

Cómo se construye una amenaza

Ruptura de paradigma en la política de asilo en la Argentina



*Alfredo López Rita**

En octubre de 2024, el gobierno de Javier Milei introdujo por decreto reformas a la Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado de Argentina (del mismo modo que en 2017 el gobierno de Mauricio Macri hizo lo propio con la Ley Nacional de Migraciones al sancionar el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 70/2017, declarado inconstitucional en sede judicial y luego derogado por su similar 138 en 2021. En ambos casos, la autoría intelectual de la medida ha sido obra del Ministerio de Seguridad de la Nación, en ambas administraciones comandado por las mismas autoridades).

Las modificaciones a la Ley N° 26165 incluyen añadidos tipificados en el apartado de exclusión y cesación de la condición de refugiado; eliminan la instancia recursiva de alzada ante el Ministro del Interior (cartera de Estado que bajo el actual gobierno ha dejado de existir por primera vez desde la constitución de la Confederación Nacional en 1854); reducen los plazos administrativos para interponer recursos contra las decisiones de la CONARE (máxima instancia en materia de asilo en el país), al tiempo que limita su autoridad, entre otras medidas que representan un retroceso evidente en la política de asilo nacional.

Este giro securitario en la legislación en cuestión, centrado en las personas refugiadas o solicitantes de esa condición, no debe confundirse con las políticas migratorias dirigidas a migrantes. Por cierto que se tratan de dos realidades diferentes, aunque por momentos encuentren puntos de encuentro.

* Mg. en Relaciones Internacionales (FLACSO Argentina). Ex Presidente de la Comisión Nacional para los Refugiados-CONARE (2019-2023).

Mientras que los migrantes son personas que se desplazan principalmente por razones económicas, laborales o educativas, entre otras del estilo, se trata de una movilidad humana, en principio (y formalmente) “voluntaria”; en tanto que, por su parte, las personas refugiadas son aquellas que huyen de su país de nacionalidad o residencia habitual (en caso de no tener nacionalidad) debido a temores fundados de persecución por motivos de raza, religión, pertenencia a un determinado grupo social o por opiniones políticas (ello según la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951) o bien porque su vida, su seguridad o su libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violencia masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público (según la Convención de Cartagena de 1984, el gran aporte latinoamericano al derecho internacional de los refugiados que recientemente ha celebrado sus cuarenta años). Ambos instrumentos se encuentran incorporados en el ordenamiento jurídico interno de la República Argentina recientemente modificado.

En este contexto, las reformas al régimen de refugio en el país reflejan no solo un cambio en la normativa, sino también una reconfiguración del paradigma de la protección de refugiados al de la seguridad entendida como seguridad nacional (días atrás el Ministerio de Defensa y su similar de Seguridad han propuesto avanzar en una legislación que vaya en ese sentido), en el que el concepto de “amenaza” se asocia a la llegada de este sujeto jurídico, olvidando su necesidad de protección internacional.

Este giro en la política en cuestión bajo la administración del presidente Javier Milei se inscribe en un contexto más amplio de crisis global del instituto del refugio, en la que el número de personas desplazadas forzosamente ha alcanzado niveles históricos, representando más de 126,6 millones de personas en todo el mundo (UNHCR, 2024), creando una presión sin precedentes sobre los sistemas de asilo en muchos países.

En las líneas que siguen a continuación, se analiza cómo esta securitización de las personas refugiadas o solicitantes de refugio en Argentina, así como su criminalización, pueden tener consecuencias profundas tanto para los derechos humanos de los refugiados como para la seguridad ciudadana de los propios argentinos. Se desplegarán estas consideraciones a partir de los enfoques teóricos propuestos por la Escