de los solicitantes de asilo, ante la CO.NA.RE. En la práctica, hay muy pocos casos en la República Argentina. Sin embargo, los estudios indican que hay muchas personas apátridas que no saben que lo son, y que tampoco conocen los marcos regulatorios de protección que facilitarían su acceso a una nacionalidad.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que:

“El derecho a buscar y recibir asilo en el marco del sistema interamericano se encuentra configurado como un derecho humano individual a buscar y recibir protección internacional en territorio extranjero, incluyendo con esta expresión el estatuto de refugiado según los instrumentos pertinentes de las Naciones Unidas o las correspondientes leyes nacionales, y el asilo conforme a las diversas convenciones interamericanas sobre la materia”²⁵.

En este sentido, por último, cabe resaltar el concepto de “protección internacional”. La protección internacional es definida por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) como:

²¹ Dicha responsabilidad es compartida, a nivel de la CO.NA.RE., pues las decisiones se toman en conjunto, por varios funcionarios de los organismos mencionados al inicio del presente escrito, sesionando en quórum (conf. art. 27, ley 26.165).

²² Convención relativa al Estatuto de los Apátridas (1954) y Convención para Reducir los casos de Apatridia (1961).

²³ Ley General de Reconocimiento y Protección de las Personas Apátridas, disponible en: www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/214533/20190828.

²⁴ En base a resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas n° 3274, de diciembre 1974, 31/36 de noviembre de 1976 y 50/152, de febrero de 1996, en ellas, también se le asigna al ACNUR un rol de asesoría técnica a los Estados para legislar sobre temas vinculados a nacionalidad.

²⁵ Opinión Consultiva OC-21/14, disponible en: www.acnur.org/media/opinion-consultiva-oc-21-14-derechos-y-garantias-de-ninas-y-ninos-en-el-contexto-de-la.

“El conjunto de las actividades destinadas a asegurar el acceso igualitario y el disfrute de los derechos de mujeres, hombres, niñas y niños bajo la competencia del ACNUR, de acuerdo con los instrumentos legales pertinentes, incluyendo el derecho internacional humanitario, el derecho de los derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados”.

Al respecto, el ACNUR menciona:

“La protección internacional de los refugiados comienza por *garantizar su admisión* en un país de asilo seguro, *garantizar el reconocimiento del asilo* y asegurar el *respeto de sus derechos fundamentales*, incluyendo el derecho a no ser regresado forzosamente a un país donde su seguridad o supervivencia estén amenazadas (principio de no devolución, o *non refoulement*). La protección termina sólo con la obtención de una *solución duradera*, como la *repatriación voluntaria* y en condiciones dignas y seguras al país de origen, la *integración local* en el país de acogida, o el *reasentamiento* a un tercer país de asilo”²⁶ (el resaltado me pertenece).

“*Refoulement*” o devolución:

El art. 33 de la Convención de Ginebra de 1951, establece:

“Prohibición de expulsión y de devolución (*refoulement*) 1. Ningún Estado contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas. 2. Sin embargo, no podrá invocar los beneficios de la presente disposición el refugiado que sea considerado, por razones fundadas, como un peligro para la seguridad del país donde se encuentra, o que, habiendo sido objeto de una condena definitiva por un delito particularmente grave, constituya una amenaza para la comunidad de tal país”.

Comparto aquí mi experiencia profesional en el ámbito del asilo y la protección de refugiados para contribuir al debate y la mejora de los aspectos operativos y normativos. Espero que el presente sirva como un aporte significativo a las discusiones actuales. Estaré trabajando en un escrito ampliatorio y de seguimiento, a medida que surjan a la luz nuevos datos o información relevante.

1. Sobre el proceso de aprobación del DNU 942/24

El DNU 942/24 modifica unilateralmente, por el Poder Ejecutivo Nacional, leyes aprobadas por el Congreso Nacional. La Constitución Nacional argentina establece que “El presidente puede, *en casos de excepción*, dictar decretos de necesidad y urgencia... art. 99, inc. 3, y 76”²⁷, resaltando que debe tratarse de “circunstancias

²⁶ www.acnur.org/proteccion. Ver, también la definición de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la resolución 04/19. “Principios Interamericanos sobre los Derechos Humanos de Todas las Personas Migrantes, Refugiadas, Apátridas y las Víctimas de la Trata de Personas”, 2019, disponible en: www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/principios%20ddhh%20migrantes%20-%20es.pdf.

²⁷ Balbín, *Tratado*, p. 64. Los DNU deben ser firmados por el presidente, el jefe de Gabinete, y todos los ministros (el DNU 942/24 cumple con ello).

excepcionales hicieran *imposible seguir los trámites ordinarios* previstos por esta Constitución para la *sanción de las leyes*".

Balbín nos recuerda que "el legislador ejerce el papel central en el diseño y aprobación de las regulaciones (diseño y planificación de las políticas públicas)", y que "el Poder Ejecutivo es el poder competente en la aplicación de ese conjunto de reglas" y es quien "lee, interpreta y aplica las reglas del derecho administrativo"²⁸.

Los considerandos (fundamentos) de la norma —a los que haré alusión seguidamente— no logran denotar tal situación, desde el punto de vista fáctico, jurisprudencial y doctrinario.

Por ello, entiendo que se ha vulnerado el principio que prohíbe al Poder Ejecutivo Nacional (PEN) emitir normas de carácter legislativo, convirtiéndola, en términos de Gordillo²⁹, en una "*transgresión franca y ostensible de los límites trazados por la ley fundamental*".

Además, es importante señalar que la norma mencionada regula (in)directamente *cuestiones penales* (pues toca cuestiones vinculadas a antecedentes penales como causales de exclusión de la condición de refugiado, extradición, etc.), lo cual está prohibido por la Constitución Nacional, reforzando así la improcedencia de su emisión por parte del Ejecutivo (aunque esta es materia discutible).

Enfoque y abordaje no participativo

Conforme menciona Gutiérrez Colantuono³⁰, las autoridades administrativas debiesen favorecer la participación ciudadana, en el diseño de la política pública y administrativa.

Balbín, por su parte, nos recuerda que la elaboración de actos administrativos de alcance general (reglamentos), debería seguir un número de *pasos centrales*, entre los que se encuentran: "Primero: la confección de (un) proyecto que explique su objeto y fundamentos (necesidad y oportunidad), acompañado por un informe técnico, económico y jurídico; Segundo: un pedido de incorporación de informes, consultas y dictámenes de otros órganos estatales (universidades, asociaciones intermedias y particulares); Tercero: la publicación y el acceso a tales proyectos y sus antecedentes; Cuarto: el debate entre la intervención de las áreas competentes del Estado y la participación de la sociedad civil (audiencias, consultas, informes, impugnaciones, observaciones); Quinto: las respuestas fundadas del Estado; Sexto: la aprobación y publicación del reglamento"³¹.

El proceso que llevó a la aprobación del DNU 942/24 no cumplió con la mayoría de los pasos fundamentales resaltados por Balbín. Fundamentalmente, éste no fue

²⁸ Balbín, *Crisis del derecho administrativo*, p. 275.

²⁹ Gordillo, Agustín, *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*, t. 8, Cap. 12, Fundación de Derecho Administrativo.

³⁰ Gutiérrez Colantuono, Pablo, *Control de convencionalidad en la Administración pública*, Bs. As., Astrea, 2022, p. 8.

³¹ Balbín, *Manual de derecho administrativo*, 4ª ed., Bs. As., La Ley, 2018, p. 564 (similar contenido, en *Tratado de derecho administrativo*, p. 252).

participativo ni democrático. Por el contrario, fue trabajado a puertas cerradas, tomando por sorpresa a muchos de quienes trabajamos en la materia. Algo similar ha ocurrido en el pasado, al modificarse –también por DNU– la ley de Migraciones argentina (DNU 70/17). En cuanto a su contenido, el DNU 942/24 presenta claras reminiscencias del DNU 70/17, el cual, cabe recordar, fue declarado inconstitucional por la Sala V de la Cámara Contencioso Administrativo Federal (CCAF)³² y otros, y criticado ampliamente por organizaciones e instituciones de defensa de derechos de personas migrantes y refugiadas.

Algo similar está sucediendo a nivel del proceso que se lleva adelante para la redacción del decreto reglamentario de la ley 26.165, el cual –según fuentes consultadas³³– sólo se está trabajando a nivel gubernamental, sin espacio o participación de la sociedad civil o expertos en la materia, hasta el momento.

La temática de la movilidad humana internacional y la protección de los derechos de las personas refugiadas y migrantes es compleja, multidimensional, y amerita un tratamiento de la cuestión con enfoque participativo e integral de gobierno y de sociedad civil³⁴. La consulta amplia y extensa con actores que abordan la temática día a día (en la atención de casos) y con expertos en la materia (académicos e investigadores), es fundamental para el desarrollo de una norma útil, eficaz y eficiente, en líneas con estándares internacionales y regionales en la materia.

³² Expediente CAF 003061/2017, “Centro de Estudios Legales y Sociales y otros c/EN-DNM s/Amparo ley 16.986”, disponible en: www.pjn.gov.ar (consulta y gestión de causas/consulta causas).

³³ Por ejemplo, CAREF, ADRA, CEMI, MIRARES y SJM (organizaciones basadas en la fe que trabajan en la asistencia y acompañamiento de personas migrantes y refugiadas, y en la promoción y protección de sus derechos) comentan que han solicitado formalmente ser partícipes del proceso de elaboración del mencionado decreto pero que, hasta el momento, la única respuesta (tras dos solicitudes de audiencia, con la Coordinación General para la reglamentación de la ley 26.165) ha sido que “en el momento oportuno se le concederá la participación que el señor ministro estime, conforme lo previsto en el art. 3 de la RESOL-2024-200-APN-MJ” (comunicación electrónica del 4 de septiembre de 2024). La mencionada resolución (dictada hace 3 meses) establece en su art. 3: “Para el cumplimiento de su cometido, la (coordinadora –no el ministro–), podrá solicitar el apoyo técnico y administrativo de las áreas sustantivas de este Ministerio y convocar a profesionales destacados en la materia” (el paréntesis me pertenece). Intenciones equivalentes traían normas anteriores similares, como el DNU 138/2021, que derogó el DNU 70/2017 que modificaba la ley de Migraciones, por el cual se estipuló, en su art. 3, la creación, “en el ámbito de la Dirección Nacional de Migraciones, organismo descentralizado actuante en la órbita de la Secretaría de Interior del Ministerio del Interior (de una) Comisión Asesora de Política Migratoria, la que tendrá a su cargo proponer medidas no vinculantes relacionadas con la aplicación y actualización de la ley de Migraciones 25.871 ... (facultando)... al Ministerio del Interior a designar los o las integrantes de la Comisión Asesora de Política Migratoria”. Dicha Comisión jamás fue creada. Oportunamente, realicé un pedido de acceso a la información pública sobre este tema, a la D.N.M., el cual no me fue respondido. Entiendo que diversas ONGs realizaron también consulta al respecto, también sin respuesta. Hubo una época más dorada, respecto al diálogo entre gobierno y sociedad civil –tuve la suerte de servir al Estado, por aquel entonces–, en la cual organismos como la D.N.M., abrían las puertas a “Mesas de Diálogo”, con ONGs y OSCs, para tratar temas de mutuo interés y preocupación. Ver, al respecto, la Memoria Institucional de Gestión, de 2014, de la D.N.M. www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/gestion_publica/Memoria_Institucional_de_Gestion_2014.pdf.

³⁴ En líneas con lo establecido por el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular y el Pacto Mundial para los Refugiados (instrumentos de “*soft law*” aprobados en 2018 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, y a los cuales la República Argentina ha adherido).

Por el contrario, el diseño normativo y de políticas públicas sin participación amplia afecta su legitimidad, hace perder confianza en las instituciones –por su falta de transparencia y de rendición de cuentas– y presenta soluciones limitadas y poco innovadoras. Lo que es más riesgoso: puede acarrear consecuencias no previstas por quienes las diseñan, por falta de práctica y de un enfoque amplio en la materia, que impacten negativamente en la vida de ciertos grupos alcanzados por la norma, en la comunidad general, y en la responsabilidad internacional del Estado argentino.

El trámite parlamentario ordinario para el tratamiento de esta cuestión permite una reflexión pausada y estratégica de cada punto a mejorar. Considerando la complejidad de la temática, éste sería el mecanismo recomendado, para evitar avances y retrocesos, que, frecuentemente, son en desmedro de los “administrados” (en este caso, personas cuya vida, seguridad o libertad –potencialmente– corren peligro). De todas formas, conforme menciono en este comentario, la supuesta³⁵ problemática que el DNU 942/24 intenta abordar, puede fácilmente abordarse mediante una gobernanza³⁶ estratégica de la cuestión, sin necesidad de modificar la ley nacional, vinculada a cuestiones de índole constitucional, y en violación a lo establecido por la norma angular.

Tratamiento por la Comisión Bicameral Permanente

El DNU 942/24 cita la ley 26.122³⁷, de Régimen legal de los decretos de necesidad y urgencia, de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes, mencionando:

“Que la mencionada ley establece que la Comisión Bicameral Permanente debe pronunciarse sobre la validez o invalidez de los decretos de necesidad y urgencia y elevar su dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento en un plazo de diez (10) días hábiles”.

Agrega también:

“Que el art. 22 de la ley 26.122 dispone que las Cámaras se pronuncien mediante sendas resoluciones y que la aprobación o rechazo de los decretos deberán ser expresos conforme a lo establecido en el art. 82 de la Constitución Nacional”.

En un pedido de acceso a la información pública que realicé en fecha 23 de octubre, al que se me respondió en fecha 25 de octubre, con una nota fechada 24 de octubre, “*de acuerdo a la información producida por la Comisión Bicameral*

³⁵ Digo supuesta, porque dentro de los problemas mencionados en los considerandos, algunos son reales –si bien de impacto limitado y no claro hasta el momento– y otros, a mi entender, y según el análisis que aquí realizo, no.

³⁶ El término “gobernanza”, en materia de movilidad humana, incluye no sólo lo normativo, sino también las decisiones político-estratégicas, los procedimientos, las acciones interinstitucionales, entre otros. Ver, al respecto, la taxonomía de IMISCOE, disponible en: <https://migrationresearch.com/taxonomies/topics-migration-governance#:~:text=Migration%20governance%20refers%20to%20different,international%20protection%20status%2C%20irregular%20migration>.

³⁷ Actualmente, en tensión: www.lapoliticaonline.com/congreso/la-oposicion-podria-llegar-a-modificar-una-ley-de-cristina-para-evitar-que-milei-gobierne-por-decreto.

Permanente de Trámite Legislativo, el decreto de necesidad y urgencia 942/2024 todavía no fue enviado por la Jefatura de Gabinete de Ministros al Senado de la Nación, por lo tanto, no ha ingresado en la Comisión”.

Cuando los decretos son polémicos (como el presente), suelen enviarse para tratamiento por la Comisión al último día y a última hora del plazo establecido³⁸. Aunque la Comisión tiene un plazo de 10 días hábiles³⁹ para tratar el decreto y expedirse (con un dictamen)⁴⁰, este envío de último momento tiene un impacto significativo. Por ejemplo, en el caso del decreto de fondos a la Secretaría de Inteligencia del Estado (SIDE), se aprobó un día, se gastó el dinero en 10 días y se mandó al Senado a último momento. Aunque el Senado lo rechazó, el dinero ya se había gastado. Además, la Comisión no se reúne desde hace tiempo; la última vez fue el 8 de agosto (para tratar el tema antes mencionado -SIDE)⁴¹. En el caso bajo análisis, se podrían materializar expulsiones del país, en violación al principio de no devolución (*refoulement*) y en violación a las garantías básicas de la tutela administrativa y judicial efectiva.

En un ulterior pedido de acceso a la información pública que realicé en fecha 10 de noviembre de 2024 la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo del Senado de la Nación Argentina, respondió que: “El decreto de necesidad y urgencia 942/2024 sobre modificación de la Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado 26.165, fue dictado por el Poder Ejecutivo Nacional el 21 de octubre de 2024 y publicado el 22 de octubre de 2024 en el Boletín Oficial. Ingresó oficialmente a la Comisión el día 1 de noviembre de 2024”, agregando que “Jefatura de Gabinete remitió el expediente que se adjunta al presente correo”, y “hasta el día de la fecha (15 de noviembre)⁴², la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo –ley 26.122– no se abocó a su tratamiento” y, finalmente, que “el art. 9 del Reglamento de esta comisión, establece que: ‘La Comisión podrá convocar o invitar a su seno, según corresponda para que participen haciendo oír su opinión, a las asociaciones, personas humanas o jurídicas, públicas y privadas y a las Comisiones Parlamentarias Permanentes que tengan vinculación con el tema que se trate. La Comisión podrá realizar pedidos de informes. Los pedidos de informes se harán a través de la Presidencia. Asimismo, los legisladores podrán incorporar, al expediente del decreto enviado, los

³⁸ Conforme comenta un asesor de un legislador consultado, en el marco de la redacción del presente.

³⁹ Conf. art. 19, ley 26.122: “La Comisión Bicameral Permanente tiene un plazo de diez días hábiles contados desde la presentación efectuada por el jefe de Gabinete, para expedirse acerca del decreto sometido a su consideración y elevar el dictamen al plenario de cada una de las Cámaras. El dictamen de la Comisión debe cumplir con los contenidos mínimos establecidos, según el decreto de que se trate, en los Capítulos I, II, III del presente Título”.

⁴⁰ Conf. art. 10, ley 26.122: “La Comisión Bicameral Permanente debe expedirse acerca de la validez o invalidez del decreto y elevar el dictamen al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento. El dictamen debe pronunciarse expresamente sobre la adecuación del decreto a los requisitos formales y sustanciales establecidos constitucionalmente para su dictado. Para emitir dictamen, la Comisión Bicameral Permanente puede consultar a las comisiones permanentes competentes en función de la materia”.

⁴¹ www.senado.gob.ar/parlamentario/comisiones/info/105.

⁴² El paréntesis me pertenece, y refiere a la fecha en que se respondió al segundo pedido de acceso a la información pública.

informes, dictámenes y cualquier otra documentación que estimen pertinente para su análisis y tratamiento”.

SENADO DE LA NACION
DIRECCION DE MESA DE ENTRADAS
- 1 NOV 2024
EXP. DE N° 119/24 12⁰⁰

República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
AÑO DE LA DEFENSA DE LA VIDA, LA LIBERTAD Y LA PROPIEDAD

Nota

Número: NO-2024-119986821-APN-SSAP#IJGM

CIUDAD DE BUENOS AIRES
Viernes 1 de Noviembre de 2024

Referencia: NOTA DEL MENSAJE N° 61/2024

A: LA SEÑORA PRESIDENTE DEL HSN (Dra. Victoria Eugenia VILLARRUEL),

Con Copia A:

De mi mayor consideración:

SEÑORA PRESIDENTE:

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. a fin de remitirle adjunto al presente el Original del Mensaje N° 61/2024, que comunica el dictado del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 942 del 21 de octubre de 2024, en virtud de lo dispuesto por los artículos 99 inciso 3 y 100 inciso 13 de la Constitución Nacional a fin que sea tramitado ante la COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE DE TRÁMITE LEGISLATIVO LEY N° 26.122 del HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN.

Sin otro particular saluda atte.

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE
Date: 2024.11.01 12:01:10 -03:00

Alejandro Juan Rodolfo KRUEGER FRENCH ISLA
Subsecretario
Subsecretaría de Asuntos Parlamentarios
Jefatura de Gabinete de Ministros

Seguidamente, en el expediente remitido, se menciona lo siguiente:



A ello se adjunta sólo el texto del DNU publicado en el BO. No se adjunta ningún informe técnico, ni minutas de reuniones con expertos o estudios previos.

En cuanto a la agenda de la Comisión Bicameral Permanente para el tratamiento de DNUs, ésta se maneja por acuerdo político entre sus autoridades⁴³.

Con relación al trámite, si la Comisión Bicameral no trata el DNU (como –hasta la fecha– es el caso del presente), el pleno de la Cámara de Diputados o Senadores, podría tratarlo de oficio⁴⁴, sin intervención de ésta. Si no lo trata, el DNU continúa su

⁴³ Conforme informa un asesor legislativo, consultado para la redacción del presente. A quien le interese más la cuestión política y su análisis cabe recordar que, a la fecha, las autoridades de la Comisión son las siguientes: presidente: Senador Juan Carlos Pagotto (Bloque: La Libertad Avanza - Partido o alianza por la que ingresó: Alianza la Libertad Avanza); vicepresidente: Diputado Hernán Lombardi (PRO); secretario: Víctor Zimmermann (Bloque: Unión Cívica Radical - Partido o alianza por la que ingresó: Juntos por el Cambio). Información disponible en: www.senado.gob.ar/parlamentario/comisiones/info/105.

⁴⁴ Conf. art. 20, ley 26.122: “Vencido el plazo a que hace referencia el artículo anterior (10 días hábiles, para el tratamiento por la Comisión Bicameral Permanente) sin que la Comisión Bicameral Permanente haya elevado el correspondiente despacho, las Cámaras se abocarán al expreso e inmediato tratamiento del decreto de que se trate de conformidad con lo establecido en los arts. 99, inc. 3 y 82 de la Const. nacional” (lo que está en paréntesis me pertenece).

vigencia. Recuerdo, en este punto, que la ley 26.122 establece en su art. 24 que el rechazo de un DNU (y su derogación) debe darse por ambas Cámaras:

“El rechazo por ambas Cámaras del Congreso del decreto de que se trate implica su derogación de acuerdo a lo que establece el art. 2° del Código Civil, quedando a salvo los derechos adquiridos durante su vigencia”.

Es decir, en definitiva, podría, en este período, el gobierno expulsar a personas solicitantes de la condición de refugiado con resoluciones no firmes a nivel judicial - independientemente de que luego (ya muy tarde, y violado quizás en algunos casos el principio de no devolución, con graves consecuencias), la Corte resuelva favorablemente. Quedará entonces, probablemente, el único camino de plantear la inconstitucionalidad del presente DNU en cada caso concreto, a nivel judicial⁴⁵.

2. Sobre los fundamentos del DNU 942/24

Los considerandos del DNU en análisis presentan graves falencias, tanto desde el punto de vista técnico como en cuanto a los datos presentados. Además, no se observa una relación causal entre los aspectos mencionados en los fundamentos y los cambios propuestos por la norma del Ejecutivo.

A continuación, presento algunos de los argumentos expuestos en la norma, analizando su relación con la realidad y la utilidad de las propuestas contenidas en la modificación. En particular, me centro en el análisis de datos y estadísticas oficiales vinculadas a la cuestión, recordando que:

“El control de *razonabilidad* dejó de ser una cuestión de pura retórica y de remisión a viejos principios del jus-naturalismo para convertirse en una cuestión de juicio sobre los efectos sociales de la ley, fundados en *estadísticas* y otras fuentes de información acerca de *hechos sociales*”⁴⁶.

Los considerandos refieren a:

a) “Aumento de la cantidad de solicitudes”. Esta afirmación es falsa (errónea). Según los anuarios estadísticos de la CO.NA.RE., en 2023 el número de solicitudes fue un 36% más bajo que en 2019 (1171 casos menos) y un 9% más bajo que en 2021 (216 casos menos). Las cifras oscilan (suben y bajan); no hay un crecimiento continuo, como sugiere la norma. Lo mencionado en la norma carece de rigor científico-técnico, ni guarda relación con la realidad.

⁴⁵ Con los inconvenientes y agravantes que menciono en el presente, vinculadas al escaso número de abogados especializados, la condición de vulnerabilidad de muchos solicitantes de asilo, etc.

⁴⁶ Linares, Juan F., *Razonabilidad de las leyes*, Bs. As., Astrea, 2015, p. 129.

Cuadro 1 - *Solicitudes del estatuto de persona refugiada en Argentina (1985-2023)*

Año	Total
1985	201
1986	524
1987	557
1988	395
1989	104
1990	47
1991	53
1992	82
1993	217
1994	284
1995	305
1996	167
1997	376
1998	623
1999	1484
2000	1438
2001	1080
2002	463
2003	480
2004	364
2005	381
2006	400
2007	584
2008	859
2009	763
2010	753
2011	869
2012	1467
2013	614
2014	851
2015	1262
2016	1920
2017	1924
2018	2661
2019	3184
2020	1509
2021	2229
2022	932
2023	2013
TOTAL	34419

Fuente: Informe Estadístico 2023. Secretaría Ejecutiva de la CO.NA.RE.⁴⁷

Los considerandos mencionan:

“Que, en términos globales, a partir del año 2016, se observó un aumento del doscientos veinticinco por ciento (225%) en los inicios de trámites de refugio, como consecuencia de conflictos bélicos o de crisis humanitarias emergentes en otros países”. Esta afirmación no guarda relación alguna con la tabla oficial antes presentada.

Tampoco se especifica cuál es la base de análisis, para tal afirmación: es decir, un 200% con relación a qué?

⁴⁷ www.argentina.gob.ar/sites/default/files/estadisticas_conare-2017-2022-enero_2023_r.pdf.

Seguidamente, se mencionan las subas, pero se omite mencionar las bajas:

“Que el aludido incremento en el año 2017 y en el año 2018 creció al doscientos diez coma setenta y uno por ciento (210,71%), sin perjuicio de la caída del quince coma cero seis por ciento (15,06%) en el año 2020 debido a la pandemia declarada por COVID-19. Del año 2022 al año 2023 la suba fue del doscientos por ciento (200%), mientras que respecto de 2024 el porcentaje asciende al cien por ciento (100%) al 30 de junio de 2024”.

Asimismo, es dable mencionar el DNU 942/24 “usa referencias numéricas porcentuales (%) y no nominales 0,1,2 porque en Argentina (a diferencia de otros países) los incrementos son muy bajos (quien indague en números corroborará la falacia)”⁴⁸.

Por otro lado, es fundamental considerar que el aumento de solicitudes va en línea con el incremento de personas desplazadas a nivel regional (ej. población venezolana) y global⁴⁹. Es decir, es natural y esperable que los números de personas que solicitan protección internacional en Argentina se vean incrementadas, al igual que en otros países. Los considerandos deberían hacer mención, y, en todo caso, una comparación, entre Argentina y otros países de la región y el mundo, para analizar la cuestión sin sesgo.

Para poder seguir considerando este punto, sería fundamental conocer las cifras de 2024, discriminadas por nacionalidad (según mi práctica profesional, entiendo que un gran número son ciudadanos rusos, brasileños y venezolanos)⁵⁰.

De cualquier manera, aún si la cantidad de solicitudes hubiera aumentado significativamente, no puede el Estado nacional obviar lo dispuesto en instrumentos internacionales de derechos humanos (Convención de Ginebra de 1951, Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 22, numerales 7 y 8, etcétera).

Sobre el (irreal)⁵¹ incremento de solicitantes de “Medio Oriente”

El DNU 942/24 resalta específicamente el *incremento significativo* de solicitudes es de solicitantes de “Medio Oriente” –sin especificar nacionalidades ni el alcance de dicho concepto en este contexto–. Sin embargo, de las estadísticas publicadas al año 2023⁵², no se desprende tal situación:

⁴⁸ Posteo de LinkedIn de Alfredo López Rita, abogado, ex miembro de la CO.NA.RE., y ex director Nacional de Inmigración de Argentina, 22/10/24. Disponible en: www.linkedin.com/feed/update/urn:li:activity:7254595858472587264.

⁴⁹ Ver, por ejemplo, el Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2024 de la OIM (disponible en: <https://publications.iom.int/books/informe-sobre-las-migraciones-en-el-mundo-2024>) y el Global Trends Report del ACNUR, 2023, www.unhcr.org/global-trends.

⁵⁰ De todas formas, he realizado un pedido de acceso a la información pública, con relación al cual aguardo aún respuesta (han hecho uso de la cláusula que permite la prórroga en la respuesta). El análisis de estas cifras, será objeto de otro escrito ulterior.

⁵¹ Siendo que las estadísticas del 2024 no están aún disponibles, dejo el interrogante abierto, respecto a este punto, comprometiéndome a retomarlo ulteriormente, una vez que se hagan públicas las cifras.

⁵² www.argentina.gob.ar/sites/default/files/estadisticas_conare-2017-2022-enero_2023_r.pdf.

Cuadro 2. Solicitudes del estatuto de persona refugiada (por nacionalidad)

Resolución	Evolución	2019	2020	2021	2022	2023	Total	en %	Tendencia
Senegalesa		98	17	18	8	21	162	2	Decreciente
Otras		283	149	131	149	186	898	9	Decreciente
Colombiana		65	44	40	57	21	227	2	Decreciente
Cubana		188	56	34	75	134	487	5	Estable
Siria		8	17	43	32	25	125	1	Creciente
Dominicana		196	31	15	17	16	275	3	Decreciente
Haitiana		86	19	23	7	3	138	1	Decreciente
Ucraniana		9	0	1	11	5	26	0	Estable
India		33	3	2	7	29	74	1	Estable
Nigeriana		16	1	11	5	3	36	0	Decreciente
Armenia		21	5	4	8	26	64	1	Estable
Venezuela		2157	1159	1904	173	124	5517	56	Decreciente
Rusa		24	8	3	383	1420	1838	19	Creciente
Total		3184	1509	2229	932	2013	9867	100%	estable

Fuente: Informe Estadístico 2023. Secretaría Ejecutiva de la CO.NA.RE.⁵³

Cuadro 3. Nacionalidades preeminentes

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Cubana	188	56	34	75	134	No disponible
Venezuela	2457	1159	1904	173	124	
Rusa	24	8	3	383	1420	
“Medio Oriente”	Ningún país de “Medio Oriente” resalta como preeminente					

Elaboración propia, en base a Informe Estadístico 2023. Secretaría Ejecutiva de la CO.NA.RE.⁵⁴

Los mayores incrementos en 2023 son de personas de nacionalidad cubana y rusa⁵⁵ (conforme el cuadro antes mencionado), y el DNU no hace ninguna mención a ellos.

De todas formas, considerando que los países de la región de Medio Oriente son los que se ven más afectados, a nivel global, por los conflictos que llevan a las personas a buscar protección internacional, no debería ser su recepción y acogida un

⁵³ www.argentina.gob.ar/sites/default/files/estadisticas_conare-2017-2022-enero_2023_r.pdf.

⁵⁴ www.argentina.gob.ar/sites/default/files/estadisticas_conare-2017-2022-enero_2023_r.pdf.

⁵⁵ El número de solicitantes de Venezuela tuvo una tendencia decreciente.

“problema”⁵⁶, sino un simple cumplimiento con obligaciones internacionales (de rango constitucional) previamente asumidas. No es razonable (ni legal) “seleccionar” por nacionalidad y origen, a los refugiados que un país recibe.

El DNU menciona las estadísticas “*hasta la actualidad*” (octubre, fecha de publicación del DNU), mencionando luego “*al 30 de junio de 2024*”.

Sin embargo, las cifras de 2024 no están publicadas, lo cual no permite por parte de la ciudadanía hacer un cabal análisis de los últimos datos estadísticos.

Las estadísticas deberían estar publicadas, en líneas con el Principio Fundamental de Transparencia en el procedimiento administrativo, proclamado por la “Ley Bases” (art. 1 bis), en particular, para la fundamentación del presente DNU y su correcta evaluación por entes como la Comisión Bicameral Permanente, el Congreso Nacional y la sociedad civil.

Sólo si las cifras de nacionales de Medio Oriente superan las de brasileños, cubanos, colombianos, venezolanos o rusos en 2024 (lo cual no creo sea así, en base a mi práctica profesional), cabría aceptar parcialmente lo mencionado por el DNU en sus considerandos, respecto a este tema.

Respecto al aumento del 300% en 2017 y del 150% en el 2018, esto es también esperable, teniendo en consideración ciertas cuestiones: 1) la crisis del Mediterráneo (que llevó al dictado de la Declaración de Nueva York sobre Refugiados y Migrantes en 2017⁵⁷ que, a su vez, llevó a la firma del Pacto Mundial de Migraciones y el Pacto Mundial para los Refugiados), y 2) el Programa de visado humanitario para nacionales de la República Árabe de Siria, que implementó Argentina, el cual, de diversas maneras, puede haber impactado en la cuestión estadística mencionada en el DNU⁵⁸.

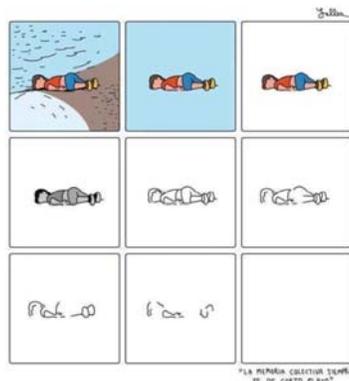
El cómo, podría ser objeto de análisis en base a estadísticas que no están disponibles, y en contraste con el análisis de otras cuestiones vinculadas a casos particulares. Por ejemplo, aun estando en vigencia el “Programa Siria”, hasta este año, la realidad es que, desde hace un tiempo ya, los consulados no estaban tomando más solicitudes. Asimismo, muchas personas que –queriendo aplicar por reunificación familiar– no caían en el criterio (ej. hermanas/hermanos). Sin embargo, no creo que el aumento de solicitudes del estatuto de refugiado de población siria obedezca a que quienes hayan ingresado bajo la visa humanitaria (que les concede una residencia temporaria, por DNM), hayan solicitado luego, y, además, el estatuto de refugiado ante la CO.NA.RE. (lo cual era conveniente, pero dudo que éste haya sido el caso). Sólo

⁵⁶ Salvo que alguna evidencia significativa demuestre lo contrario.

⁵⁷ La cual resaltó la necesidad de mejorar los sistemas de protección internacional y de compartir la responsabilidad por el bienestar de las personas refugiadas, a nivel internacional.

⁵⁸ Dicho programa fue oficialmente clausurado recientemente (si bien dejaron de tomarse solicitudes hace un largo plazo). Disposición de la Dirección Nacional de Migraciones, n° 1752/2024 derogó la Disposición DNM 3915 del 14 de octubre de 2014, que creó el “Programa Especial de Visado Humanitario para Extranjeros Afectados por el Conflicto de la República Árabe de Siria”, denominado “Programa Siria”. Este cierre de programa se hace presente en un contexto en el cual las personas del mundo árabe y musulmán (en particular) y de países de renta baja (en general) encuentran grandes obstáculos (por no decir infranqueables muros) para ingresar al país –ya sea en calidad de turistas o residentes–.

con mayor disponibilidad y acceso a estadísticas contrastadas entre CO.NA.RE. y DNM se podría arribar a alguna conclusión más fina.



Aylan (Alan) Kurdi⁵⁹

Digamos, hasta aquí, no hay nada sorprendente ni excepcional o de carácter urgente que amerite tal atropello contra el normal desenvolvimiento de un trámite parlamentario y el actuar unilateral del Ejecutivo.

La web oficial contiene información estadística simple, sin desagregar datos que pueden resultar de relevancia para analizar la situación actual del sistema de asilo argentino.

En este punto, sería interesante conocer un poco más acerca del sistema utilizado por la CO.NA.RE. para recopilar estadísticas, y su funcionamiento. ¿Quién, cómo y cuándo realiza la carga de datos? ¿Qué parámetros se utilizan? ¿Quién diseña y actualiza el sistema de recolección de datos? ¿Hay operadores especializados en la cuestión del asilo y la migración forzada, trabajando en ello? También, como añade en un intercambio sostenido con el doctor Sebastián Bruno⁶⁰, cabrá abordar cuestiones como ¿qué posibilidades deja la institución para que los usuarios puedan hacer algún tipo de procesamiento o distribución de frecuencias? ¿existen mecanismos para descargar la información para hacer tabulados a medida (conforme buenas prácticas de gobierno abierto)? Agregando también que “los registros administrativos en general distan de ser “neutros”, y responden a estándares generales y determinadas intenciones de las oficinas en particular (y eso va cambiando en cada gobierno)”⁶¹. Existe en Argentina un importante número de investigadores del CONICET especializados en movilidad humana internacional que trabajan día a día en la producción de estudios especializados sobre la materia, quienes, de existir información correctamente recopilada y de acceso abierto, podrían aportar ideas innovadoras para el

⁵⁹ El niño refugiado sirio de tres años que fue hallado sin vida en las costas turcas y cuya imagen (que es moneda corriente en las aguas del Mediterráneo, fiel reflejo de quienes emigran forzosamente en busca de bienestar y protección) recorrió el mundo. La firma del artista se lee “La memoria colectiva siempre es de corto plazo”.

⁶⁰ Sociólogo e investigador argentino residente en Paraguay.

⁶¹ Intercambio telefónico, 23/10/24.

abordaje de la cuestión. “Es fundamental disponer de *datos fiables, comparables y oportunos* para adoptar medidas de base empírica y, en base a ello, diseñar políticas públicas y acciones apropiadas”⁶².

Teniendo en consideración que los expedientes de la CO.NA.RE. son en soporte papel (físicos, analógicos) –y no electrónicos– estimo que su procesamiento, a los fines de recolección y análisis de datos no es óptimo para arrojar datos fiables y objetivos a los fines de la formulación de políticas públicas o cambios o desarrollo normativos. Es quizás por ello que, algunas de las cuestiones vertidas en el DNU 942/24 sean en base a “ojo de buen cubero”⁶³, que, a las claras, arroja información inexacta, subjetiva e inconsistente. La falta de datos precisos puede llevar a decisiones que no son las más adecuadas, afectando resultados y recursos.

Cuadro 4. Personas reconocidas como refugiadas (por nacionalidad)

Nacionalidad	Evolución anual	2019	2020	2021	2022	2023	Total	en %	Tendencia
Siria		21	6	27	18	28	72	9	Creciente
Otras		74	38	53	35	30	230	30	Decreciente
Colombiana		11	2	2	1	2	18	2	Decreciente
Ucraniana		11	1	3	0	0	15	2	Decreciente
Rusa		9	0	2	1	28	38	5	Creciente
Haitiana		6	2	2	3	6	19	2	Estable
Cubana		5	2	4	1	4	16	2	Estable
Venezolana		294	3	6	0	0	303	39	Decreciente
Boliviana		0	62	0	0	0	62	8	Decreciente
Total		431	116	99	59	96	773	100	Decreciente

Fuente: Informe Estadístico 2023. Secretaría Ejecutiva de la CO.NA.RE.⁶⁴

Con relación al cuadro precedente, resalta la ausencia de resoluciones favorables a solicitantes cubanos.

b) Se menciona una “una creciente presión sobre el sistema migratorio y de asilo argentino”, como consecuencia del incremento de las solicitudes. Con relación a este punto, remarco nuevamente que es fundamental analizar los datos y estadísticas de manera relativa, comparándolos con otros países, y considerando aspectos como la cantidad de personal dedicado a la resolución de casos, el número de casos

⁶² Pacto Mundial para los Refugiados, www.acnur.org/media/pacto-mundial-sobre-los-refugiados-cuadernillo-nota-introductoria-de-la-oficina-del-alto.

⁶³ Percepción basada en la intuición o la experiencia.

⁶⁴ www.argentina.gob.ar/sites/default/files/estadisticas_conare-2017-2022-enero_2023_r.pdf.

resueltos año a año, si las resoluciones fueron favorables o desfavorables en sede administrativa, si fueron recurridas o no (tanto administrativa como judicialmente y con qué resultados), y si las personas solicitantes contaron o no con patrocinio letrado, entre otros.

c) Sobre la “excesiva duración de los plazos en los procedimientos administrativos y en los procesos judiciales” que “obstruye el cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de extradición”, creo conveniente mencionar dos cuestiones. Por un lado, Argentina no es el único país en el cual se presentan situaciones como la aludida (personas solicitantes de la condición de refugiado, que poseen pedidos de extradición), sino que ello se da en cualquier país que posea un sistema de protección internacional para personas refugiadas (la casi totalidad a nivel global). Por otro, nuevamente, sería conveniente hacer alusión o referencia a cuántos casos de solicitantes de la condición de refugiado presentan pedidos de extradición. ¿1 cada 100? ¿20 en 100? Dicha información no está disponible entre las estadísticas oficiales publicadas.

En términos prácticos, si la preocupación estatal está en resolver estos casos de manera expedita, basta sólo gestión y voluntad política –no una norma que afecte al mayor porcentaje de las personas solicitantes de la condición de refugiado– y que no son criminales, sino personas en extrema situación de vulnerabilidad y cuyas vidas y seguridad corren peligro, si son devueltos a sus países de origen y residencia habitual, donde son perseguidos.

d) Respecto al “número significativo” de personas migrantes que “realizan solicitudes de refugio ante la CO.NA.RE. por motivos que no guardan ninguna relación con la definición de refugiado contenida en la ley”, cabría hacer la misma apreciación antes mencionada acerca de ¿cuántas solicitudes infundadas, con relación al total de casos se encontraron? y ¿es posible que las personas migrantes opten –como último recurso y frente a irrazonables órdenes de expulsión del país– por solicitar la condición de refugiado, por no encontrar la manera de regularizar su situación migratoria? Este apartado también incluiría posiblemente a aquellas personas que deseando inmigrar a Argentina, y no pudiendo hacerlo de manera regular (aun teniendo un perfil idóneo para hacerlo, conforme la normativa migratoria), optan por la vía irregular, y luego solicitan asilo, como opción para regularizar.

Resalto, en este sentido, los compromisos asumidos por Argentina en relación con el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular –en particular– su Objetivo 4, vinculado a “Aumentar la disponibilidad y flexibilidad de las vías de migración regular”⁶⁵ –algo que, a la fecha, puedo afirmar, en base a mi práctica profesional en la materia, no se ha consolidado–⁶⁶. Es decir, si los mecanismos para facilitar

⁶⁵ Texto e información adicional disponible en: <https://refugeesmigrants.un.org/migration-compact>.

⁶⁶ Sobre ello, recomiendo la lectura del informe “El DNI, más lejos o más cerca. Regularización y documentación de migrantes a través del sistema RADEX”, producido por el Observatorio sobre Migraciones y Asilo en Argentina “Gabriel Chausovsky”, cuyas conclusiones siguen siendo de plena vigencia actualmente, en su gran mayoría. <https://caref.org.ar/el-dni-mas-lejos-o-mas-cerca-2020>. A estas dificultades se suman otras tantas, vinculadas a la normativa migratoria y a las políticas migratorias que muchas veces van en contra de lo plasmado por la Constitución Internacional y la ley de Migraciones sobre la apertura del país frente a la migración y el derecho humano a migrar.

la regularidad migratoria y para acceder a canales regulares de inmigración fuesen más amplios, quizás estas personas (que no sabemos cuántas son, en rigor⁶⁷) no optarían por iniciar un procedimiento administrativo innecesario e inadecuado a su perfil y situación.

A ello cabe sumar la falta de asesoramiento especializado en la materia, o el asesoramiento deficiente que muchas personas reciben de parte de gestores, funcionarios o abogados, que podría resolverse con comunicación clara y fidedigna de parte de las autoridades. Encontramos un punto de tensión, en relación a esto último, entre el derecho a peticionar a las autoridades y la respuesta que desde el Estado se brinde a solicitudes infundadas⁶⁸.

El caso de la población venezolana

Respecto a este punto, creo necesario mencionar el caso de las personas de nacionalidad venezolana quienes, debido a la situación de crisis en su país, llegaron a Argentina –y a muchos otros en la región– en busca de protección, seguridad y dignidad⁶⁹. Al 3 de junio de 2024, la cifra de migrantes y refugiados venezolanos forzados a emigrar ascendía a 7.774.494. Según la normativa vigente en Argentina (que acoge la definición ampliada de refugiado, de la Declaración de Cartagena) y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), estas personas deberían ser consideradas como refugiadas.

Lamentablemente, en la práctica, un importante número de personas venezolanas se ha visto atrapada en un limbo jurídico (ni migrantes –por haber ingresado a Argentina de forma irregular, o por no carecer de la documentación necesaria para tramitar su residencia– ni refugiados, sus solicitudes de asilo ante la CO.NA.RE no fueron resueltas por la gestión anterior).

Es necesario aclarar que los procedimientos administrativos argentinos (de trámites de radicación y de solicitud de asilo) no sólo son diferentes –uno tramita ante la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) y el otro ante la CO.NA.RE.– sino que, además, no son excluyentes, sino, en todo caso, complementarios. Así, en el caso de los venezolanos que ostenten un temor fundado de persecución (conforme la definición legal), se requiere y sugiere, por su seguridad, iniciar no sólo un trámite de radicación

⁶⁷ Tampoco sabemos de qué origen o nacionalidad son.

⁶⁸ Un paralelismo a este tema puede encontrarse en el ámbito de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), respecto a prestaciones no contributivas, en las cuales, frente a la aparente ausencia de requisitos formales para su tramitación (p.ej., 20 años de residencia, para obtener una pensión universal de adultos mayores), los solicitantes migrantes reciben una respuesta negativa por parte de la autoridad, sin siquiera hacer una cabal investigación sobre posibles (reales) errores de sistema (falta de efectivo registro de tránsitos en frontera, ingreso/egreso), desestimando su solicitud de pleno derecho. Ver, al respecto, el fallo del Juzgado Federal n° 4 de Mendoza, en autos “Zuñiga Espinosa, Rosa Del Transito c/ANSES s/Amparo ley 16.986” (expediente 41636/2023), por el cual se resuelve “Ordenar al Organismo Previsional que en el plazo de treinta (30) días habilite el trámite administrativo a efectos de que la actora inicie la solicitud de acogimiento al Plan de Pago de Deuda Previsional previsto por la ley 27.705, *teniendo por cumplido el requisito de residencia* exigido por el art. 6 inc. b de la citada norma, todo ello a fin de acceder al régimen de regularización durante los periodos detallados en el considerando pertinente” (el resaltado me pertenece).

⁶⁹ www.r4v.info/es.

o residencia ante DNM, sino también, un trámite ante la CO.NA.RE. (para poder beneficiarse de la protección internacional que ofrece el sistema jurídico y, entre otros, evitar una expulsión del país a futuro, por ejemplo, en violación al principio de “*non refoulement*”⁷⁰). Así lo ha afirmado también el ACNUR, opinión que comparto.

La Corte Suprema ha dicho en un reciente fallo (referido a un nacional de Sierra Leona):

“Los regímenes de las leyes 25.871 y 26.165 se encuentran interrelacionados y no es posible afirmar que la autoridad migratoria pueda expedirse respecto del ingreso o la permanencia en el país de un extranjero que ostente la condición de refugiado con abstracción de tal condición y de lo decidido sobre el punto por la CO.NA.RE. –Comisión Nacional para Refugiados–”⁷¹.

Conforme se muestra en uno de los cuadros estadísticos anteriores, un importante número⁷² de personas venezolanas han solicitado el reconocimiento de la condición de refugiado en los últimos años; pero un bajísimo número de casos fue resuelto a la fecha: aproximadamente 350, sobre 5.500. Ello se debió, según mi entender, a cuestiones de índole política de la gestión nacional anterior. La gestión actual, por otro lado, optó no por resolver las solicitudes de condición de refugiado sino por regularizar la situación migratoria de todas aquellas personas venezolanas que no contasen con documentación identificatoria o del estado civil (actas de matrimonio o nacimiento), legal ingreso al país, o certificados de antecedentes penales, entre otros, mediante una “amnistía”⁷³.

Sin embargo, el mencionado Programa de Regularización exige que quienes posean en trámite una solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado ante la CO.NA.RE. pendiente, deberán suscribir el desistimiento de la referida solicitud para poder acogerse a los beneficios del régimen. Es decir, se priva a las personas solicitantes de la condición de refugiado de acogerse a la protección internacional que el reconocimiento de tal condición les brindaría, de ser favorable a su solicitud. En la práctica, se concede a las personas migrantes venezolanas que se encuentran en situación migratoria irregular la posibilidad de acceder a una residencia, pero con la condición de renunciar a sus solicitudes de asilo, en los casos en que la hayan planteado. En términos administrativo-operativos, las personas venezolanas que poseen se consideran refugiadas no deberían renunciar a sus solicitudes de determinación de la condición de refugiadas al momento de adherirse al régimen de regularización. Además, si se les niega tal beneficio, deberían recurrir a la vía judicial para dirimir la legalidad y razonabilidad de la cuestión, en líneas con el marco jurídico nacional, regional e internacional vigente e imperante en la República Argentina.

⁷⁰ Un principio de derecho internacional consuetudinario consagrado en el art. 33 de la Convención de 1951 y en la ley 26.165 (art. 7).

⁷¹ CSJN, 10/9/24, “L., C. c/EN-M Interior OP y V-DNM s/recurso directo DNM”, causa 072651/2017/CS001.

⁷² Digo “importante” pues es alto, con relación a otras nacionalidades. Sin embargo, relativamente hablando y comparando con las solicitudes recibidas en otros países, es insignificante.

⁷³ Disposición 388/2024, por el cual se aprueba el “Régimen Especial de Regularización Migratoria para Nativos de la República Bolivariana de Venezuela”, vigente actualmente, y por 90 días desde su aprobación, disponible en: www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/313426/20240906.

El caso de la población rusa

Desde el comienzo de la guerra ruso-ucraniana, un importante número de personas de nacionalidad rusa llegaron al país (incluso, en mayor número que ucranianos, que se veían beneficiados por el Programa de Visado Humanitario –y quienes también tenían posibilidades de solicitar el estatuto de refugiado ante CO.NA.RE–). En 2023, 1420 rusos solicitaron, y 28 fueron reconocidos (mientras que 5 ucranianos solicitaron, y 0 fueron reconocidos). Un análisis más profundo de esta cuestión podría llevarse adelante en base a mayores datos comparativos, entre asilo-residencia y obtención de ciudadanía por naturalización.

Todo ello teniendo en consideración lo estipulado por el DNU, con relación a lo siguiente:

“El Registro Nacional de las Personas y los juzgados federales intervinientes, deberán comunicar a la Secretaría Ejecutiva de la CO.NA.RE. sobre las cartas de ciudadanía otorgadas y su cesación en un plazo no mayor a treinta (30) días; ello con el fin de actualizar los registros pertinentes y, en su caso, realizar el informe para evaluación por parte de la Comisión”.

Quizás la omisión a este grupo particular no es ingenua. Cabe recordar que existe una causa abierta en el tema⁷⁴. Sin embargo, desviar el foco a otro grupo, que no sobresale en los números (“Medio Oriente”), y sobre el cual no existe ninguna causa ni información relevante a la fecha, parece indigno.

El vínculo entre migración, asilo, ciudadanía

Los casos anteriores dan pie a una importante diferencia a nivel procedimental/procesal y teórico-jurídico:

Residencia (o radicación)	Nacionalidad (ciudadanía)	Asilo
Tramitada ante la Dirección Nacional de Migraciones	Tramitada ante Tribunales Federales (por naturalización) Tramitada ante Registro Civil / Consulados (por opción)	Tramitado ante la CO.NA.RE.

- Las personas solicitantes del estatuto de refugiado tramitan sus solicitudes ante la CO.NA.RE. Si su pretensión es resuelta favorablemente, tendrán derecho a un permiso de residencia debido al art. 23, inc. k de la ley 25.871, concedido por la DNM. A su vez, tendrá posibilidad, luego de transcurrido el lapso legalmente establecido (2 años), podrá tramitar la Carta de Ciudadanía (adquisición de la nacionalidad argentina por naturalización) ante un juez federal (civil y comercial).

⁷⁴ JuzgCrimCorrFed n° 1, Secretaria n° 1, “Kuklina, Elena y otros s/averiguación de delito”, expte. CFP 4534/2022.

- Si la pretensión es rechazada, el recurso directo tramita ante la justicia federal (contencioso administrativo).

Caducidad ¿casos infundados?

Siguiendo con este punto, me parece útil presentar el siguiente gráfico del informe estadístico 2023 de la CO.NA.RE., que refiere un gran porcentaje de casos “caducos” (sin mayores explicaciones):

Gráfico 1. Casos resueltos en 2023 (de solicitudes del estatuto de persona refugiada)



Fuente: Informe Estadístico 2023. Secretaría Ejecutiva de la CO.NA.RE.⁷⁵

Nota: el gráfico estadístico no menciona “resolución” por: cesación (84, equivalente a: 1.75%), revocación (14, equivalente a: 0.29 %), ni los “desestimados”⁷⁶ (14, equivalente a 0.29%).

Respecto a la caducidad, el art. 1 bis inc. k de la LNPA (modificada por la Ley Bases), establece:

“k) Caducidad de los procedimientos: transcurridos sesenta (60) días desde que un trámite se paralice por causa imputable al interesado debidamente comprobada, el órgano competente le notificará que, si transcurrieren otros treinta (30) días de inactividad, se declarará de oficio la caducidad de los procedimientos, archivándose el expediente.

Se exceptúan de la caducidad los trámites relativos a previsión social y los que la Administración considerare que deben continuar por sus particulares circunstancias o por estar comprometido el interés público. Operada la caducidad, el interesado podrá, no obstante, ejercer sus pretensiones en un nuevo expediente, en el que podrá hacer valer las pruebas ya producidas”.

En la práctica, en este procedimiento administrativo especial, la CO.NA.RE. emite un acto administrativo informando la cantidad de expedientes que caerán en

⁷⁵ www.argentina.gob.ar/sites/default/files/estadisticas_conare-2017-2022-enero_2023_r.pdf.

⁷⁶ Ni la ley nacional de Procedimientos Administrativos ni su decreto reglamentario, prevén un supuesto de “desestimación”.

caducidad, intimando a que en 30 días impulsen las actuaciones, de desear continuar con el procedimiento⁷⁷.

d) En relación con la “lentitud del procedimiento administrativo” aludida creo conveniente esgrimir que, en la casi totalidad de los casos, el atraso se debe a cuestiones atribuibles a la administración, y a un actuar poco eficiente de la CO.NA.RE. –y no al marco normativo, o a los propios solicitantes– quienes esperan ansiosos su reconocimiento y el poder tener un DNI, luego de historias de vida y de migración forzada que estrujan el corazón, al escucharlas.

Asimismo, cabría hacer un análisis pormenorizado del plazo de resolución de casos, para poder llegar a conclusiones relevantes y útiles, para el diseño de políticas públicas, y eventuales cambios o ajustes normativos y operativos. Por ejemplo, podemos preguntarnos: ¿cuánto demora en promedio un caso en resolverse? ¿en qué plazo se resolvió un caso más rápidamente? ¿cuál fue el plazo más largo de duración de un procedimiento? ¿a qué se debieron dichos plazos (más o menos largos/cortos? Ej. ¿a la complejidad del asunto?, ¿a una decisión de gestión de acelerar o retrasar ciertos casos? Asimismo, sería interesante también analizar los informes de auditoría interna de la CO.NA.RE. –y, eventualmente–, auditorías externas realizadas⁷⁸.

Cuadro 5. Evolución tasa de reconocimiento del estatuto de refugiado

AÑO	RECONOCIDOS/AS	TASA RECONOCIMIENTO	DENEGADOS/AS	TASA DENEGADOS	TOTAL
2019	431	42	598	58	1029
2020	116	27	312	73	428
2021	99	38	161	62	260
2022	59	55	49	45	108
2023	96	52	89	48	185
TOTAL	801	39,9	1209	60,1	2010

Fuente: Informe Estadístico 2023. Secretaría Ejecutiva de la CO.NA.RE.⁷⁹

⁷⁷ Boletín Oficial República Argentina, Comisión Nacional para los Refugiados, resolución 1071/2023.

⁷⁸ Entiendo que nunca se ha realizado una auditoría externa de la labor de la CO.NA.RE. Considero que sería muy relevante analizar dicha opción (p.ej., consultoría externa, con acompañamiento de ACNUR) para poder analizar ciertas cuestiones y procedimientos en particular. También podría pensarse en algún tipo de certificación de Gestión de Calidad (ej. ISO 9001, como oportunamente se aplicó a nivel de la Dirección Nacional de Migraciones, respecto a ciertos procedimientos administrativos).

⁷⁹ Disponible en: www.argentina.gob.ar/sites/default/files/estadisticas_conare-2017-2022-enero_2023_r.pdf.

Procedimiento de determinación de la condición de refugiado

El procedimiento administrativo actual para la determinación de la condición de refugiado incluye: 1) interposición de la solicitud (en Secretaría Ejecutiva de la CO.NA.RE. en CABA, delegaciones de la DNM, o en frontera –terrestre, aérea o acuática–) por intermedio de una “nota” explicando los motivos que llevaron a la persona a dejar el país de su nacionalidad o residencia habitual); 2) formulario de registro, presentación de documento de identidad y declaración de domicilio real y electrónico (constitución de domicilio); 3) emisión de documento provisorio (en hoja A4, blanco y negro, sin medidas de seguridad, el cual habilita a transitar libremente en el interior del país, trabajar y estudiar⁸⁰); 4) entrevista (de elegibilidad); 5) elaboración de un Informe Técnico por parte de la CO.NA.RE. (no vinculante a los tomadores de decisión); 6) resolución (firman conjuntamente todos los miembros de la CO.NA.RE.), favorable o desfavorable a la solicitud.

El art. 17 del reglamento interno de la CO.NA.RE.⁸¹ establece que ésta –que se reúne una vez al mes– debe trabajar en base a un orden del día (propuesto por la Secretaría Ejecutiva), el que se envía a los Comisionados por medios electrónicos, junto con los informes técnicos de cada caso a tratar (y un dictamen propositivo sobre al reconocimiento o rechazo de la solicitud) y la “documentación correspondiente”.

El reglamento también menciona que “no podrá ser objeto de deliberación o acuerdo ningún asunto que no esté incluido en el orden del día, a excepción de que existiere consenso entre todos los miembros de la Comisión”.

No se dispone con información sobre: 1) la cantidad promedio de casos abordados y resueltos en cada reunión; 2) la selección de casos a tratar en cada reunión (es decir, cuáles serían discutidos).

Un exmiembro de la CO.NA.RE. comenta que la selección de casos para tratamiento en reuniones se realiza según el orden cronológico de las solicitudes⁸². Al basar la selección en el orden cronológico, se asegura que todos los casos sean atendidos de manera justa y transparente. Sin embargo, también puede haber situaciones en las que la urgencia o la gravedad de ciertos casos podrían justificar una revisión más rápida. Tal podrían ser los casos aludidos por el DNU bajo análisis (aquellos vinculados con la seguridad nacional).

Con relación a los casos infundados, es cierto que su tratamiento y abordaje quita tiempo al estudio, análisis y resolución de otros casos. Esta realidad no escapa a lo que sucede en otros países, y, como lo comenté, en muchos casos es producto de escasas vías de migración regular –en el cual las personas migrantes no tienen inicialmente intención de “abusar” del sistema–, sino que terminan haciéndolo por no contar con otros canales para resguardar su bienestar y dignidad. El gran número de

⁸⁰ Dicho documento tiene un vencimiento (90 días, por lo general). Debe ser renovado antes de éste, personalmente por la persona solicitante (en la CO.NA.RE. o en las Delegaciones y Oficinas de la D.N.M.).

⁸¹ Resolución 800/2009, www.migraciones.gob.ar/pdf/conare/Resolucion%20800-2009.pdf.

⁸² Consulta: 24/10/24. Sin embargo, a nivel de la CO.NA.RE. no existe un sistema electrónico ni “bandejas” de expediente electrónico, como en la D.N.M., que permita atender los casos de manera objetiva según la cronología.

solicitudes caducas 83% podría denotar que la solicitud de la condición de refugiado es un “manotazo de ahogado” (muchas veces mediando mal asesoramiento jurídico) por parte de personas que luego encuentran otras vías para regularizar su situación migratoria o se van del país. Un abuso por parte de las personas migrantes del sistema de asilo denotaría un número mucho más bajo de caducidades.

Quizás, podría pensarse en el establecimiento de algún mecanismo operativo para abordar todos esos casos de manera eficiente. Seguramente existirán muchas buenas prácticas administrativas en el ámbito internacional. El ACNUR podría ser actor clave en facilitar su conocimiento y la transferencia de conocimientos entre funcionarios de terceros países y las autoridades argentinas, en líneas con estándares internacionales de derechos humanos y protección de refugiados.

c) “Necesidad de mecanismos ágiles para evaluar y excluir”, por intermedio de “procesos expeditos”.

Nuevamente, el DNU en análisis evoca al DNU 70/17. En lugar de desarrollar nuevas estrategias y alternativas para abordar lo que el Ejecutivo considera “problemas” o “riesgos”, se presenta un “refrito” de un mecanismo previamente propuesto, implementado y fracasado.

La cuestión de los plazos de tramitación es un tema que debe abordarse con cautela. No se trata aquí del plazo para conceder una habilitación municipal, o la ejecución de un contrato administrativo, sino que hablamos de situaciones en las cuales, de resolverse mal un caso, peligra la seguridad, la libertad y hasta la vida de la persona solicitante.

Si lo que desea el Ejecutivo es acortar los procedimientos, esto no debe hacerse en desmedro de los derechos de las personas. Existen otros mecanismos, como incorporar más personal o personal más calificado, formar al personal que ya está en planta, estandarizar ciertos procedimientos, incorporar el expediente electrónico, entre otros.

Las medidas propuestas, no afectarían la celeridad del procedimiento administrativo (en sí), sino que afectarían directamente el derecho de defensa, pues se elimina la única vía recursiva existente en sede administrativa, y se reduce considerablemente el plazo para accionar por vía judicial.

Análisis estadístico

La siguiente tabla, elaborada en base a los datos vertidos en el informe estadístico oficial de la CO.NA.RE.⁸³, releva la resolución de casos en 2023, por diversos motivos:

⁸³ Que incluye la información presentada en los gráficos anteriores y el que se aparece más abajo (sin título).

Cuadro 6. Compilación de casos “resueltos” bajo diversas situaciones y mecanismos

Casos resueltos en 2023		
Reconocidos (“inclusión”)	En base al fondo (definición de refugiado)	96 (equivalente al 2%)
Denegados (“exclusión”)		89 (equivalente al 1%)
Desistidos (quienes desisten del procedimiento de solicitud de la condición de refugiado)		44
Caducos (caducidad del procedimiento, antes mencionada)		Cifra numérica no disponible, el informe sólo menciona 83% (equivalente 3984 casos)
Cesados (refugiados reconocidos, que perdieron el estatuto de refugiado, porque ya no es necesario o no se justifica contar con protección internacional) Motivos: cambio de circunstancias (ej. no es más perseguido), retorno voluntario, acogimiento a protección de otro Estado, etc.	Efecto <i>ex nunc</i> ⁸⁴	84
Desestimados (el informe de CO.NA.RE. no detalla significado / no existe una categoría legal en la normativa de asilo)		44
Revocados (a lo que cabría agregar “Cancelados”) ⁸⁵ (<i>personas a las que se les quita el estatuto de refugiado, luego de habérseles concedido</i>) Motivos: por hechos que se conocen tras el reconocimiento y que habrían llevado a exclusión, y/o por haber sido otorgado éste en base a información considerada errónea, falsa o engañosa y/o por conducta delictiva grave (revocación por exclusión)	Revocación (art. 1 A (2), 1D, 1E, 1F: Efecto <i>ex nunc</i> (no se merece protección internacional)	14
	Cancelación (art. 1F (a) (c), Convención de Ginebra: efectos <i>ab initio</i> o <i>ex tunc</i> ⁸⁶), nunca debería haber sido reconocido como refugiado.	

Elaboración propia, en base a Informe Estadístico 2023. Secretaría Ejecutiva de la CO.NA.RE.⁸⁷

⁸⁴ A partir de ese momento, a futuro.

⁸⁵ Los cuadros estadísticos de la CO.NA.RE. sólo hacen mención a los casos “revocados”, sin hacer la distinción sobre “cancelación” y “revocación”, que propone el ACNUR (que es la mencionada entre paréntesis, en itálica). Ver, al respecto, la “Nota del ACNUR sobre la cancelación del Estatuto de refugiado”, disponible en: www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2009/7092.pdf.

⁸⁶ Desde el inicio o desde ese momento.

⁸⁷ www.argentina.gob.ar/sites/default/files/estadisticas_conare-2017-2022-enero_2023_r.pdf.

En relación con esta tabla, cuya fuente son las estadísticas oficiales, cabría formular ciertas preguntas, cuyas respuestas probablemente arrojarían información útil, para la mejora del sistema de asilo, y la toma de decisiones, a la vez que se cumpliría con los principios de transparencia y responsabilidad:

- Desestimación⁸⁸: ¿A qué refiere la categoría “desestimado”? ej. ¿“*in limine*”? ¿Dónde presentaron su solicitud quienes la vieron “desestimada”? ej. en la Secretaría Ejecutiva de la CO.NA.RE., en delegaciones de la D.N.M. o en frontera?

- Un tema que me preocupa desde hace algún tiempo (posiblemente vinculado a lo anterior) es el de los *rechazos en frontera*. Considero necesario investigar si: ¿Se han reportado casos de solicitantes de la condición de refugiado en frontera⁸⁹ (ej. aeropuerto)? Según la información basada en casos de litigantes particulares y miembros de ONGs, han existido casos de rechazos en frontera a solicitantes de asilo (de personas nacionales “extra Mercosur”)⁹⁰. Sería importante informar/reportar estadísticamente, al respecto.

¿Cuál es el procedimiento que se aplica hoy en día en frontera? ¿Se consulta con la CO.NA.RE? ¿Se permite el ingreso transitorio al territorio de las personas hasta que la CO.NA.RE? dé respuesta? ¿O se les niega el ingreso, devolviéndose al lugar de origen, sin más? ¿Qué preguntas se le realizan a la persona que solicita la condición de refugiado en frontera? (ej. sobre el mérito de la solicitud). ¿De qué nacionalidades son las personas que solicitan la condición de refugiado en frontera?⁹¹

⁸⁸ Conforme se menciona anteriormente, la “desestimación” no está prevista en la LPA ni su decreto reglamentario.

⁸⁹ El art. 2 de la ley 26.165 establece “La protección de los refugiados en la República Argentina se realizará con arreglo a los principios de no devolución, incluyendo la prohibición de rechazo en frontera, no discriminación, no sanción por ingreso ilegal, unidad de la familia, confidencialidad, trato más favorable y de interpretación más favorable a la persona humana o principio pro homine. Conforme al carácter declarativo que tiene el reconocimiento de la condición de refugiado, tales principios se aplicarán tanto al refugiado reconocido como al solicitante de dicho reconocimiento”. Sería útil conocer si existe algún procedimiento operativo estándar (SOP, por sus siglas en inglés) respecto al tratamiento que reciben los solicitantes del estatuto de refugiado, en fronteras y su contenido. El siguiente documento del ACNUR sobre buenas prácticas legislativas, en este punto, resulta de interés: https://acnur.org/fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas_Practicas/9279.pdf.

⁹⁰ Una ex empleada de una ONG de asistencia a migrantes (consulta: 24/10/24) también reportó un caso que, al haber sido asistido e intercedido para su recepción, se le permitió el ingreso al país. Sin embargo, menciona también que sólo con buena asistencia y mucha incidencia, se puede lograr que un caso así sea acogido, para iniciar el trámite; resaltando que seguramente hay muchos casos de los que no nos enteramos, y que, de otros, nos hemos enterado tarde.

⁹¹ Sobre este punto, como ejemplo de un correcto juzgamiento al incumplimiento de las obligaciones internacionales, en este sentido, cabe recordar el reciente caso “Sherov y otro c/Polonia” (Corte Europea de Derechos Humanos, sentencia del 4/4/24), en el que cuatro solicitantes de asilo de Tayikistán se dirigieron repetidamente a los puestos de control polacos de Medyka o Dolchobyców para presentar solicitudes de protección internacional pero, sin obtener el registro de sus solicitudes, fueron rápidamente rechazados hacia Ucrania por ser identificados como migrantes económicos. En dicho caso, al ver negada también la posibilidad de recurrir las decisiones administrativas que les prohibían la entrada a Polonia (como sucede en Argentina), los demandantes decidieron presentar, por correo, un recurso contra los respectivos rechazos. Estos recursos culminaron en decisiones de la Corte Suprema Administrativa de Polonia que reconocieron las irregularidades cometidas por la policía fronteriza en el marco de una práctica consolidada de devoluciones sin profundizar en las situaciones individuales de los migrantes. Ojalá, algún día, la justicia argentina llegase tan lejos. Hoy, en la práctica, muchas

En este punto, es fundamental analizar cuestiones vinculadas con buenas prácticas a nivel internacional, con perspectiva de derechos humanos en frontera, y de respeto con estándares de derecho internacional de los refugiados.

- Caducidad: ¿Cuáles son los motivos de caducidad de cada caso? ¿De qué nacionalidad son los peticionantes cuyos expedientes caducaron? (ej. ¿O de Rusia / Venezuela, principalmente?) ¿Las personas cuyos expedientes caducaron, volvieron a solicitar la condición de refugiado?

- Revocación: ¿Por qué motivos fueron revocados los estatutos? (ej. ¿qué información –por la cual se concedió el estatuto– fue reputada errónea o falsa?) ¿Por qué medios se obtuvo esa información? ¿De qué nacionalidades son las personas cuyo estatuto de refugiado fue revocado? ¿Se debe ello a cuestiones de índole política o fáctica?

- Desistimiento: ¿Por qué motivos desistieron las personas de sus trámites? ¿De qué nacionalidades son? (en este punto, habrá que tener en cuenta, a futuro, el aumento en el porcentaje de desistimientos que seguramente tendrá lugar, como consecuencia del programa de regularización para venezolanos –que exige, como lo mencioné anteriormente, que quienes deseen acogerse a éste, desistan de sus trámites de asilo–) Quienes hayan desistido, ¿comenzaron ulteriormente un nuevo trámite?

- Cesación: ¿En qué criterios se basó la cesación? ¿De qué nacionalidades son las personas en cuyos casos operó la cesación de la condición de refugiado?

- Cancelación: Refiere a un caso no previsto en las estadísticas hasta el 2023, pero sí previsto en la normativa (art. 13, ley de Reconocimiento y Protección al Refugiado). Recientemente, salió a la luz el caso del septuagenario Leonardo Bertulazzi, refugiado italiano (por motivos de persecución política), quien fue detenido en Buenos Aires, y su estatuto de refugiado cancelado. En la década de 1970, fue juzgado en Italia en ausencia, y no podría ser extraditado⁹². Su caso fue mediatizado.

En todos esos casos, es relevante preguntarse: ¿han tenido, estas personas, acceso a asesoramiento jurídico especializado, que los acompañe en la toma de

personas migrantes encuentran serios obstáculos a nivel consular argentino, para interponer sus recursos contra decisiones de la administración (en muchos casos, las peticiones o solicitudes son desestimadas de pleno derecho; en otros, se les niega información respecto a los mecanismos para la interposición de recursos o, incluso el apoderamiento). Oyarzábal señala que “al no admitirse la representación legal en el proceso (de adquisición de ciudadanía argentina por naturalización), *el cónsul debe abstenerse de otorgar poder consular para que el interesado actúe a través de un abogado o de una persona en el juicio de naturalización*” (el resaltado y el paréntesis me pertenece). Conf. Oyarzábal, Mario J. A., *Derecho internacional privado para diplomáticos*, APSEN, CARI. Disponible en: [https://cari.org.ar/uploads/articles/Derecho%20Internacional%20Privado%20para%20Diplomaticos%20-%20Mario%20J.%20A.%20Oyarzabal%20-%20APSEN-CARI%20\(2024\).pdf](https://cari.org.ar/uploads/articles/Derecho%20Internacional%20Privado%20para%20Diplomaticos%20-%20Mario%20J.%20A.%20Oyarzabal%20-%20APSEN-CARI%20(2024).pdf). Sin embargo, otros funcionarios de la Cancillería Argentina consultados al respecto sostienen que “la posibilidad de que el peticionario otorgue un poder a un abogado, incluso desde el exterior, es una herramienta esencial en la práctica para asegurar que los derechos de los solicitantes sean protegidos y que sus trámites avancen”, agregando que “la negativa de un cónsul a emitir dicho poder consular estaría, efectivamente, excediendo las atribuciones de su cargo, ya que no corresponde a la función consular decidir sobre la representación legal de una persona en estos casos, sino más bien facilitar el trámite”.

⁹² <https://elpais.com/argentina/2024-08-30/detenido-en-argentina-un-exintegrante-de-las-brigadas-rojas-italianas.html>.

decisiones informadas y bien fundamentadas?⁹³ Según mi percepción y hasta donde llega mi conocimiento, lo cierto es que, en la práctica, la gran mayoría de solicitantes de la condición de refugiado son asistidos por la Comisión de Refugiados, del MPD (DGN) –posean o no posean recursos económicos–⁹⁴.

d) La relación entre “solicitantes de Medio Oriente” (grupo que no resalta a nivel estadístico –conforme lo antes mencionado– y que menciona a la ligera, sin demasiadas precisiones), la membresía de Argentina en GAFI y GAFILAT (de control financiero internacional) sin mayores precisiones, dos ataques terroristas que tuvieron lugar en el país hace 30 años, y la mención de Hamas y Hezbollah, en un momento histórico en el cual el mundo está pidiendo un “alto el fuego” a las autoridades Israelíes (con excepción de unos pocos –entre los que se encuentra Argentina–) parece tener un sesgo político –más que jurídico–, que puede potencialmente poner en riesgo la vida y dignidad de muchas personas originarias de esa región en Argentina (solicitantes de refugio o migrantes, descendientes, etc.), afectar la cohesión social e incluso la seguridad nacional⁹⁵.

Conforme señala López Rita,

“La mención a atentados terroristas, organizaciones que pasaron a integrar el REPET, los compromisos del Estado argentino en materia de lavado y lucha contra el DOT transforma completamente el marco teórico del instrumento que en un pasaje afirma “Que la actualización y ajuste del régimen de refugio a las nuevas realidades mundiales y a las amenazas globales, tales como el terrorismo internacional y la proliferación de armas de destrucción masiva, fortalecerá la capacidad del Estado nacional para prevenir la infiltración de personas que podrían utilizar el instituto de refugio para realiza actividades ilícitas en detrimento de la sociedad argentina”⁹⁶.

Respecto a las solicitudes de personas de “Medio Oriente”, creo conveniente mencionar:

- La denominación “Medio Oriente” queda abierta a la interpretación⁹⁷.

⁹³ Aclarando que existen diversos espacios de asesoramiento jurídico gratuito, pero que, sin embargo, no resultan suficientes para llegar a toda la población en necesidad de protección internacional.

⁹⁴ La DGN los asiste a todos, históricamente, por falta de abogados especializados en la materia. Sin embargo, más recientemente, y a medida que se van formando abogados especializados (mediante cursos de posgrado, entre otros), la tendencia es a no tomar casos de personas solicitantes que poseen recursos económicos.

⁹⁵ Beldyk, Mariano, *Los riesgos de involucrar a la Argentina en el conflicto de Medio Oriente*, “El Cronista”, 15/4/24. ¿Una guerra entre Israel e Irán? Los riesgos de que Milei involucre a la Argentina en el conflicto de Medio Oriente. En dicha nota se recuerda “Argentina ha tenido una posición histórica de no alineamiento con respecto a los diferentes conflictos en Medio Oriente”.

⁹⁶ Posteo de LinkedIn. *Ibidem*.

⁹⁷ Consultado un funcionario de Cancillería Argentina, expresó que: “Considerada desde el punto de vista geográfico, la definición de Medio Oriente asumida por Argentina incluye, en términos generales, la región que abarca desde el este del Mediterráneo hasta Irán, incluyendo países de la península arábiga y algunas áreas circundantes, aunque el alcance puede variar según el contexto. Esta definición suele estar implícita en documentos oficiales y en la política exterior del país, pero no existe un documento específico y único que la establezca formalmente. Las delimitaciones específicas se manejan en cada caso según las necesidades diplomáticas y las instancias internacionales en las que

- En el período referido, las solicitudes de Siria solo crecieron significativamente en 2017 (más de veinte casos y menos de cuarenta, los anuarios sucesivos de CO.NA.RE. difieren entre sí) y 2021 (veintiséis casos).

- En su presentación de nacionalidades principales de las solicitudes, la única nacionalidad incluida que podría incorporarse en la definición de Oriente Medio además de Siria, sería, quizás, Armenia⁹⁸.

También difieren los anuarios estadísticos, pero concretamente, en 2017 aumentó en cuarenta y ocho casos, y después decreció.

- Ninguna otra tiene números absolutos significativos como para incluirse en sus anuarios.

De existir algún real interés en la seguridad nacional y en estas cuestiones (lavado de dinero, financiamiento del terrorismo, etc.), podrían (y deberían), por ejemplo, realizarse más y mejores controles sobre las transferencias nacionales e internacionales (de Western Union⁹⁹, Mercado Pago, Bancos, “Exchanges” de Criptomonedas, entre otros)¹⁰⁰. A su vez, controlar y regular esto a través de la “AFIP”¹⁰¹, correctamente, y sin bloquear, retrasar ni obstaculizar el flujo de dinero que tanto necesita Argentina y su comunidad. A ello se pueden sumar acciones de inteligencia e investigación respecto a casos vinculados entre este tema, y las solicitudes de refugio. Hasta el momento, según la información pública y las estadísticas oficiales, no hay nada que haga presumir el vínculo entre una cosa y la otra. Parecería tratarse, más bien, de una maniobra política para acompañar ciertas posiciones adoptadas a nivel internacional, en relación con el conflicto actual en Medio Oriente.

Narrativa. Riesgos y cautela

Lo importante en relación con este punto es que la narrativa utilizada en torno a las personas refugiadas (en ámbitos políticos y normativos –como el presente DNU y sus considerandos, que hacen hincapié en personas de Medio Oriente y su vinculación con el terrorismo–) impacta en muchos sentidos, tanto a nivel de los tomadores de decisión, como en las personas refugiadas y solicitantes de buena fe y público en general. Lo mismo aplica para los medios de comunicación que se han hecho eco de esta noticia, difundiendo información parcial, sesgada e inexacta (ej., informando cambios que no han sido tales, en la normativa)¹⁰².

Argentina participa. El área de la Cancillería responsable del seguimiento de los asuntos de Medio Oriente es “África del Norte y Medio Oriente. Lo cual da una idea de cómo se solapan estas regiones”.

⁹⁸ Para la Cancillería Argentina, Armenia forma parte de Europa Central y Oriental.

⁹⁹ El cual no está regulado por el Banco Central (como los bancos y otras entidades financieras) sino bajo la órbita de “correos” (actualmente, con los cambios institucionales, desconozco en qué cartera se encuentra).

¹⁰⁰ Rara vez se lee una noticia al respecto.

¹⁰¹ El gobierno anunció que disolverá la agencia, que será reemplazada por la Agencia Nacional de Recaudación y Control Aduanero (ARCA). Ver: www.infobae.com/economia/2024/10/22/cuales-son-las-claves-de-la-disolucion-de-la-afip-y-su-reemplazo-por-la-arca-una-nueva-agencia-de-recaudacion.

¹⁰² Por ejemplo, *Argentina dejó de considerar refugiados a quienes hayan cometido delitos graves, actos terroristas o crímenes internacionales*, www.clarin.com/politica/argentina-dejo-considerar-

Comunicar temas vinculados con la movilidad humana internacional con datos e información fidedigna y datos contextualizados, son mecanismos fundamentales para avanzar las agendas vinculadas al tema con estándares internacionales de derechos humanos y desarrollo. La manipulación político-mediática y tergiversación de datos e información¹⁰³, frecuentemente alimentan discursos xenófobos/racistas/anti-migratorios y de odio¹⁰⁴ en general, y construyen percepciones negativas sobre la migración, discriminan, estigmatizan, y destruyen el tejido social. En este sentido, es necesario considerar la Estrategia y Plan de Acción de la ONU para la lucha contra el discurso de odio, en todo desarrollo normativo-político, que vincule cuestiones nacionalidad, raza, etnia, religión, entre otros.

e) Cuestiones clave, no mencionadas en los considerandos y fundamentación. Sorprende la falta de referencia a ciertas cuestiones fundamentales, como ser:

- la Declaración de Cartagena (a la cual Argentina ha adherido)
- el Pacto Mundial sobre los Refugiados –al cual Argentina ha adherido–
- la falta de referencias a población brasileña, a pesar de mencionar estadísticas hasta “junio 2024”¹⁰⁵. En fecha 17 de octubre, se informó públicamente que Brasil envió pedidos de extradición de bolsonaristas refugiados en Argentina¹⁰⁶. El DNU se sanciona justo en medio de esta solicitud¹⁰⁷. Esto hace presumir, nuevamente, al igual que con la cuestión de “Medio Oriente” ya analizada, que la modificación a una ley nacional tiene sesgo político.

- la falta de referencias a población venezolana o rusa (estadísticas más elevadas, según los informes oficiales más recientes). Sería conveniente e interesante conocer si las causales de desistimiento o caducidad refieren en un alto porcentaje a casos de esas nacionalidades o a otras (como ser de los solicitantes de Medio Oriente, que parecen ser “atacados” por la presente modificación). Mi práctica profesional y conocimiento de la materia me inclina a concluir que es posible que sea lo primero (sumado a casos de solicitantes de Cuba, Perú, o Colombia, Brasil, entre otros), y no lo último.

Conclusiones preliminares sobre la fundamentación de la norma

Por lo expuesto, considero que la presente norma es irrazonable, arbitraria y desproporcionada, no respeta el principio de legalidad y contraría la Constitución

refugiados-cometido-delitos-graves-actos-terroristas-crimenes-internacionales_0_aRuwkbuBaa.html. Dichos preceptos estaban ya en la versión original de la ley (no fueron modificados por el DNU 942).

¹⁰³ Ver Anexo 3.

¹⁰⁴ ¿Qué es el discurso de odio? www.un.org/es/hate-speech/understanding-hate-speech/what-is-hate-speech.

¹⁰⁵ www.lapoliticaonline.com/politica/el-gobierno-modifica-la-ley-de-refugiados-y-complica-a-los-bolsonaristas-profugos.

¹⁰⁶ www.infobae.com/politica/2024/10/17/brasil-envio-los-pedidos-de-extradicion-de-los-bolsonaristas-refugiados-en-argentina-y-el-gobierno-debe-decidir-si-los-remite.

¹⁰⁷ www.infobae.com/politica/2024/10/22/en-medio-del-pedido-de-brasil-por-los-exiliados-bolsonaristas-el-gobierno-cambio-la-condicion-de-refugiado.

Nacional, de diversas maneras. Siendo que los considerandos de una norma son fundamentales para entender y evaluar si ésta es realmente necesaria —entendiendo por lo expuesto hasta aquí, que no lo es—, es probable que, al momento de interpretarla en vía judicial, ésta hará agua y será pasible de declaraciones de nulidad por inconstitucionalidad (ya sea en el caso concreto, o, eventualmente, si media un amparo/amparo colectivo¹⁰⁸, como sucedió con el DNU 70/17).

Los considerandos¹⁰⁹ proporcionan un marco de referencia para los jueces y abogados al interpretar la ley, lo que contribuye a una aplicación más coherente y justa. Si éstos no guardan relación con lo reglado por la norma cae en una irrazonabilidad por incongruencia, que hace tambalear su legitimidad. Si, además, éstos no se vinculan con la realidad de los hechos, la norma se torna arbitraria¹¹⁰.

3. Modificaciones introducidas por el DNU 942/24

Pasemos a analizar lo anterior, en relación con los cambios introducidos, para poder evaluar si hay una relación entre el “problema” y la “solución” propuesta. Analizaré también, seguidamente, las modificaciones a la luz de los preceptos constitucionales y convencionales.

Primeramente, creo conveniente resaltar que el DNU 942/24 modifica cuestiones fundamentales vinculadas a las garantías mínimas del debido proceso y la tutela administrativa y judicial efectiva, en un claro paralelismo con el DNU 70/17¹¹¹, antes mencionado.

Los cambios introducidos por la nueva norma giran en torno a tres grandes temas: 1) cambios procedimentales y procesales (modificaciones en las vías recursivas, en los plazos, etc.); 2) aumento y modificación de causales de exclusión de la condición de refugiado; 3) aumento y modificación de causales cesación de la condición de refugiado. Todo ello, alcanzando a personas solicitantes de la condición de refugiados, y también, de apátrida.

¹⁰⁸ Conf. ley 16.986 (Acción de amparo). Art. 1°.- La acción de amparo será admisible contra todo acto u omisión de autoridad pública que, en forma actual o inminente, lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, los derechos o garantías explícita o implícitamente reconocidas por la Constitución Nacional, con excepción de la libertad individual tutelada por el habeas corpus.

¹⁰⁹ En definitiva, la motivación de la decisión administrativa.

¹¹⁰ Basado en la “voluntad arbitraria o el capricho de los funcionarios” (conf. CSJN, Reyes, 1959, *Fallos*, 244:548, 554), algo que considero tiene plena aplicabilidad al DNU bajo análisis y que puede ser pasible de nulidad por los jueces.

¹¹¹ Que modificó la ley de Migraciones 25.871.

a. Cambios vinculados a las vías recursivas

- El DNU 942/24 elimina la posibilidad de recurrir las decisiones desfavorables en sede administrativa, por intermedio del recurso jerárquico –la única vía recursiva que existía en este procedimiento administrativo, hasta el momento–¹¹².

El art. 50 de la ley 26.165 estipulaba:

“Una vez emitida la resolución por la Comisión en primera instancia, el Secretariado Ejecutivo procederá a su inmediata notificación por escrito al solicitante, quien podrá interponer por escrito recurso jerárquico dentro de los diez días subsiguientes a la fecha de notificación. El recurso deberá ser fundado e interpuesto ante la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Nacional y elevado al Ministro del Interior, previa intervención de la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación.

La interposición de recursos administrativos o judiciales, *suspenderá la ejecución* de las medidas dictadas *hasta tanto queden firmes*”¹¹³.

El normal desenvolvimiento y cierre de la vía administrativa, es mediante la solicitud de la decisión inicial, por un superior (ya sea el superior directo de quien dictó el acto, o la máxima autoridad del organismo). La CO.NA.RE. está compuesta por funcionarios de diversos ministerios (conforme lo mencionado al inicio de este escrito), de rango medio (no son la autoridad máxima de ninguno de dichos organismos).

Canosa define al recurso administrativo como “toda impugnación en término de un acto administrativo, interpuesto por quien sea afectado por el acto o en un derecho jurídicamente protegido, invocando razones de legitimidad o de oportunidad, mérito o conveniencia, con el objeto de que el órgano que emitió el acto, un superior jerárquico determinado o el órgano que ejerce el control de tutela proceda a revocar, modificar o sanear el acto administrativo revocado”¹¹⁴. Por otro lado, según Gordillo, “conceptualmente, recurso jerárquico sería todo medio jurídico para impugnar un acto ante un superior jerárquico del órgano que dictó el acto”¹¹⁵.

Considerando que los solicitantes de la condición de refugiado –por su situación especial, de haber huido de sus países de origen, y emigrado sin planificación ni información sobre el país de acogida– muchas veces solicitan el estatuto sin asesoramiento jurídico especializado, e incluso, sin saber bien lo que están haciendo ni las implicancias concretas y reales del procedimiento, a nivel jurídico (nacional e internacional), y que sólo con el tiempo –y en el mejor de los casos– se van empoderando, a medida que se van asentando en el país, relajando de la situación de tensión, van

¹¹² En el procedimiento administrativo migratorio (que muchas veces transita en paralelo o muy cercanamente al del asilo), existen tres recursos, según la ley especial: reconsideración, jerárquico y alzada.

¹¹³ Sobre la firmeza de la resolución, ver el apartado al respecto (recalco, que el n° 942 establece en su art. 4, in fine, que “el recurso extraordinario federal o el recurso de queja tendrán efecto devolutivo, manteniéndose la ejecutoriedad de la medida dictada”.

¹¹⁴ Canosa, Armando, *Los recursos administrativos*, Bs. As., Ábaco, 1996, p. 63.

¹¹⁵ Gordillo, *Tratado*, p. 475.

pudiendo ejercer su defensa, aportar nuevas pruebas, etc., es razonable permitírseles la revisión, en sede administrativa, de su situación¹¹⁶.

La revisión en sede administrativa de decisiones estatales por vía recursiva es un *principio básico de la tutela administrativa efectiva*¹¹⁷. La aprobación del presente DNU 942/24 no parece haber pasado un riguroso control de convencionalidad interno, en este sentido.

Gutiérrez Colantuono¹¹⁸ nos recuerda la relevancia del control de convencionalidad interno, como deber estatal y garantía ciudadana, rememorando el caso “Almonacid Arellano”, donde por primera vez la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) lo afirmó (p. 250)¹¹⁹.

La mencionada eliminación opera, a mi entender, a todas luces, en detrimento de los derechos de las personas solicitantes de la condición de refugiado de buena fe y debería ser declarada inconstitucional. Es dable recordar –en especial, a los lectores internacionales del presente artículo– que, conforme la legislación argentina, en sede administrativa rige el principio del informalismo y, además, la representación legal no es obligatoria. Al eliminar un paso de revisión por la autoridad administrativa y forzar a las personas que hayan visto sus solicitudes rechazadas por la CO.NA.RE. a entablar la vía judicial recursiva, se fuerza a éstas a recurrir a abogados y encarar un procedimiento complejo y tedioso. Es cierto que los procesos judiciales vinculados a la cuestión del asilo pueden demorar años –pero ello no escapa a la realidad de la justicia argentina en todos los ámbitos–. Un proceso largo, en casos complejos, con un resultado favorable, será en beneficio del actor.

Un proceso corto (como el propuesto por el decreto 942/24 que impone al juez que recibe el recurso, la obligación de resolverlo en el plazo de diez (10) días) que

¹¹⁶ Es dable resaltar que “la Corte IDH ha especificado que, en caso de que la decisión haya sido adoptada por la autoridad administrativa, la revisión por parte de un juez o tribunal es un requisito fundamental para garantizar un adecuado control y escrutinio de los actos de la administración que afectan los derechos fundamentales”. Corte IDH. Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional. Opinión Consultiva OC-21/14 de 19 de agosto de 2014. Serie A n° 21, párr. 141.

¹¹⁷ Caso “Baena”, de la Corte IDH, en donde se menciona la interpretación de la Comisión Interamericana, respecto al art. 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos, afirmando que “el debido proceso no puede entenderse circunscrito a las actuaciones judiciales; debe ser garantizado en todo trámite o actuación del Estado que pueda afectar los derechos e intereses de los particulares”. CIDH, caso “Baena, Ricardo y otros vs. Panamá”, sentencia de 2/2/01, www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_72_esp.pdf.

¹¹⁸ Gutiérrez Colantuono, *Control de convencionalidad*, p. 97.

¹¹⁹ También es relevante en este punto, el caso “Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú”, en el que se menciona “Cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces están sometidos a ella, lo que les obliga a velar por que el efecto útil de la Convención no se vea mermado o anulado por la aplicación de leyes contrarias a sus disposiciones, objeto y fin. En otras palabras, los órganos del Poder Judicial deben ejercer no solo un control de constitucionalidad, sino también de convencionalidad, *ex officio*, entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales pertinentes. Esta función no debe quedar limitada exclusivamente por las manifestaciones o actos de los accionantes en cada caso concreto, aunque tampoco implica que ese control deba ejercerse siempre, sin considerar otros supuestos formales y materiales de admisibilidad y procedencia de este tipo de acciones” (párr. 128).

tiene un resultado desfavorable, para un solicitante de buena fe, es sumamente gravoso.

Por otro lado, en la práctica, es rara la vez que la decisión por parte del superior jerárquico de la CO.NA.RE. haya ido en contra de lo resuelto inicialmente por ésta¹²⁰ (como sucede en muchos procedimientos administrativos¹²¹). Es probablemente debido a ello por lo que, quienes redactaron esta reforma, hayan simplemente pensado que su eliminación no tendría en la práctica, mayores inconvenientes. Quizás esta decisión también haya obedecido a la desaparición del ministerio encargado de resolver el recurso jerárquico conforme el texto originario de la ley (ahora devenido en “Vicejefatura de Gabinete de Interior”, como mencioné al inicio).

Considero que “recortar” un derecho básico como la vía impugnatoria en sede administrativa para casos de solicitudes de la condición de refugiado no es la mejor (ni la única) forma de acelerar procesos. Éstos se pueden acortar mediante acciones a nivel operativo y de gestión, en los procesos de tramitación y decisión.

Asimismo, dicho recorte en sede administrativa puede implicar un cuello de botella en sede judicial, y la acumulación de causas y sustanciación sin las garantías básicas del debido proceso. En la práctica, en sede judicial, ya se observan un importante número de violaciones a los derechos de las personas migrantes y refugiadas, de diversa índole (p.ej., derecho a ser oído, derecho a ofrecer y producir pruebas, etc.). A ello se suma el recorte de plazos para la tramitación de causas pendientes a nivel judicial (también dispuesto por este DNU y que comentaré seguidamente), lo que puede traer aparejados serios riesgos para la población refugiada.

b. Cuestiones procedimentales y procesales

El procedimiento administrativo para la determinación de la condición de refugiado es un procedimiento administrativo especial. Como tal, está regulado por ley 26.165, complementada por la ley 19.549 (Ley de Procedimiento Administrativo,

¹²⁰ Esta afirmación merece comprobación fáctica, del número de recursos jerárquicos interpuestos, y su resolución –en el transcurso de, por ejemplo, los últimos 10 años–. En el presente contexto, también sería de utilidad contar con información sobre las nacionalidades de las personas que interponen recursos jerárquicos.

¹²¹ Lo que ha llevado a parte de la doctrina a sostener la innecesidad de esta vía. Gordillo sostiene que: “Al establecerse en 1972 que el recurso de reconsideración llevaba implícito de pleno derecho el jerárquico, terminó unificando los medios, a los efectos prácticos de la necesidad de interponer uno u otro, o ambos. En la actualidad el recurso jerárquico procede como regla no ya ante el Poder Ejecutivo sino –en principio y ante lo prescripto expresamente en la reglamentación– ante los ministros y secretarios de la Presidencia de la Nación y sólo excepcionalmente llega a conocimiento y decisión del Jefe de Gabinete o del presidente. En cualquier caso, se discute si el recurso jerárquico contra el acto de un ministro debe resolverlo el Jefe de Gabinete o el Poder Ejecutivo. La Procuración del Tesoro de la Nación ha opinado lo segundo, lo que ha dado lugar a la crítica de Comadira. En realidad, cabe aspirar a que la resolución ministerial se considere que agota la vía administrativa y deja expedita la revisión judicial del acto. *En la práctica, en efecto, una resolución ministerial casi necesariamente expresa la decisión que finalmente ratificará también el Poder Ejecutivo*” (el resaltado me pertenece) Cabe resaltar que, en ese punto, está comentando temas vinculados a servicios públicos (y no protección internacional de refugiados). Gordillo, *Tratado*, t. 4, Cap. X, p. 476 y siguientes.

conocida por sus siglas “LPA”). A nivel procesal, rige en la materia el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación (CPCCN)¹²².

La decisión estatal de decidir si se concede o deniega a una persona, la condición de refugiado, se ve materializada en un acto administrativo¹²³ de alcance particular. Como tal, es pasible de revisión, en sus elementos.

• El DNU 942/24 establece *reduce el plazo para recurrir en vía judicial, a 5 días* (en lugar de 30, conforme regula la ley de Procedimiento Administrativo –modificada recientemente, por la Ley Bases 27.742–).

El art. 4 del DNU (sustituye el art. 50 del texto anterior) establece:

“Si la resolución deniega, cesa o cancela el estatuto de refugiado, el solicitante podrá interponer un *recurso judicial directo* en un plazo de *cinco (5) días hábiles desde su notificación*”.

Anteriormente, las personas solicitantes de la condición de refugiado contaban con 15 días para la presentación de un “recurso directo” en primera instancia (conf. art. 50), 5 días para la apelación, y 10 para el recurso extraordinario federal.

Para contextualizar lo que observo como discriminatorio e irrazonable, es dable mencionar que, por su parte, la LPA modificada recientemente por Ley Bases 27.742, en su art. 25 bis respecto a los recursos directos establece que:

“Cuando en virtud de norma expresa la impugnación judicial del acto administrativo deba hacerse por vía de recurso, el plazo para deducirlo será de *treinta (30) días hábiles*¹²⁴ judiciales desde la notificación de la resolución definitiva que agote la instancia administrativa. Quedan derogadas todas las prescripciones normativas especiales que establezcan plazos menores”.

El contraste entre ambos plazos (5 días versus 30 días) es claro. No se entiende este retroceso en materia administrativa (en claro detrimento a los derechos de los administrados), luego de que el mismo Poder Ejecutivo Nacional haya aumentado los plazos para recurrir, a través de la Ley Bases.

El plazo estipulado resulta extremadamente exiguo para ejercer una adecuada defensa, considerando: 1) la complejidad de los casos de solicitud del estatuto de refugiado (que se ve reflejada en diversos puntos, tanto a nivel técnico, como práctico, ej. en la obtención de prueba a nivel internacional); 2) que el patrocinio jurídico no es obligatorio en sede administrativa (y debe la persona buscar un abogado que la

¹²² Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

¹²³ Gordillo define al acto administrativo como “la declaración realizada en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos directos”, y más acotadamente “declaración unilateral realizada en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos individuales en forma directa” (p. 197, 199) (recordando que no hay una única definición de acto administrativo). Al respecto, ver: www.gordillo.com/pdf_tomo9/libroi/capitulo9.pdf.

¹²⁴ A mayor abundamiento, también es dable mencionar lo dispuesto por el art. 25 LPA, sobre plazos dentro de los cuales debe deducirse la impugnación (por vía de acción o recurso), que establece que “la acción judicial de impugnación contra el Estado o sus entes autárquicos prevista en los dos artículos anteriores 117 deberá deducirse dentro del plazo de ciento ochenta (180) días hábiles judiciales, computados de la siguiente manera: a) Si se tratare de actos de alcance particular, desde su notificación al interesado”.

represente en sede judicial, donde sí es obligatoria dicha representación); 3) barreras idiomáticas y culturales presentadas en ciertos casos (ej. carencia de intérpretes, falta de comprensión de los procedimientos); 4) la escasez de abogados especializados en materia de derecho de los refugiados (tanto a nivel privado como de la defensa pública¹²⁵).

Si tenemos en consideración la eliminación del recurso administrativo, es –además de inconstitucional y contrario a los compromisos internacionales y regionales asumidos por la República Argentina– inhumano.

¿De qué manera y a qué condiciones de estrés se vería sometida una persona que tiene temor de ser expulsada a un país en donde su vida o su libertad corren peligro, a la que se le obliga a buscar un abogado y preparar su defensa en 5 días?

Defensa en juicio. Derecho a la tutela judicial efectiva. Derecho de acceso a la justicia. Protección judicial. Razonabilidad del plazo en procesos judiciales. Efectividad de los recursos

El establecimiento de un *plazo razonable* forma un todo armónico con el derecho de defensa en juicio establecido en la Constitución Nacional (art. 18)¹²⁶.

La Corte Suprema se ha expedido ya en cuestiones similares, declarando inconstitucional el plazo de tres días para apelar una sanción contravencional (algo mucho menos complejo que una solicitud de asilo) por considerarlo exiguo y violatorio del debido proceso¹²⁷. La Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal (CCAF, Sala V) ha mencionado, en el amparo colectivo contra el DNU 70/17 que “corresponde admitir los agravios expuestos sobre este punto (plazo exiguo para recurrir en sede administrativa), ya que el plazo cuestionado vulnera de manera manifiesta la garantía del debido proceso”¹²⁸.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha hecho referencia en numerosos fallos a esta cuestión¹²⁹.

¹²⁵ En Ciudad de Buenos Aires, la Comisión de Refugiados, del Ministerio Público de la Defensa (MPD) atiende de manera gratuita, a personas solicitantes de la condición de refugiado, en situación de vulnerabilidad. A nivel federal, si bien existen representaciones de la Defensoría General de la Nación (MPD), el nivel de formación de los abogados no es óptimo para defender casos complejos.

¹²⁶ “Es inviolable la defensa en juicio de la persona y de los derechos”.

¹²⁷ *Fallos*, 333:1891, considerando 31.

¹²⁸ CAF 3061/2017. Uno de los jueces “estimó que la posible indefensión de las personas extranjeras migrantes como consecuencia de tales plazos podría ocurrir en algún caso particular, pero el afectado siempre tendrá la posibilidad de recurrir ante el juez y lograr el restablecimiento del derecho eventualmente vulnerado”. Traído analógicamente al caso bajo análisis, considerando que hoy en día ya no cuentan los solicitantes de asilo con la posibilidad de recurrir sus casos en sede administrativa, por la eliminación del único recurso existente, si “algún caso en particular” (o muchos) se vieses afectados por la medida (denegatoria), no tendrán realmente posibilidad de “recurrir ante el juez (en un plazo razonable” para “lograr el restablecimiento del derecho ...vulnerado”. Será ya, muy tarde, pues el plazo acotado no es ya en sede administrativa, sino judicial –que es su único y último recurso para lograr la protección internacional que esas personas necesitan–.

¹²⁹ Ver: www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo13_2021.pdf.

“Los solicitantes de asilo, cuya solicitud es rechazada, deben disponer de un *plazo razonable* para pedir que se reexamine la decisión y ser informados acerca del procedimiento para hacerlo. El órgano de apelación debe ser independiente e imparcial y estar facultado para examinar los hechos y la legislación. Debe diferenciarse del órgano que rechazó la solicitud o, por lo menos, estar integrado por personas diferentes de las que componen la autoridad que toma la decisión inicial”¹³⁰.

La estipulación de plazos extremadamente cortos para la interposición de recursos judiciales torna a estos en “ilusorios e inefectivos”.

La suerte de las personas se libra –no a la preparación de una buena defensa, resguardada por garantías básicas– sino a la buena voluntad de los funcionarios del Poder Judicial que tomen o desestimen, los recursos presentados fuera de término.

Por otro lado, es dable resaltar que el recurso se debe presentar ante la CO.NA.RE., y no ante la Justicia, y que ésta debe elevarlo a la Cámara Federal en el plazo de 48 horas (en otra clara reminiscencia al DNU 70/17).

Acerca del “informe circunstanciado” sobre procedencia de la habilitación de la instancia

El mencionado art. 5 del DNU 942/24 estipula que:

“Junto con la remisión (del recurso), deberá (la CO.NA.RE.) presentar un *informe circunstanciado* sobre la *procedencia de la habilitación de instancia*, los antecedentes y los fundamentos de la medida impugnada”¹³¹.

Mientras que el art. 25 bis de la ley 27.742 establece que:

“En *ningún caso* el órgano administrativo ante quien se interponga el recurso judicial podrá *denegar su procedencia*, debiendo limitarse a elevarlo al tribunal competente”.

Es decir, el DNU 942/24 estaría otorgando facultades que son propias del Poder Judicial, al Poder Ejecutivo nacional. Dicho informe circunstanciado, además, puede afectar la imparcialidad de los jueces en la resolución de los casos, dado que la CO.NA.RE., al redactarlo, podría influenciar o definir la decisión judicial en tal o cual sentido. También condicionaría la evaluación, en sede judicial, de los actos administrativos emitidos por el citado organismo. El nuevo “informe circunstanciado” representa, además, en la práctica, una suerte de “charla” o conversación, entre el ejecutivo y el judicial, más allá de lo simplemente notificado al solicitante que vio su pretensión denegada (acto administrativo), quien no tendrá a su vista probablemente, dicha actuación, hasta haber conseguido un abogado que lo asista para la vía judicial, y –en el mejor de los casos– al tomar vista del expediente. Existe, a nivel procesal, un importante número de “baches” donde el solicitante queda “a ciegas” y sin posibilidad de defenderse correctamente, evaluando por sí –o por terceros– la complejidad de su situación.

¹³⁰ www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8951.pdf.

¹³¹ El paréntesis me pertenece.

Asimismo, si bien la LPA modificada por “Ley Bases” establece en el mencionado art. 25 bis que: “Salvo que se hubiese fijado un plazo menor, el plazo para la elevación del expediente será de *cinco (5) días*” –resalto, en este punto, que el DNU 942/24 estipula un plazo de *48 horas* para hacerlo–. En un organismo carente de recursos humanos, teniendo en cuenta la complejidad de los casos y las demoras que han tenido históricamente para resolverlos, es irrazonable pensar que en 48 horas puedan realizar un buen trabajo en la confección de un informe circunstanciado y circunscripto al caso concreto. Se trabajará, seguramente, en base a “planchas”, que no favorecen el tratamiento individual y pormenorizado que requieren los casos de solicitud de la condición de refugiado y que podrían impactar directamente en la suerte de la persona a nivel judicial, y en su futuro y el de su familia.

Podría una interpretación entender que el mencionado informe circunstanciado tiene como objeto identificar las solicitudes “manifiestamente infundadas” (y demostrar que éstas lo son¹³²), a las cuales no se les habilitaría la instancia judicial. Si este fuera el caso, es dable interpretar también, que de haber solicitantes que cumplan con los criterios de la definición de refugiado, y a los cuales no se les haya habilitado la instancia como consecuencia del mencionado informe circunstanciado, se les estaría obstaculizando el acceso a la revisión por autoridad competente.

De todas formas, entiendo que la cuestión del mencionado informe es tan a las claras contrario a derecho que no vale la pena ahondar más en el tema. Confío en un eficaz análisis de la cuestión, a nivel judicial, y en el sabio criterio de los funcionarios judiciales al leer –o, directamente, obviar– el contenido de dichos informes.

El acto administrativo es el único mecanismo por el cual la CO.NA.RE. puede emitir su decisión, la cual tiene que estar debidamente motivada y fundada.

Acerca del rol del dictamen jurídico de la Secretaría de Derechos Humanos (actualmente eliminado, al eliminarse la vía recursiva en sede administrativa)

La eliminación de la vía recursiva en sede administrativa propuesta por el DNU bajo análisis implica también, y como consecuencia, en la práctica, la eliminación de la presentación del dictamen técnico previo a la emisión del acto administrativo que hiciera lugar (o rechazara) la pretensión recursiva del solicitante. Dicho dictamen, en el sistema vigente hasta la fecha, era elaborado por la Secretaría de Derechos Humanos, órgano técnico y especializado en la materia.

En la actualidad, el trámite llega a la vía judicial con un “informe circunstanciado” previo, del mismo órgano que rechazó la solicitud (es decir, no de un órgano superior y con mayor independencia), lo cual pone en seria desventaja defensiva, al solicitante.

- Establecimiento de un recurso judicial directo de instancia única

El art. 4 del DNU bajo análisis, que sustituye el art. 50 del texto anterior, estipula:

¹³² P. 77. www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/debidoproceso-es.pdf.

“Si la resolución *deniega, cesa o cancela* el estatuto de refugiado, el solicitante podrá interponer un *recurso judicial directo* en un plazo de cinco (5) días hábiles desde su notificación. El recurso directo deberá ser presentado por escrito, debidamente fundado y con patrocinio letrado, ante la Secretaría Ejecutiva de la CO.NA.RE., que deberá remitir las actuaciones a la Cámara Federal de Apelaciones competente dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes. Junto con la remisión, deberá presentar un informe circunstanciado sobre la procedencia de la habilitación de instancia, los antecedentes y los fundamentos de la medida impugnada”.

Se estipula que este recurso judicial habrá de ser presentado, necesariamente, ante la Secretaría Ejecutiva de la CO.NA.RE. (lo cual denota una nueva reminiscencia al DNU 70/17), que lo deberá elevar a la cámara federal respectiva en el plazo de cuarenta y ocho (48) horas, junto con el correspondiente “informe circunstanciado” (también estipulado por el mencionado DNU 70/2017, y elaborado en base a “planchas” por parte de la D.N.M.¹³³). Resulta difícil imaginar cómo un organismo que ha visto incrementado exponencialmente el número de solicitudes de refugio, conforme los fundamentos vertidos en el comentado decreto, podrá hacer frente a esta obligación en forma adecuada, ante un plazo tan limitado. Nótese que la Secretaría Ejecutiva tiene sede en CABA, mientras que los aspirantes a obtener el estatus de refugiado se hallan diseminados por todo el territorio nacional.

Más allá de ello, esta modificación es objetable por cuanto elimina la posibilidad de la doble instancia. Si bien “en principio, el criterio jurisprudencial es que, salvo en materia penal, la doble instancia no es una exigencia del debido proceso (doctrina *Fallos*, 238:305; 244:480; etc.)”¹³⁴, en materia de asilo –por la sutileza y complejidad de la cuestión, y los bienes jurídicos tutelados (vida, libertad)– ésta debe garantizarse. Más teniendo en consideración que ello ha quedado ya establecido en materia migratoria (“prima” o “medio hermana” de la cuestión de refugiados), en la cual “se ha alcanzado esa conclusión a partir de la interpretación de normas procesales, (aunque) no como una exigencia de rango constitucional”¹³⁵.

Una razonable interpretación analógica nos permitiría arribar a la misma conclusión, con relación a la determinación de la condición de refugiado. Me remito a lo que apocalípticamente imaginó el doctor Treacy en relación con los migrantes, que hoy se ha convertido en realidad en el contexto de los refugiados, con el cambio normativo que trae aparejado el DNU: “Cabe aquí plantear si, en caso de que el legislador decidiera suprimir expresamente el recurso de apelación contra decisiones judiciales de primera instancia en materia migratoria, ello no podría ser violatorio de las “debidamente garantías” a que alude el artículo 8.1 de la Convención Americana de Derechos

¹³³ Con errores insalvables, como mencionar, analógicamente, casos de expulsión (por ingreso irregular –una infracción administrativa–), y casos de extradición (por comisión de delitos –infracción a la ley penal–).

¹³⁴ Treacy, Guillermo, *Los principios de derechos humanos como límites a las políticas migratorias: avances y retrocesos en la legislación argentina*, UBA, “Revista Pensar en Derecho” n° 15, 2020, p. 245. El fallo “Ojeda Hernández” aborda este tema, como nos recuerda el doctor Treacy. CSJN, in re “Ojeda Hernández, Luis Alberto s/causa n° 2739/12”, O.113.XLVIII, sentencia del 10/7/14 (no posee cita en la colección *Fallos*).

¹³⁵ Treacy, *Los principios de derechos humanos* (el paréntesis me pertenece).

Humanos, en particular habida cuenta de la naturaleza represiva de la expulsión del país y la gravitación que pudiera tener en estos procesos lo previsto en el artículo 8.2.h) de la Convención, relativo a la doble instancia”¹³⁶.

- El DNU establece (¿nuevos?) plazos para resolver, en vía judicial: 10 días hábiles (casos pendientes).

El DNU establece en su art. 5, respecto a la resolución por parte de las Cámaras, lo siguiente:

“Las Cámaras Federales competentes deberán resolver, dentro del mismo plazo de diez (10) días hábiles desde la entrada en vigencia del presente, los recursos pendientes relativos a cuestiones de refugio”.

Es posible que esta modificación, conforme lo resalté más arriba, esté relacionada al pedido del gobierno de Lula Da Silva, de extraditar a 63 exiliados (bolsonaristas) imputados por los atentados a los 3 poderes en 2023, en Brasil. De ser así, esta cuestión no debería estar vinculada a la modificación de la ley de refugio, sino, en todo caso, a un DNU específico, vinculado a temas procesales, o a la decisión política de atender (resolver) estos casos de manera prioritaria (con el claro y consecuente retraso que genera para otros solicitantes, previos).

Dicho plazo (el de 10 días para resolver los recursos pendientes a nivel de Cámara) es también exiguo, si se trata de la resolución de casos complejos. De todas formas, los jueces no siempre cumplen con los plazos procesales estipulados en el CPCCN y las leyes especiales, y no hay realmente, en la práctica, ninguna sanción frente a los incumplimientos.

Cabe aquí preguntarse, ¿cuántos casos recurridos actualmente hay en cámara? ¿De qué nacionalidades son las personas vinculadas a ellos? ¿Qué pasará con los casos recurridos a nivel administrativo, previo a la reforma?

¿Y con los casos recurridos a nivel judicial, que estén en primera instancia?

Por otro lado, tengo una inquietud importante, respecto a esta modificación. El texto hace referencia a los “recursos pendientes”. Es decir, hay un claro interés en resolver casos que “hoy, ahora” están bajo análisis por las Cámaras. Dicha salvedad, y la ausencia de otras referencias sobre el tema en la modificación dan a entender que el plazo estipulado no aplica a las futuras causas. Sin embargo, es un tema a considerar, a futuro, en relación a las “resoluciones express”, que propone esta modificación.

- Notificación. Conflictos

El DNU establece en su art. 4:

“Las resoluciones emitidas por la CO.NA.RE. serán notificadas al solicitante de forma inmediata por el Secretariado Ejecutivo, ya sea en persona, electrónicamente, o por los medios de notificación previstos en la ley Nacional de Procedimientos Administrativos 19.549 y su reglamentación. Al notificarse una resolución, se informará al solicitante sobre sus derechos y obligaciones,

¹³⁶ Treacy, *Los principios de derechos humanos*.

incluyendo las vías recursivas disponibles, los plazos correspondientes y la posibilidad de recibir asistencia jurídica gratuita”.

En el campo del derecho administrativo se ha definido a la notificación como “el acto en virtud del cual se informa o se pone en conocimiento de una o varias personas un acto o hecho determinado”¹³⁷. Etimológicamente, “la notificación (*notum facere*: dar a conocer algo) no es otra cosa sino poner en conocimiento de alguien aquello que le interesará que conozca”¹³⁸. En particular, es fundamental recordar que “la notificación de los actos administrativos tiene una especial relevancia para el correcto ejercicio del derecho de defensa ya que, a partir de su materialización, el acto produce efectos jurídicos y comienza el *cómputo del plazo* para desarrollar la actividad procesal de que se trate”¹³⁹.

Siendo la notificación en el procedimiento administrativo “una de las *garantías* que el Estado *debe asegurar* al particular o administrado”¹⁴⁰, en materia migratoria, cuando se trata de resoluciones desfavorables (como las antes mencionadas), el deber de cuidado por parte de la DNM debería ser extremo, en particular, cuando se trata de personas migrantes en situación de vulnerabilidad.

La notificación es “parte integrante del derecho a ser oído”, conforme resalta Canosa¹⁴¹. Así, su vulneración, implica la afectación del debido proceso adjetivo (hoy tutela judicial efectiva).

El artículo parece querer alinearse con las garantías básicas del debido proceso, pues dispone una multiplicidad de vías por las cuales las personas pueden ser notificadas¹⁴². Sin embargo, observo algunos potenciales riesgos e inconvenientes que pueden llevar a la nulidad de las notificaciones (e ilegitimidad del DNU en definitiva, en este punto): la validación de la notificación electrónica (al domicilio electrónico constituido) de un acto administrativo de la relevancia de la denegatoria (o reconocimiento) de la condición de refugiado, no debería estar sometido a la brecha digital, y debería estarse a la notificación personal (más aún, teniendo en consideración que el expediente que tramita ante la CO.NA.RE. no es electrónico). La utilización del vocablo “o”, pone a todas las opciones en un pie de igualdad –pero no lo están, en la práctica–, en lo que el derecho a la defensa refiere.

¹³⁷ Serrano Guirado, Enrique, *La notificación de los actos administrativos en la jurisprudencia*, “Revista de la Administración Pública” n° 1, ene.-abr. 1950, p. 131.

¹³⁸ Halperin, David A. - Gambier, Beltrán, *La notificación en el procedimiento administrativo*, Bs. As., Depalma, 1989, p. 1 y 2. Dentro del derecho administrativo, se discute si la notificación es un acto administrativo en sí mismo (que anoticia de un acto administrativo anterior o que le precede), conforme González Pérez (*El procedimiento administrativo*, Madrid, 1964) o si ésta es meramente una “forma de publicidad” de un acto administrativo que afecta a las personas anoticiadas, conforme Escola (en su *Tratado general de procedimiento administrativo*, Bs. As., 1971, p. 211), Halperin - Gambier, *La notificación en el procedimiento administrativo*.

¹³⁹ “Fernández, Cristina Elisabet c/Ministerio de Desarrollo Social y otros s/nulidad de acto administrativo” (el resaltado me pertenece).

¹⁴⁰ Halperin - Gambier, *La notificación en el procedimiento administrativo*, p. 2, Prólogo de Juan Carlos Cassagne.

¹⁴¹ *Los recursos administrativos*, p. 360.

¹⁴² El art. 41 de la LNPA.

Por otro lado, el artículo refiere a “las” (en plural) vías recursivas disponibles, siendo que la misma norma eliminó única alternativa existente para impugnación en sede administrativa, dejando sólo la vía judicial, como el camino obligatorio a seguir (entendiendo que ello se trata de un error involuntario).

Respecto a la asistencia jurídica gratuita, me remito a lo antes mencionado, sobre la diferencia de formación y especialización entre funcionarios del MPD en CABA y en las distintas provincias –a lo que agregó la dificultad para acceder a dicha asistencia–, por parte de quienes viven en lugares alejados de las ciudades cabeceras de departamento o capitales de provincia (donde operan estos funcionarios).

La modificación tampoco establece la notificación al “representante legal”. Esto es práctica típica de la CO.NA.RE., donde el canal más aceitado está con el MPD, pero con los abogados particulares, hay recelo de trabajo.

- Efecto devolutivo¹⁴³

Otro aspecto relevante es la modificación de los efectos del recurso extraordinario ante la CSJN, otorgándole un efecto devolutivo que deja a las personas –según el caso– en riesgo inmediato de devolución. Esto es así en lo inmediato para algunos casos cuyos trámites ya se encuentran en instancia de apelación ante las Cámaras Federales y que en caso de recurrir a la CSJN por las cuestiones federales podrían ser sujetos de expulsión/extradición.

El anterior art. 50, in fine, estipulaba:

“La interposición de recursos administrativos o judiciales, suspenderá la ejecución de las medidas dictadas hasta tanto queden firmes”.

El art. 4 del DNU actual estipula que:

“La interposición del recurso directo suspenderá la ejecución de la medida. El recurso extraordinario federal o el recurso de queja tendrán *efecto devolutivo*, manteniéndose la ejecutoriedad de la medida dictada”.

Es decir, se podría perfeccionar una expulsión del país, en base a una solicitud de la condición de refugiado con resolución desfavorable, sin estar ésta firme, potencialmente violando, como mencioné, el *principio de no devolución*.

Desde luego, en términos estratégico-procesales, podría, eventualmente, interponerse una medida cautelar, para suspender la expulsión, por ejemplo. Sin embargo, la suerte y destino de la persona estaría restringido a: 1) tener una buena defensa y 2) la decisión de los jueces y tribunales que definan su acogimiento o rechazo.

Todo ello sumaría gastos de dinero¹⁴⁴ y estrés al solicitante (y, en el caso de tenerlos, a sus familiares).

¹⁴³ “Efecto de una apelación o recurso, en virtud del cual el conocimiento del litigio pasa del tribunal inferior (anterior) al tribunal superior. El efecto devolutivo, por sí solo, no es suficiente para suspender la ejecución de la resolución recurrida, para lo que se requiere, adicionalmente, el efecto suspensivo”. <http://vocabularios.saij.gob.ar/portalthes/?task=fetchTerm&arg=87&v=37>.

¹⁴⁴ Incluso por parte de quienes no poseen recursos y concurren a la defensa gratuita del MPD, pues el solo hecho de tener que hacerse disponibles y trasladarse (a veces desde lejos) para conversar sobre la apelación, firmar documentos, etc. (representando en la práctica, dejar de trabajar –a veces arriesgando perder un trabajo– pues, es normal que ocurra en la práctica, que empleadores de

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha afirmado que:

“Con la intención de que el derecho a recurrir sea eficaz, resulta fundamental que los recursos judiciales mediante los que se impugna una decisión en materia migratoria tengan *efectos suspensivos*, de manera que la persona no sea devuelta a su país de origen u otro Estado mientras no se haya obtenido una resolución final y firme de la última instancia que resuelve”¹⁴⁵.

En similar línea, también ha dicho, conforme las garantías establecidas en los arts. 8, 22.7, 22.8 y 25 de la Convención, y con relación al acceso a un proceso justo de determinación de la condición de refugiado que:

“el recurso de revisión o apelación debe tener *efectos suspensivos* y debe permitirse al solicitante que permanezca en el país hasta que la autoridad competente adopte la decisión del caso, e inclusive mientras esté pendiente el medio de impugnación, a menos que se demuestre que la solicitud es manifiestamente infundada”¹⁴⁶.

En idéntica línea de pensamiento y resguardo de garantías procesales, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ha sostenido el efecto suspensivo que deben tener las apelaciones (resolución IDH 04/19¹⁴⁷ sobre garantías mínimas constituyentes del principio del debido proceso). El Informe de la Comisión IDH, sobre “garantías procesales y debido proceso en el marco de los procedimientos de reconocimiento de personas refugiadas, apátridas y con necesidades de protección complementaria” establece que: “el recurso de revisión o apelación debe tener *efectos suspensivos* y debe permitirse al solicitante que permanezca en el país hasta que la autoridad competente adopte la decisión del caso, e inclusive mientras esté pendiente el medio de impugnación”¹⁴⁸, y que “el efecto suspensivo es fundamental para proteger los derechos de las personas migrantes; de otra manera, una vez que la deportación se ha consumado, la falta de recursos económicos o de asistencia legal pueden representar obstáculos infranqueables en su acceso a la justicia”¹⁴⁹.

personas refugiadas o migrantes, sientan tedio o temor por estar vinculados a ellos, frente a una situación de potencial expulsión o conflicto con la autoridad).

¹⁴⁵ Corte IDH. Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional. Opinión Consultiva OC-21/14, 19/8/14, serie A n° 21, párr. 142. Ver también, al respecto, el Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Debido proceso en los procedimientos para la determinación de la condición de persona refugiada y apátrida, y el otorgamiento de protección complementaria*, 5/8/20, disponible en: www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/debidoproceso-es.pdf.

¹⁴⁶ Guía para la protección internacional de personas refugiadas y la creación de sistemas de asilo estatales, “Manual para Parlamentarios”, n° 27, Cap. 7, Apelación y Recursos Efectivos.

¹⁴⁷ *Principios Interamericanos sobre los Derechos Humanos de Todas las Personas Migrantes, Refugiadas, Apátridas y las Víctimas de la Trata de Personas*, disponible en: www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/principios%20ddhh%20migrantes%20-%20es.pdf.

¹⁴⁸ “A menos que se demuestre que la solicitud es manifiestamente infundada” (p. 77). Las vías procedimentales y procesales en relación con este punto deben ser cuidadosamente estudiadas, para evitar casos de *refoulement*.

¹⁴⁹ P. 96.

También es dable resaltar, en este punto, lo previsto en el art. 375 del nuevo Código Procesal Penal Federal¹⁵⁰ y lo resuelto por la Cámara Federal de Casación Penal en 2023 vinculado a éste, afirmando que:

“La norma dispone que sólo podrán ser ejecutadas las sentencias firmes. Vale recordar, en este sentido, que una sentencia no adquiere firmeza mientras se encuentre pendiente de resolución un recurso de queja ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación”¹⁵¹.

La expulsión del país de una persona tiene implicancias tan profundas para él y su familia (más si se trata de la devolución a un país donde su vida o libertad corren peligro), que es dable equipararla a una pena del Código Penal y, por ende, pasible de todas las garantías del debido proceso penal¹⁵².

Tratándose de personas refugiadas o en busca de protección internacional, su expulsión debe ser el último recurso. El cumplimiento de las garantías básicas del debido proceso es vital. Además, para el caso previsto en el art. 32, de la Convención de 1951 (expulsión de refugiados que pongan en riesgo la seguridad nacional o el orden público), ésta debe guardar proporcionalidad con los hechos y, de materializarse, debe hacerse no a su país de origen, sino a un país en donde la persona no sea perseguida. Por ello, es necesario brindarle un plazo razonable para que pueda obtener legal admisión en otro Estado.

- Proceso sumarísimo

El DNU establece que “serán de aplicación supletoria las disposiciones del proceso sumarísimo previsto en el artículo 498 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación para resolver cuestiones no previstas expresamente, y en tanto no fueran incompatibles con el régimen establecido en el presente”. Conforme lo mencionado anteriormente, siendo el procedimiento de solicitud (y determinación) de la condición de refugiado extremadamente complejo, por la situación en la que se encuentran las personas que buscan protección internacional, es fundamental que éste prevea plazos razonables para su tramitación. El respeto del “derecho del solicitante de refugio a contar con el tiempo y los medios adecuados para preparar la defensa de sus intereses”¹⁵³ es fundamental, y en línea íntima con la tutela administrativa efectiva y el debido proceso legal.

Ya en 2009, la CO.NA.RE. había pensado un mecanismo acelerado para la resolución de las solicitudes asilo manifiestamente infundadas, mediante un procedimiento sumario. Sin embargo, dicha resolución no adquirió eficacia, pues no fue

¹⁵⁰ “Remisión de la sentencia. Sólo podrán ser ejecutadas las sentencias firmes. El órgano jurisdiccional remitirá a la oficina judicial copia de la sentencia para que forme la carpeta de ejecución penal y pondrá en conocimiento al juez y a las partes que intervengan”.

¹⁵¹ “Maldonado, Franco Gonzalo s/recurso de casación” (CFP 16662/2016).

¹⁵² “Existe una identidad entre los principios que inspiran el derecho penal y los que inspiran el derecho administrativo sancionatorio ya que ambos derechos son manifestaciones del poder punitivo del Estado”. CIDH, caso “Baena, Ricardo y otros vs. Panamá”, sentencia de 2/2/01, disponible en: www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_72_esp.pdf.

¹⁵³ Bruno dos Dantos, Marcelo, *El procedimiento de determinación de la condición de refugiado en la práctica*, en: www.gordillo.com/pdf_tomo7/capitulo23.pdf.

publicada en el Boletín Oficial, conforme lo estipulaba la ley de procedimientos administrativos (con relación a actos administrativos de alcance general)¹⁵⁴.

En este sentido, es dable resaltar que “los parámetros para la determinación de solicitudes claramente abusivas o manifiestamente infundadas deben ser claramente definidos, para que las decisiones que involucran temas sustantivos complejos no sean tratadas por este procedimiento especial”¹⁵⁵.

El establecer un proceso sumarísimo para todos los casos de solicitudes de la condición de refugiado es irrazonable, contrario a derecho y a los estándares internacionales. Esto puede poner en grave riesgo la seguridad y el destino de muchas personas solicitantes de buena fe y, en definitiva, exponer a la República Argentina a situaciones de responsabilidad internacional por incumplimiento de obligaciones pre-existentes.

Con relación al procedimiento de determinación de la condición de refugiado, en general, y de cara a cualquier proceso de reforma legislativa o procedimental, es vital tener bien presentes los estándares internacionales sistematizados por la Comisión IDH¹⁵⁶, además de las recomendaciones del ACNUR y otros órganos y entes especializados en la materia.

- Inexistencia de plazo exigible a la CO.NA.RE. (para la resolución de las solicitudes)

Resulta irrazonable que el DNU estipule nuevos y acotados plazos para los peticionantes (en el recurso judicial) y a los jueces (en la resolución de causas), pero no establezca nada respecto a los plazos de la CO.NA.RE. para decidir sobre las solicitudes de la condición de refugiado.

Cuadro 8. Plazos dispuestos (y no dispuestos o excluidos) por el DNU

↓	Plazo para resolver las peticiones (en CO.NA.RE.)	No dispuesto por el DNU (regiría el de 60 días de la LNPA, modificada por Ley Bases)
	Plazo para recurrir (sede judicial, no administrativa)	5 días
	Plazo para resolver casos pendientes (Cámara)	10 días

Elaboración propia.

Siendo que uno de los principales fundamentos del DNU bajo análisis es trabajar sobre la lentitud de los trámites administrativos, y aportar a la celeridad de las causas, es injustificable que no se exija al órgano principal que –históricamente tuvo casos “durmiendo” por años– el compromiso de mover los expedientes de manera ágil y expedita.

¹⁵⁴ Res. CO.NA.RE. 1/2009. Ver, *Idem*, p. 397.

¹⁵⁵ *Ibidem*.

¹⁵⁶ CIDH, *Debido proceso en los procedimientos para la determinación de la condición de persona refugiada, y apátrida y el otorgamiento de protección complementaria*, 2020.

Garantía del plazo razonable

El art. 1 bis (iv), de la LPA, modificado por Ley Bases establece:

“*Derecho a un plazo razonable*: que los procedimientos administrativos tramiten y concluyan en un plazo razonable, por decisión escrita y expresa. La Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación”.

Es posible que exista una tensión entre el deber ser, y la realidad (escasez de recursos humanos y técnicos).

Sin embargo, existen diversas soluciones para poder acompañar este proceso, como ya he mencionado anteriormente. Reitero la necesidad de “copiar” modelos más ágiles y eficientes de gestión de casos, que trabajen en fiel cumplimiento con los compromisos asumidos internacionalmente en relación con el debido proceso y el respeto de los derechos humanos de las personas en búsqueda de protección internacional.

Además, la LPA (modificada por Ley Bases) establece en el art. 1 bis, g (viii) que:

“Cuando las normativas no fijen un plazo máximo para resolver, éste será de sesenta (60) días, una vez que esté en condiciones de ser resuelto por el órgano competente”.

La discusión doctrinaria radica en este punto, en cuándo está en condiciones de ser resuelta una petición. En términos del procedimiento ante la CO.NA.RE. entiendo que sería desde la firma del informe y dictamen que se eleva a sus miembros, previo al tratamiento. Sería muy interesante conocer cuántos expedientes se encuentran en esta situación. Así también, cuánto tiempo pasa entre el último paso de los expedientes (p.ej., entrevista, producción de prueba, etc.) y la elaboración del mencionado dictamen. Este es uno de los casos especiales a ser discutidos y analizados por la doctrina.

Por último, en relación con este punto, es fundamental recordar la doctrina y jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en lo vinculado al “plazo razonable” establecido en el art. 8 de la Convención, aplicable también en el ámbito administrativo. En particular, en el contexto de la protección internacional, es importante destacar que una demora en la resolución administrativa impacta directamente en la efectividad del proceso de asilo y, por ende, en su objetivo de brindar protección internacional. Esta situación no solo compromete el principio de celeridad y el derecho al plazo razonable, sino que también genera un estrés y sufrimiento intensos en las personas solicitantes del estatus de refugiado, que se suman al ya experimentado por las situaciones vividas antes de su llegada al país, donde buscan seguridad y dignidad

c. Cambios vinculados a las causales de exclusión

- El DNU 942/24 aumenta las causales de exclusión de la condición de refugiado.

Menciono, someramente, que en el ámbito de determinación de condición de refugiados, se establecen tres criterios básicos: a) inclusión (quienes cumplen con los requisitos establecidos en la definición, y son reconocidos como refugiados); b)

exclusión (quienes cumplen con dichos requisitos, pero son “indignos” de la protección internacional, en razón su perfil y acciones pasadas o presentes)¹⁵⁷; c) cesación (aplicada a quienes una vez reconocidos como refugiados, y que han gozado de protección internacional, dejan de serlo)¹⁵⁸.

Para simplificar la explicación, presento en Anexo 1, un cuadro comparativo, con el texto original y el modificado¹⁵⁹.

El ACNUR señala que:

“La lógica de las cláusulas de exclusión –que ha de tomarse en consideración para su aplicabilidad– se fundamenta en que ciertos actos son tan graves que vuelven a sus autores indignos de recibir protección internacional como refugiados. El propósito primario de estas cláusulas es privar a los culpables de atrocidades y delitos comunes graves de la protección internacional normalmente brindada a los refugiados. Las cláusulas de exclusión deben aplicarse “escrupulosamente” para proteger la integridad de la institución del asilo. Así lo reconoció el Comité Ejecutivo del ACNUR en su Conclusión n° 82 (XLVIII) de 1997. Al mismo tiempo, dadas las potencialmente *graves consecuencias de la exclusión*, es importante aplicarlas con cautela y sólo tras una valoración plena de las circunstancias individuales del caso: las cláusulas de exclusión *deben interpretarse siempre de manera restrictiva*”¹⁶⁰.

En este sentido, según las modificaciones del DNU 942/24, resalto algunas cuestiones que ameritan una reflexión y discusión más profunda:

- La exclusión de personas “imputadas” por la comisión de delitos, es decir, sin procesamiento firme y sin condena en sede penal, lo cual afecta gravemente el principio de inocencia previsto en el art. 18 de la Const. nacional¹⁶¹, así como lo estipulado por la misma Convención de 1951, que determina que debe tratarse de personas con condena definitiva (art. 33, sobre prohibición de no devolución o *refoulement*). Esta modificación, muy posiblemente, esté relacionada al pedido del gobierno de Lula Da Silva, de extraditar a 63 exiliados (bolsonaristas) imputados por los atentados a los 3

¹⁵⁷ La exclusión puede darse al momento de determinar la condición de refugiado, o de manera ulterior, por medio de la revocación o la cancelación.

¹⁵⁸ Para cada una de esas definiciones, pueden leerse las directrices del ACNUR (disponibles en: www.acnur.org/media/manual-y-directrices-sobre-procedimientos-y-criterios-para-determinar-la-condicion-de) y las conclusiones de su Comité Ejecutivo (“ExCom Conclusions”), que actualizan la interpretación de la Convención de 1951.

¹⁵⁹ El subrayado, en el texto modificado, me pertenece.

¹⁶⁰ La aplicación de las cláusulas de exclusión: el art. 1F de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, ACNUR, disponible en: www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2004/2554.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2004/2554.

¹⁶¹ También mencionado como Principio 7, en los Principios Interamericanos de la Comisión IDH sobre Derechos de Todas las Personas Migrantes, Refugiadas, Apátridas y las Víctimas de Trata de Personas, estableciendo: “Todo migrante acusado de cometer un delito tiene derecho a que se le presuma inocente hasta que se establezca legalmente su culpabilidad por decisión final en un proceso penal o administrativo. La culpabilidad no debe ser un factor determinante que influya en la situación migratoria de la persona”.

poderes en 2023, en Brasil¹⁶², y por los pedidos de extradición de los Villalba¹⁶³ (desde Paraguay) y el pedido de Italia de extradición de Leonardo Bertulazzi¹⁶⁴.

- Por otro lado, a modo de ejemplo, entre los denominados “delitos graves” incluye aquéllos que afecten la “integridad física”, que podría abarcar el de lesiones leves, por ejemplo, cuyo nombre denota precisamente su escasa “gravedad”. Asimismo, tampoco efectúa una diferenciación entre delitos culposos y dolosos. Ni el DNU 70/17 se animó a ir tan lejos.

- Existe un número de casos complejos, como: 1) los vinculados a delitos cometidos por personas siendo menores de edad, en un tercer país (inimputables bajo la ley argentina), que enfrentan pedidos de extradición (¿de qué manera jugará la decisión de la CO.NA.RE., frente a una denegatoria a la extradición, por parte de la Corte?); 2) los casos donde haya operado la caducidad registral de las condenas.

- Respecto al inciso a, delitos que según la normativa penal argentina merecen reclusión o prisión de 10 años (según el máximo superior de la escala), resalto que son: 1) abandono de persona (cuando resultare grave daño en el cuerpo o en la salud de la víctima o si ocurriere la muerte); 2) el que facilitare, promoviere o de cualquier modo intermediare en la perpetración de delitos vinculados a supresión y suposición del estado civil y de la identidad; 3) el que sustrajere a un menor de 10 años del poder de sus padres, tutor o persona encargada de él, y el que lo retuviere u ocultare (no encuentro aquí correlativo con los casos de los bolsonaristas prófugos).

Nos recuerda el ACNUR, en este punto:

“Cancelación o revocación del asilo con base en la exclusión: Cuando los hechos que habrían llevado a la exclusión solo salen a la luz tras haberse otorgado la condición de refugiado, ello justifica la cancelación¹⁶⁵ del asilo con fundamento en las normas de exclusión. Por el contrario, aquella información que ponga en duda la base sobre la cual se excluyó a un individuo debería llevar a reconsiderar la elegibilidad del mismo para la condición de refugiado. Cuando un refugiado incurra en conductas comprendidas en los artículos 1F(a) o 1F(c), ello daría pie a la aplicación de las cláusulas de exclusión y la revocación de la condición de refugiado, siempre y cuando se satisfagan todos los criterios para la aplicación de estas cláusulas”¹⁶⁶.

El resaltado del párrafo precedente destaca, justamente, los motivos por los cuales una aceleración de los procesos vinculados a la determinación de la condición

¹⁶² www.infobae.com/politica/2024/10/22/en-medio-del-pedido-de-brasil-por-los-exiliados-bolsonaristas-el-gobierno-cambio-la-condicion-de-refugiado.

¹⁶³ www.lapoliticaonline.com/paraguay/seguridad-py/milei-cambia-la-ley-de-refugiados-y-genera-expectativa-por-la-extradicion-de-los-villalba.

¹⁶⁴ www.infobae.com/sociedad/policiales/2024/08/29/detuvieron-en-buenos-aires-a-un-miembro-de-las-brigate-rosse-italiana.

¹⁶⁵ El ACNUR explica que este es “el caso cuando se establece que hubo una representación inexacta de los hechos materiales, o que de haberse conocido todos los hechos pertinentes, se hubiera aplicado una de las cláusulas de exclusión”. Las Cláusulas de Cesación: Directrices para su aplicación. 1999, disponible en: www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2004/2550.pdf.

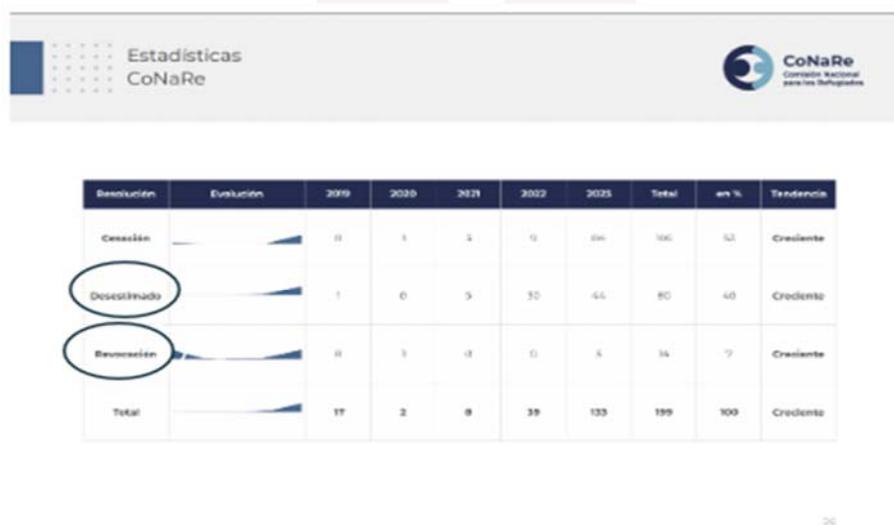
¹⁶⁶ *Ibíd*em, p. 4.

de refugiado no sería favorable a los intereses de los solicitantes –en muchos casos, la información para la defensa de su caso llega a manos de la persona en cuestión, con demora–. No debemos olvidar que se trata de personas que no pueden operar social y administrativamente igual que alguien no perseguido, sino que deben actuar por canales alternativos –y a menudo riesgosos– para preservar la información sobre su paradero y otras cuestiones que hacen a su seguridad y la de sus familiares (quienes, a menudo, se encuentran en el país en donde la persona solicitante de asilo es perseguida).

Una informante clave, vinculada con anterioridad a la CO.NA.RE., resalta –en líneas con lo que dispone el ACNUR– que esta figura es excepcionalísima, y que, históricamente, han sido muy pocos los casos de exclusión.

Con relación a este punto, comparto seguidamente esta diapositiva que se presenta, sin mayores explicaciones, en el informe oficial estadístico de la CO.NA.RE. (2023)¹⁶⁷. La interpretación de los casos “desestimados” es dudosa, y sólo habla de “revocación” pero no de “cancelación” del estatuto del refugiado.

Cuadro 7. CO.NA.RE.



- 4) Cambios vinculados a las causales de cesación de la condición de refugiado
- El DNU 942/24 modifica las causas de cesación de la condición de refugiado.

Aplico aquí, para un más fácil análisis e interpretación, el mismo comparativo entre el texto original de la ley, las modificaciones por el DNU bajo análisis y la Convención de 1951 (Anexo 2).

Las Directrices para la aplicación de las cláusulas de cesación de la condición de refugiado prevén que:

¹⁶⁷ www.argentina.gob.ar/sites/default/files/estadisticas_conare-2017-2022-enero_2023_r.pdf.

“Las cláusulas de cesación establecen las únicas situaciones en virtud de las cuales se puede poner término al estatuto de refugiado, otorgado de manera adecuada y legítima. Esto quiere decir que una vez que un individuo es reconocido como refugiado, su estatuto debe mantenerse a menos que se encuentre dentro de los términos de las cláusulas de cesación”, agregando que “este enfoque estricto es importante ya que los refugiados no deben ser objeto de constantes revisiones de su estatuto de refugiado”, y concluyendo que “además, en tanto la aplicación de las cláusulas de cesación opera en efecto como una pérdida formal del estatuto de refugiado, para su interpretación se requiere un enfoque restrictivo y bien balanceado”.

Sobre lo modificado, al inciso e “cuando la persona refugiada haya abandonado el territorio argentino y fijado su residencia en otro país, acogiéndose a su protección”, lo estimo algo complejo de evaluar, en términos prácticos ¿De qué manera el Estado argentino corroborará que la persona refugiada “fijó residencia” en otro país? (ej. ¿por medio de inteligencia? ¿por intercambio de información de cancillerías?) Si bien la CO.NA.RE. coadyuvada por la D.N.M. podría verificar los tránsitos internacionales de las personas en cuestión, es difícil conocer si una persona fijó residencia en otro país o no. En particular, me pregunto, ¿Qué se entiende, por “fijar residencia”? ¿Haber adquirido un permiso de residencia formal? ¿Permanecer en otro país por X tiempo? En la práctica, según la naturaleza del instituto, las personas refugiadas buscan protección en un país, en el cual se quedan a residir. Sin embargo, es natural que, por diversos motivos, las personas viajen (de forma temporaria) o se instalen (de forma más permanente) en un tercer país. Estimo que dicha cláusula, posiblemente haya sido redactada pensando en las solicitudes de ciudadanos rusos que han venido por corto plazo al país, y abandonado el mismo. De todas formas, cabría buscar mecanismos eficientes, útiles y éticos para contactar a las personas y recabar información sobre su paradero y su intención de seguir acogiéndose a la protección de Argentina.

Interés superior del niño. Protección de la familia

El DNU 942/24 estipula también que:

“La cesación del estatuto de refugiado se extenderá a aquellas personas que lo hubiesen obtenido como consecuencia del derecho de reunificación familiar. No obstante, estas personas, en caso de corresponder, podrán acogerse a la regularización migratoria conforme lo dispuesto por la ley de Migraciones 25.871 y su reglamentación”.

Estos casos seguramente plantearán severas complicaciones a nivel práctico. Habrá seguro personas que no encontrarán la posibilidad de regularizar su situación migratoria por ningún motivo (como ocurre frecuentemente, por ejemplo, con los trabajadores autónomos, con los jóvenes mayores de edad que no trabajan y dependen de sus padres (estudian en espacios de educación no formal), entre otros. Vuelvo sobre lo antes mencionado, sobre los desafíos de alcanzar la regularización migratoria que se presenta, al menos en el discurso, como algo “fácil de obtener” (pero difícil para algunas personas en los hechos). Estos casos deberían ser acompañados correctamente, y no simplemente “librados a su suerte”. Ser familiar de una persona refugiada es una gran carga emocional, que probablemente acompañe a quien lo es, toda la vida. Que las condiciones que llevaron a ser reconocido a su familiar como

refugiado hayan desaparecido o cesado, no implica que los daños psíquicos, físicos o económicos de esa situación hayan desaparecido.

Asimismo, cabría agregar que el texto no es claro cuando menciona “en caso de corresponder” ¿Quién definirá si corresponde o no, por ejemplo, la posibilidad de acogerse a una residencia por razones humanitarias o especiales, en un caso así? ¿La D.N.M. unilateralmente? Esta es una cuestión –de las tantas otras– que el decreto reglamentario de la ley 26.165 podría abordar.

Todo ello dejando en claro que es posible que las personas libradas a su suerte luego de la cesación se enfrenten a años y años de espera administrativa (sumados a los años que llevó la determinación de la condición de refugiado) en la resolución de sus solicitudes de regularización migratoria ante la Dirección Nacional de Migraciones. Agregando a las penurias ya pasadas, estrés adicional, y pérdida de posibilidades de un futuro próspero.

Sobre la obligatoriedad de tramitar un documento de viaje

Resulta sumamente interesante la sustitución del art. 50 de la ley 26.165, en donde dice:

“En caso de que la resolución reconozca el estatuto de refugiado, se le informará al beneficiario sobre la **obligación** de regularizar su situación migratoria y de **obtener la documentación** de identidad y **de viaje** correspondientes”.

Ninguna persona argentina está obligada a tramitar un pasaporte (documento de viaje para argentinos). No se entiende por qué se les exigiría a los refugiados reconocidos (quienes serían beneficiarios de un DNI) a hacerlo. Asimismo, siendo que en algunos casos los agentes de persecución son los propios gobiernos o autoridades de países de origen, implicaría exigirles a los refugiados ir a “la boca del lobo” para cumplir con esta nueva obligación legal (se debe resaltar que, en la práctica, se resguarda mucho la identidad y el paradero de las personas refugiadas y, sobre todo, en casos en que los agentes de persecución sean los propios entes estatales).

Podría pensarse, por otro lado, que esa inclusión se debe a: a) un error de redacción (por desconocimiento), y b) una inclusión voluntaria, previendo la posibilidad de una ulterior cancelación del estatuto de refugiado (como sucedió recientemente con los casos antes mencionados) y la rápida efectivización de la expulsión del país (en estos casos, si las personas refugiadas no cuentan con documentos de viaje, el procedimiento se puede complicar o retrasar considerablemente).

El art. 52 de la ley 26.165 (no derogado) establece que “los refugiados reconocidos por la Comisión 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”. Encuentro aquí una contradicción entre el derecho a tramitar un DNI, y la obligación de tramitar un DNI y un documento de viaje.

La Convención de 1951, por su parte, establece “Documentos de identidad. Los Estados contratantes expedirán documentos de identidad a todo refugiado que se encuentre en el territorio de tales Estados y que no posea un documento válido de viaje”.

Dos observaciones, al respecto: por un lado, habla de documento de identidad y de viaje, como si fuesen sinónimos (no lo son, en la mayoría de los Estados¹⁶⁸); por otro, no hace mención a una obligación (por parte de los refugiados reconocidos –quienes reciban inicialmente, de parte de las autoridades que se encargan de la determinación de la condición de refugiado, un documento que los declara como tales–, la tramitación de documentos de identidad o de viaje).

Argentina, en cumplimiento con esta obligación internacional, permite a las personas reconocidas como refugiadas o apátridas, la tramitación de un documento de viaje¹⁶⁹. Para ello, necesitan indefectiblemente tramitar un DNI, como paso previo (el cual se tramita ante la Dirección Nacional de Migraciones, inicialmente, y luego, ulteriormente, ante el Renaper).

Dicho derecho no es tan difundido entre la población refugiada. Además, los procedimientos para acceder a los mencionados documentos de viaje son poco claros –si bien existen, a nivel normativo y administrativo–.

Conclusiones

El reconocimiento del estatuto de refugiado es un procedimiento de naturaleza civil y humanitaria, no política. Los fundamentos esgrimidos en el DNU 942/24 para su dictado no guardan relación con la realidad de los hechos, conforme lo analizado en el presente escrito. La utilización de decretos de necesidad y urgencia para gobernar es un mecanismo riesgoso para el Estado de derecho. No existen situaciones de emergencia que ameriten el cambio de una normativa nacional por vía excepcional, lo cual contradice el principio general prohibitivo del dictado de normas de carácter legislativo por el Poder Ejecutivo Nacional y la división de poderes. Además, la motivación del decreto es incongruente con lo establecido o reglado, lo que lo torna irrazonable y susceptible de ser declarado inconstitucional y nulo. Cabe preguntarse, a este respecto, si el poder ejecutivo nacional no ha incurrido en una “desviación de poder”, al perseguir una finalidad distinta a la expresada en la norma. La arbitrariedad del DNU (contenido de lo reglado) es pasible de lesionar derechos subjetivos e intereses jurídicos tutelados por el plexo normativo argentino y, consecuentemente, susceptible de revisión judicial.

Asimismo, el decreto aborda (¿in?)directamente cuestiones vinculadas a materia prohibitiva de regulación por el órgano ejecutivo nacional (penal), conforme el art. 99 de la Const. nacional lo cual, si bien en el pasado ya fue planteado en casos similares (ej. amparo colectivo contra el DNU 70/17 que modificó la ley de Migraciones), merecería ser reevaluado en este caso y contexto actual.

No parece haber habido un serio control de convencionalidad interno, al momento de la redacción y aprobación del DNU 942/24. Lo aquí expuesto demuestra que éste viola garantías constitucionales y convencionales básicas, vinculadas a la tutela administrativa efectiva y a la defensa en juicio.

¹⁶⁸ En algunas regiones, debido a acuerdos regionales de libre circulación u otros equivalentes o similares, los documentos de identidad sirven también como documentos de viaje (ej. Mercosur, es posible viajar a través de las fronteras de los Estados miembros y asociados, con un DNI).

¹⁶⁹ www.argentina.gob.ar/servicio/tramitar-documento-de-viaje-para-apatridas-y-refugiados.

Consecuentemente, Argentina podría incurrir en responsabilidad internacional al incumplir compromisos previamente asumidos en el ámbito multilateral y regional. A ello se suma la eventual responsabilidad estatal por daños y perjuicios ocasionados a los particulares en violación de derechos subjetivos e intereses jurídicamente protegidos.

La temática de la movilidad humana internacional es multidimensional y compleja. Como tal, requiere un tratamiento responsable y estratégico, a nivel legislativo. Sólo respetando canales normales se puede abordar la cuestión de manera eficaz y eficiente, en líneas con el principio de legalidad.

La perspectiva de “seguridad” en relación con la protección de personas refugiadas, que acompaña el DNU en análisis es preocupante. El problema histórico respecto a la protección internacional en Argentina no ha sido que los solicitantes de la condición de refugiado “comprometan la seguridad nacional”, sino más bien que, impossibilitados de acceder a la regularidad migratoria por otros canales, optan por la vía de la solicitud de la condición de refugiados (sin serlo, o siendo migrantes económicos o migrantes forzados de diverso tipo, pero no refugiados acorde a la Convención de 1951 y la Declaración de Cartagena de 1984). No hay evidencia estadística clara sobre cuántas solicitudes (potencialmente infundadas) están vinculadas a casos de personas que poseen antecedentes penales en sus países o que están procesados en Argentina. Los considerandos de la norma no presentan datos concretos al respecto, sólo afirmaciones vacías. Esto sugiere que el cambio normativo no se debe a una situación real de “necesidad y urgencia”, sino más bien de una movida política que utiliza (una vez más) a las personas en situación de movilidad humana, con fines que no son los de protegerlos –conforme estipula nuestra Constitución nacional y los tratados internacionales de derechos humanos– sino otros.

La seguridad es una preocupación legítima, pero implementar medidas para protegerla puede lograrse respetando los principios del derecho internacional de los refugiados y los procesos y canales regulares de modificación normativa.

La narrativa¹⁷⁰ que presenta el DNU pone en riesgo la cohesión social, en un país que ha sido históricamente abierto a la migración, con independencia de su origen étnico, racial o nacional, como es Argentina. El perfilamiento de ciertos grupos, como los refugiados de “Medio Oriente”, como sujetos peligrosos vinculados a grupos terroristas amenazan el sistema de derechos, la cohesión social e invitan a un riesgoso conflicto internacional. Los casos más emblemáticos que se están analizando actualmente no refieren a personas de “Medio Oriente”, sino de brasileños, chilenos, ecuatorianos, paraguayos e italianos¹⁷¹.

¹⁷⁰ Organización Internacional para las Migraciones, *Cómo abordar la migración en los medios. Recomendaciones para periodistas*, disponible en: <https://americas.iom.int/es/blogs/como-abordar-la-migracion-en-los-medios-7-recomendaciones-para-periodistas>. Universidad Rey Juan Carlos, Grupo de investigación sobre comunicación sociedad y cultura (GICOMSOC), *Guía práctica para los profesionales de los medios de comunicación. Tratamiento mediático de la inmigración*, disponible en: www.inclusion.gob.es/oberaxe/ficheros/documentos/GuiaPracticaProfesionalesMediosComunicacion.pdf. *Why words matter*, PICUM, disponible en: <https://picum.org/words-matter-2>.

¹⁷¹ El gobierno modifica la ley de refugiados y complica a los bolsonaristas prófugos.

La fundamentación de la norma bajo análisis no guarda relación con la realidad estadística oficialmente presentada. La interpretación de las cifras (que se presentan en porcentaje y no en términos numéricos –que son insignificantes, respecto a la cantidad de población que hay en el país y a la cantidad de refugiados que reciben otros países–) se realiza de manera sesgada, parcial y tendenciosa. Ello presenta un riesgo en diversos aspectos, procedimentales administrativos, de eficacia, eficiencia, a nivel comunitario y de responsabilidad internacional del Estado argentino. Por otro lado, el DNU 942/24 refiere a estadísticas “actuales” (hasta junio 2024), las cuales no son públicas aún. Las estadísticas deberían estar publicadas, en líneas con el Principio Fundamental de Transparencia en el procedimiento administrativo proclamado por la Ley Bases (art. 1 bis), en particular, para la fundamentación del presente DNU y su correcta evaluación por entes como la Comisión Bicameral Permanente, el Congreso Nacional, la sociedad civil y expertos en la materia.

El análisis de los cambios propuestos por la normativa, junto con sus fundamentos y la realidad de los hechos, no indica que la implementación de la norma realmente vaya a: *a)* acelerar los trámites (respetando los derechos humanos y las garantías procesales) y *b)* reducir los casos infundados. Aunque los cambios se presentan como beneficiosos para los administrados, el Estado y la comunidad, muchas personas solicitantes de refugio –en especial, aquellas en situación de vulnerabilidad o las que poseen casos complejos– pueden verse seriamente afectadas por las medidas propuestas (que no facilitan el acceso a la protección internacional, sino que la obstruyen).

Considero que muchas de las cuestiones de las fundamentadas por la norma se pueden mejorar y abordar de manera eficaz y eficiente con voluntad política y políticas públicas diseñadas estratégicamente, respetando un enfoque integral de gobierno y la efectiva participación de la sociedad civil (incluidos círculos académicos y expertos, ONGs y OSCs). No es necesario (de hecho, es riesgoso) un DNU como el presente, que afecte seriamente las garantías básicas del debido proceso y los principios de la tutela administrativa efectiva, de personas solicitantes de la condición de refugiado.

Un importante número de personas solicitantes de condición de refugiado han aguardado años una respuesta por parte de la CO.NA.RE. y este DNU no ofrece realmente ninguna solución a su situación (el foco está puesto en “los malos” y no en “los buenos”). Es tiempo que el órgano se ponga a trabajar seriamente en la resolución de los casos en líneas con estándares internacionales de Derechos Humanos y buenas prácticas que instituciones como el ACNUR, pueden aportar, y en respeto a los principios de respuesta en plazo razonable¹⁷².

El dictado del decreto reglamentario a la ley 26.165 tiene la posibilidad de reforzar las garantías de defensa de quienes solicitan refugio y, al mismo tiempo, proteger al sistema y a la comunidad de casos que puedan representar un riesgo. La efectiva participación de la sociedad civil y expertos en la materia (no sólo del ámbito estatal, sino de aquellos “del otro lado del mostrador”) es clave para alcanzar estos objetivos fielmente. El fiel estudio del derecho comparado, y de buenas prácticas a

¹⁷² La Ley Bases establece en el art. 1 bis, g (viii) que “Cuando las normativas no fijen un plazo máximo para resolver, éste será de sesenta (60) días, una vez que esté en condiciones de ser resuelto por el órgano competente”.

nivel internacional –contextualizando su aplicabilidad a nuestra realidad– es también fundamental para diseñar mejores normativas.

El abordaje de una materia tan delicada y compleja como la protección internacional de personas refugiadas, por los medios y canales aquí analizados es inaceptable en un país democrático regido por el Estado de derecho, como el argentino. Nos ha llevado varias décadas salirnos del paradigma de un Estado represor, y acogernos a los principios democráticos, el respeto de los derechos e intereses de los administrados, y un Estado que acompañe el desarrollo del bien común. El desarrollo del sistema de protección internacional a nivel local, con estándares internacionales, también ha sido una ardua tarea. Un retroceso en este sentido, es inaceptable.

Podemos hacer más, y mejor. Construyamos colectivamente y con astucia, la patria que deseamos y nos merecemos, sin destruir lo que tanto esfuerzo nos ha costado alcanzar.

Recomendaciones

Las siguientes recomendaciones –vinculadas a lo expuesto en el presente texto– tienen como objetivo impulsar acciones vinculadas a la materia, en miras al respeto de los compromisos asumidos a nivel internacional, y el Estado de derecho.

a. Actores gubernamentales

1) Poder Ejecutivo Nacional

Información pública y datos

- El sistema de análisis y recolección de datos estadísticos de la CO.NA.RE. debería actualizarse y fortalecerse. El apoyo de actores como el ACNUR e investigadores del CONICET es fundamental.

- Informes anuales estadísticos: La estructura y contenido de los informes estadísticos de la CO.NA.RE. debería mejorarse (en este escrito planteo algunas lagunas, errores, omisiones e inconsistencias, que observo).

- Las estadísticas de la CO.NA.RE. deberían publicarse anualmente, en plazo razonable.

Procedimiento administrativo

- Facilitar el acceso a la protección: Simplificar los procedimientos de solicitud de asilo, asegurando que sean accesibles y comprensibles para todos los solicitantes.

- Expediente electrónico. La CO.NA.RE. debería implementar el sistema de expediente electrónico (accesible por plataforma TAD) para mayor eficacia y eficiencia, y para garantizar el derecho de defensa de los solicitantes.

- Desarrollo de procedimientos operativos estándar (protocolos de actuación). Si bien la CO.NA.RE. cuenta con protocolos específicos para ciertas cuestiones (ej. Manual de procedimientos, Protocolos sobre Niños no Acompañados,

Reasentamiento, etc.), sugiero que éstos sean revisados y actualizados, y que se desarrollen nuevos para ciertas situaciones conflictivas como ser las solicitudes en frontera.

- Arbitrar los medios necesarios para la apertura de un Registro de Apoderados de Solicitantes de la Condición de Refugiado (equivalente al que poseía la DNM), con los fines de controlar la actividad de quienes ejercen la defensa y el asesoramiento de solicitantes.

Marco normativo

- Derogación/revocación del presente DNU (art. 18, LNPA). El PEN debería, 1) en base a lo aquí expuesto, razones de ilegitimidad y oportunidad (en base a la equidad, buena fe y a los posibles errores interpretativos de la realidad estadística), 2) a la visión negativa sobre este DNU por parte de actores clave de renombrada trayectoria en la materia de la defensa de derechos de personas solicitantes del estatuto de refugiados y refugiados (falta de legitimidad), 3) posible responsabilidad internacional de Argentina por incumplimiento de obligaciones previas - proceder a la derogación/revocación del DNU de oficio.

Si ello no procede, como mínimo, debería revisar el texto de reglamento y ajustarlo a parámetros normales y en líneas con el principio de legalidad y el de realidad. Dicha revisión podría formar parte de una eventual propuesta de modificación a la ley de refugiados, que sería el canal adecuado para cuestiones como las propuestas por el DNU. En cualquiera de las situaciones, el proceso debería ser democrático y participativo.

- Decreto reglamentario de la ley de Reconocimiento y Protección al Refugiado. El proceso que se lleva adelante para su redacción debería ser democrático y participativo. Debería también preverse una audiencia pública.

2) Poder Legislativo/Congreso Nacional

- Comisión Bicameral Permanente. Darle tratamiento al DNU y expedirse. Convocar a una audiencia pública con expertos en la materia.
- Capacitar a los legisladores y asesores en materia de migración y asilo.

3) Poder Judicial

- Ejercer un efectivo control de constitucionalidad y de convencionalidad con relación al presente DNU, en la vía judicial (evaluar también irrazonabilidad, arbitrariedad, etc.). Evaluar cautelosamente las (eventuales) lesiones a derechos subjetivos e intereses jurídicamente tutelados, en cada caso.

- Tratar el presente DNU como “inexistente”, en los términos de la doctrina de Mairal.

- Frente a un eventual amparo colectivo, evaluar la derogación de la norma por razones de ilegitimidad (analizando cautelosamente el carácter retroactivo o no retroactivo).

- Estadísticas: recabar información estadística sobre los expedientes vinculados a la temática de asilo, en primera instancia, Cámara y Corte. Realizar análisis detallado en base a lo aquí expuesto (ej. cuántas causas son de personas con antecedentes penales por delitos graves, por terrorismo o lavado de activos, cuántos amparos por mora se han presentado, etc.).

- Capacitación: El personal de gobierno trabajando en esta materia debería ser objeto de capacitación (interdisciplinaria) en la temática.

b. Sociedad civil

La sociedad civil tiene un rol fundamental en el desarrollo normativo y de políticas públicas eficaces y eficientes. El trabajo a nivel federal es fundamental.

- Colaboración interinstitucional: Fomentar alianzas con diferentes sectores, incluyendo el gobierno y el sector privado, para abordar de manera integral la situación de los refugiados.

- Sensibilización y educación:

- Promover campañas de sensibilización sobre la situación de los refugiados y su contribución a la sociedad, para reducir estigmas y prejuicios.

- Divulgar los derechos procesales que poseen los solicitantes (p.ej., a ofrecer y producir pruebas, a tomar vista de las actuaciones, al asesoramiento jurídico gratuito, etc.).

- Acción judicial colectiva. Analizar la posibilidad de presentar un amparo colectivo a la decisión estatal (DNU), desde la perspectiva de la no discriminación.

- Red federal de organizaciones de la sociedad civil. Crear una red federal (“umbrella”) de organizaciones de la sociedad civil, para actuar como interlocutores con autoridades gubernamentales, aportar a la elaboración de políticas públicas y normativa, elaboración de informes y acciones de sensibilización conjuntas.

c. Investigadores, académicos, expertos

- Estudios de investigación. Realizar estudios sobre temas puntuales vinculados a lo aquí expuesto.

- Monitoreo y evaluación.

- Desarrollar herramientas de evaluación para medir la eficacia de las políticas de protección de refugiados y su impacto en las comunidades.

- Realizar investigaciones que aborden el fenómeno de los refugiados desde diversas disciplinas, incluyendo derecho, sociología y economía, para generar un conocimiento más holístico.

- Publicación de resultados. Publicar y compartir los hallazgos de investigaciones para informar a las políticas públicas y fomentar el debate en la sociedad.

- Brindar asesoramiento en la actualización de manuales y protocolos anteriores, adecuándolos a los desafíos actuales en materia de protección internacional, respetando los estándares regionales e internacionales.

d. Organismos internacionales

- Fortalecimiento de la cooperación. Actores como el ACNUR podrían convocar a mesas de dialogo y discusión técnica, sobre la temática.

- Asistencia técnica. Proporcionar asistencia técnica y recursos al gobierno para mejorar el sistema de asilo.

- Asesorar (en el ámbito administrativo y judicial) en buenas prácticas para el tratamiento de solicitudes manifiestamente infundadas.

- Asesorar en el desarrollo de protocolos operativos estándar, en casos complejos como ser en zonas de frontera. Brindar asesoramiento en la actualización de manuales y protocolos anteriores, adecuándolos a los desafíos actuales en materia de protección internacional.

- Financiamiento. Agencias como el ACNUR deberían alocar fondos para: 1) realización de estudios de investigación sobre la temática; 2) capacitación a funcionarios públicos (incluidos aquellos del PEN, pero también del Congreso Nacional y el Poder Judicial).

- Campaña de sensibilización.

e. Solicitantes del estatuto del refugiado y abogados patrocinantes, colegios de abogados

- Impugnar el DNU a nivel judicial por lesiones a derechos subjetivos y/o intereses jurídicamente tutelados (arbitrariedad, irrazonabilidad, inconstitucionalidad, inconvencionalidad).

- Se podría pensar también, en un amparo colectivo entre diversos solicitantes, desde la perspectiva de la no discriminación.

- Analizar opciones de acciones de daños y perjuicios / por responsabilidad estatal (indemnización, violación de derechos subjetivos e intereses tutelados).

- Colegios de Abogados: al igual que en otros países, brindar información en sitios web oficiales, sobre abogados especializados en diversas áreas del derecho (en este punto, en protección de refugiados y apátridas, derecho migratorio, y nacionalidad). Esto puede servir a aquellas personas que no puedan o no deseen ser asistidos por la defensa pública, para conectarse con profesionales idóneos en cada jurisdicción.

Anexo 1. Causales de exclusión (cuadro comparativo)

Ley 26.165 (texto original)	DNU 942/2024	Convención de 1951
<p>Art. 9°- No le será reconocida la condición de refugiado a persona alguna respecto de la cual existan motivos fundados para considerar:</p> <p>a) Que ha cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, de los definidos en los instrumentos internacionales elaborados para adoptar disposiciones respecto de tales delitos;</p> <p>b) Que ha cometido un grave delito común, fuera del país de refugio antes de ser admitida en él como refugiada;</p> <p>c) Que ha cometido actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas.</p>	<p>Art. 1°.- Sustitúyese el artículo 9° de la ley 26.165 por el siguiente:</p> <p>Art. 9°.- No será reconocida la condición de refugiado a las personas <u>extranjeras</u>¹⁷³ que se encuentren en alguna de las siguientes situaciones:</p> <p>1. Relacionadas con Delitos Internacionales: cuando existan motivos fundados para considerar que han cometido: a) un delito contra la paz; b) un delito de guerra; o c) un delito contra la humanidad.</p> <p>Estos delitos se definirán conforme a los instrumentos internacionales aplicables.</p> <p>2. Relacionadas con Delitos Graves cometidos antes de la Solicitud de Refugio: cuando, antes de ser admitidas como refugiadas en la República Argentina, hayan sido <u>impunitas y/o condenadas</u> fuera del país por un <u>delito grave</u>.</p> <p>Se considerará delito grave, a los efectos de este artículo, a cualquiera que se encuentre contenido en alguna de las siguientes previsiones:</p> <p>a) estén tipificados en el Código Penal de la Nación o en leyes penales especiales con una escala penal que prevea un <u>máximo superior a los diez (10) años de prisión o reclusión;</u></p> <p>b) afecten a la vida, la libertad, la integridad física o sexual de las personas, o se ajusten a los criterios</p>	<p>Art. 1°, C. F. Las disposiciones de esta Convención no serán aplicables a persona alguna respecto de la cual existan motivos fundados para considerar:</p> <p>a) Que <u>ha cometido</u> un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, de los definidos en los instrumentos internacionales elaborados para adoptar disposiciones respecto de tales delitos;</p> <p>b) Que <u>ha cometido</u> un grave delito común, fuera del país de refugio, antes de ser admitida en él como refugiada;</p> <p>(el art. 33 menciona que debe tratarse de “<u>Condena Definitiva</u>”).</p>

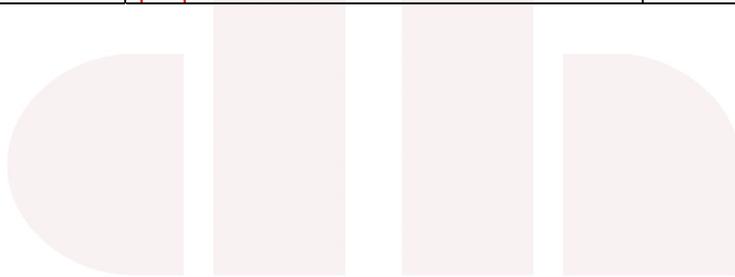
¹⁷³ La utilización de “extranjero”, en este contexto, probablemente no sea arbitraria. En los ámbitos de incidencia de derechos humanos de las personas migrantes y refugiadas, se sugiere evitar la utilización de dicho término, para referirse a personas en situación de movilidad humana internacional. Su origen (del francés *étranger*, hoy *étranger*), refiere a “extraño”, el que no pertenece, el distinto, el que no tiene derecho a estar aquí. En este contexto, podría utilizarse alternativamente “personas solicitantes” o simplemente “personas”, pues, se entiende, que, si están solicitando la condición de refugiado, no son nacionales argentinos.

	<p>establecidos en el artículo 8° de la presente ley;</p> <p>c) <u>afecten el patrimonio</u>, siempre que hayan sido perpetrados con fuerza en las cosas, violencia o intimidación en las personas; o</p> <p>d) sean realizados en el marco de la delincuencia organizada.</p> <p>3. Relacionadas con Actos Contrarios a los Principios de las Naciones Unidas: cuando hayan participado en actos contrarios a los fines y principios de las Naciones Unidas, establecidos en el Preámbulo y en los artículos 1 y 2 de la Carta de las Naciones Unidas, tales como:</p> <p>a) participación en actividades terroristas;</p> <p>b) violaciones graves de derechos humanos; o</p> <p>c) cualquier otra acción que comprometa la paz y la seguridad internacionales.</p> <p>4. Relacionadas con la Incitación y Participación en Delitos: cuando hayan incitado, facilitado o participado activamente en la comisión de los delitos o actos mencionados en los incisos anteriores, en calidad de autores, cómplices, instigadores y/o facilitadores.</p>	<p>c) Que se ha hecho culpable de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas.</p>
--	---	--

Anexo 2. Causales de cesación (cuadro comparativo)

Ley 26.165 (texto original)	DNU 942/2024	Convención de 1951
<p>Art. 11.- La condición de refugiado cesará de ser aplicable a toda persona que:</p> <p>a) Se ha acogido nuevamente de manera voluntaria a la protección del país de su nacionalidad;</p> <p>b) Habiendo perdido su nacionalidad, la ha recobrado voluntariamente;</p> <p>c) Ha adquirido una nueva nacionalidad y disfruta de la protección del país de su nueva nacionalidad;</p> <p>d) Se ha establecido voluntariamente en el país que había abandonado o fuera del cual había permanecido por temor de ser perseguido;</p> <p>e) No puede continuar negándose a acogerse a la protección del país de su nacionalidad, por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiada;</p> <p>f) Si se trata de una persona que no tiene nacionalidad y, por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiada, está en condiciones de regresar al país donde tenía su residencia habitual.</p> <p>No cesará la condición de refugiado a aquella persona comprendida bajo los supuestos e) y f) del presente artículo que pueda invocar razones imperiosas derivadas de la grave persecución por la que originalmente dejó su país de nacionalidad</p>	<p>Art. 2°.- Sustitúyese el artículo 11 de la ley 26.165 por el siguiente:</p> <p>Art. 11.- La condición de refugiado cesará en los siguientes supuestos:</p> <p>a) cuando la persona refugiada, mediante actos inequívocos, se haya acogido voluntariamente a la protección del país de su nacionalidad;</p> <p>b) cuando la persona refugiada, habiendo perdido su nacionalidad, la haya recobrado voluntariamente;</p> <p>c) cuando la persona refugiada haya adquirido una nueva nacionalidad y disfrute de la protección del país de su nueva nacionalidad;</p> <p>d) cuando la persona refugiada se haya establecido voluntariamente en el país de residencia habitual que había abandonado o fuera del cual había permanecido por temor a ser perseguida;</p> <p>e) cuando la persona refugiada haya abandonado el territorio argentino y fijado su residencia en otro país, acogiéndose a su protección;</p> <p>f) cuando la persona refugiada no pueda continuar negándose a la protección del país de su nacionalidad, debido a que han desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiada, siempre que dicho cambio de circunstancias sea significativo y no de carácter temporal; o</p> <p>g) cuando la persona refugiada, careciendo de nacionalidad, pueda regresar al país de su anterior residencia habitual debido a que han desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiada o apátrida.</p> <p>No cesará la condición de refugiado para las personas incluidas en los supuestos f) y g) del presente artículo si pueden invocar razones imperiosas derivadas de la grave persecución que originalmente motivó su</p>	<p>Art. 1, C. En los casos que se enumeran a continuación, esta Convención cesará de ser aplicable a toda persona comprendida en las disposiciones de la sección A precedente:</p> <p>1) Si se ha acogido de nuevo, voluntariamente, a la protección del país de su nacionalidad; o</p> <p>2) Si, habiendo perdido su nacionalidad, la ha recobrado voluntariamente; o</p> <p>3) Si ha adquirido una nueva nacionalidad y disfruta de la protección del país de su nueva nacionalidad; o</p> <p>4) Si voluntariamente se ha establecido de nuevo en el país que había abandonado o fuera del cual había permanecido por temor de ser perseguida; o</p> <p>5) Si, por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiada, no puede continuar negándose a acogerse a la protección del país de su nacionalidad. Queda entendido, sin embargo, que las disposiciones del presente párrafo no se aplicarán a los refugiados comprendidos en el párrafo 1 de la sección A del presente artículo que puedan invocar, para negarse a acogerse a la protección del país de su nacionalidad, razones imperiosas derivadas de persecuciones anteriores.</p> <p>6) Si se trata de una persona que no tiene nacionalidad y, por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiada, está en condiciones de regresar al país donde antes tenía su residencia habitual.</p>

<p>o residencia habitual o que, en su caso particular y a pesar del cambio de circunstancias en general, mantenga un fundado temor de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas.</p>	<p>salida del país de nacionalidad o residencia habitual, o si, a pesar del cambio de circunstancias, mantienen un fundado temor de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas.</p> <p>La cesación del estatuto de refugiado se extenderá a aquellas personas que lo hubiesen obtenido como consecuencia del derecho de reunificación familiar. No obstante, estas personas, en caso de corresponder, podrán acogerse a la regularización migratoria conforme lo dispuesto por la ley de Migraciones 25.871 y su reglamentación.</p> <p>El Registro Nacional de las Personas y los juzgados federales intervinientes, deberán comunicar a la Secretaría Ejecutiva de la CO.NA.RE. sobre las cartas de ciudadanía otorgadas y su cesación en un plazo no mayor a treinta (30) días; ello con el fin de actualizar los registros pertinentes y, en su caso, realizar el informe para evaluación por parte de la Comisión</p>	<p>Queda entendido, sin embargo, que las disposiciones del presente párrafo no se aplicarán a los refugiados comprendidos en el párrafo 1 de la sección A del presente artículo que puedan invocar, para negarse a acogerse a la protección del país donde tenían su residencia habitual, razones imperiosas derivadas de persecuciones anteriores.</p>
--	---	---



Anexo 3. Tratamiento del DNU por los medios de comunicación



Ejemplo del tratamiento en la prensa del DNU bajo análisis. La prohibición de conceder el estatuto de refugiado a personas que hubieran cometido delitos graves o participado en actos terroristas y crímenes internacionales, ya estaba contenida en el texto de la norma anterior, como puede observarse en el cuadro del Anexo 1. Una manipulación mediática equivalente y muy similar se dio al derogarse el DNU 70/2017, por el DNU 138/2023.

Anexo 4. Conceptos básicos

Inclusión	Exclusión	Cesación	Cancelación	Revocación	Desestimación	Desistimiento	Caducidad
En cuanto al fondo		Ponen término a la protección internacional de refugiados					
		<i>Ex nunc</i>	<i>Ex tunc (ab initio)</i>	<i>Ex nunc</i>			
Se reconoce a la persona como refugiado. Cumple con los requisitos (definición, art. 1 Convención 1951 + Declaración Cartagena 1984). No posee "impedimentos" (causales de exclusión)	Art. 1 F (Convención 1951) "no merece" protección internacional. En caso en que haya "motivos fundados para considerar" que ha cometido: Delito contra la paz, de guerra (1Fa), contra la humanidad; delitos graves comunes (1Fb), actos contrarios a los principios de la ONU (1Fc). También 1D (recibe asistencia de otro órgano/organismo de ONU distinto a ACNUR) y 1 E (protección de otro país/se considera que no necesita protección internacional). (nuevo DNU) + <u>imputados</u> o condenados por "delitos graves" antes de la solicitud	ya no es necesario contar con la protección internacional o, que ésta ya no se justifica, a causa de ciertos actos voluntarios realizados por la persona afectada o un cambio fundamental en la situación existente en su país de origen	nunca debió ser reconocido como refugiado - decisión de invalidar el reconocimiento de un estatuto de refugiado que no debería haberse otorgado jamás por hechos que se conocen tras el reconocimiento y que habrían llevado a exclusión, y/o por haber sido otorgado éste en base a información considerada errónea, falsa o engañosa y/o por conducta delictiva grave (revocación por exclusión) Medida excepcional (CO.NA.RE. NO LA MENCIONA)	no se merece más la protección internacional - retiro del estatuto de refugiados en situaciones en las que una persona incurra en una conducta 1F(a) o 1F(c) de la Convención de 1951 luego de haber sido reconocida como refugiada CO.NA.RE. solo menciona esta categoría	¿? Figura no clara, en las estadísticas de la CO.NA.RE.	Quienes manifiestan su voluntad de desistir	60 días + 30 días

Bibliografía

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *Global Trends Report*, 2023, en: www.unhcr.org/global-trends.
- *Nota sobre la cancelación del estatuto de refugiado*, en: www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2009/7092.pdf.
- https://acnur.org/fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas_Practicas/9279.pdf.
- *Las cláusulas de cesación: Directrices para su aplicación*, 1999, en: www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2004/2550.pdf.
- Balbín, Carlos F., *Crisis del derecho administrativo*, Bs. As., Astrea, 2020.
- *Manual de derecho administrativo*, Bs. As., La Ley, 2018.
- *Tratado de derecho administrativo*, Bs. As., La Ley, 2015.
- Beldyk, Mariano, *Los riesgos de involucrar a la Argentina en el conflicto de Medio Oriente*, “El Cronista”, 15/4/24.
- Bruno Dos Santos, Marcelo, *El procedimiento de determinación de la condición de refugiado en la práctica*, en: www.gordillo.com/pdf_tomo7/capitulo23.pdf.
- Canosa, Armando, *Los recursos administrativos*, Bs. As., Ábaco, 1996.
- Carello, Paula, *El proceso de asilo en Argentina: aspectos legales y los retos del futuro*, “Revista de Derecho Procesal de la Universidad Católica Argentina”, Rosario, marzo, 2008.
- Chausovsky, Gabriel, *El Estado y la expulsión de extranjeros*, “Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UN Litoral”, 1997.
- *El trato a los extranjeros: garantías judiciales*, XIX Congreso Nacional de Derecho Procesal, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas, Universidad Nacional del Nordeste, Corrientes, 1997.
- Edwards, Adrián, *¿“Refugiado” o “migrante”? ¿Cuál es el término correcto?* Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2016, www.acnur.org/noticias/stories/refugiado-o-migrante-cual-es-el-termino-correcto.
- En medio del pedido de Brasil por los exiliados bolsonaristas, el Gobierno cambió la condición de refugiado*, “Infobae”, 2024, www.infobae.com/politica/2024/10/22/en-medio-del-pedido-de-brasil-por-los-exiliados-bolsonaristas-el-gobierno-cambio-la-condicion-de-refugiado.
- Figuroa, María S. - Marcogliese, María J., *Avances normativos e institucionales en la protección de los refugiados en la República Argentina*, en Lettieri, Martín (ed.), “Protección internacional de refugiados en el sur de Sudamérica”, Bs. As., Universidad de Lanús, 2012.
- Giustiniani, Rubén, *Migración, un derecho humano: balances y desafíos sobre la ley de migraciones argentina*, UNR, Bs. As., Eudeba, 2024.
- Gordillo, Agustín, *El acto administrativo*, en www.gordillo.com/pdf_tomo9/libroi/capitulo9.pdf.

- *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*, Bs. As., Fundación de Derecho Administrativo.
- Gutiérrez Colantuono, Pablo Á., *Control de convencionalidad en la Administración pública*, Bs. As., Astrea, 2020.
- Halperin, David A. - Gambier, Beltrán, *La notificación en el procedimiento administrativo*, Bs. As., Depalma, 1989.
- Linares, Juan F., *Razonabilidad de las leyes*, Bs. As., Astrea, 2015.
- Lorca, Javier, *Detenido en Argentina un exintegrante de las Brigadas Rojas italianas*, “El País”, 2024, disponible en: <https://elpais.com/argentina/2024-08-30/detenido-en-argentina-un-exintegrante-de-las-brigadas-rojas-italianas.html>.
- Murillo, Juan C., *The Legitimate Security Interests of the State and International Refugee Protection*, Human Rights University Network, “Sur International Journal on Human Rights”, año 6, n° 10, June 2009.
- Naciones Unidas, *¿Qué es el discurso de odio?* www.un.org/es/hate-speech/understanding-hate-speech/what-is-hate-speech.
- Organización de las Naciones Unidas, *Pacto mundial sobre los refugiados*, disponible en: www.acnur.org/media/pacto-mundial-sobre-los-refugiados-cuadernillo-nota-introductoria-de-la-oficina-del-alto.
- *Pacto mundial para la migración segura, ordenada y regular*, en: <https://refugees-migrants.un.org/migration-compact>.
- Organización Internacional para las Migraciones, *Cómo abordar la migración en los medios. Recomendaciones para periodistas*, disponible en: <https://americas.iom.int/es/blogs/como-abordar-la-migracion-en-los-medios-7-recomendaciones-para-periodistas>.
- *Informe sobre las migraciones en el mundo*, 2024, en: <https://publications.iom.int/books/informe-sobre-las-migraciones-en-el-mundo-2024>.
- Oyarzábal, Mario J. A., *Derecho internacional privado para diplomáticos*, APSEN, CARI, disponible en: [https://cari.org.ar/uploads/articles/Derecho%20Internacional%20Privado%20para%20Diplomaticos%20-%20Mario%20J.%20A.%20Oyarzabal%20-%20APSEN-CARI%20\(2024\).pdf](https://cari.org.ar/uploads/articles/Derecho%20Internacional%20Privado%20para%20Diplomaticos%20-%20Mario%20J.%20A.%20Oyarzabal%20-%20APSEN-CARI%20(2024).pdf).
- Sánchez Flecha, Robertino, *Brasil envió los pedidos de extradición de los bolsonaristas refugiados en Argentina y el Gobierno debe decidir si los remite*, “Infobae”, 2024, www.infobae.com/politica/2024/10/17/brasil-envio-los-pedidos-de-extradicion-de-los-bolsonaristas-refugiados-en-argentina-y-el-gobierno-debe-decidir-si-los-remite.
- Serrano Guirado, Enrique, *La notificación de los actos administrativos en la jurisprudencia*, “Revista de la Administración Pública” n° 1, ene.-abr. 1950.
- Taglioni, Augusto, *El gobierno modifica la ley de refugiados y complica a los bolsonaristas prófugos*, “La Política Online”, 2024, www.lapoliticaonline.com/politica/el-gobierno-modifica-la-ley-de-refugiados-y-complica-a-los-bolsonaristas-profugos.



Treacy, Guillermo, *Los principios de derechos humanos como límites a las políticas migratorias: avances y retrocesos en la legislación argentina*, UBA, "Revista Pensar en Derecho" n° 15, 2020.

Universidad Rey Juan Carlos, Grupo de investigación sobre comunicación sociedad y cultura (GICOMSOC), *Guía práctica para los profesionales de los medios de comunicación. Tratamiento mediático de la inmigración*, disponible en: www.inclusion.gob.es/oberaxe/ficheros/documentos/GuiaPracticaProfesionalesMediosComunicacion.pdf.

Why words matter, PICUM, disponible en: <https://picum.org/words-matter-2>.

© Editorial Astrea, 2024. Todos los derechos reservados.

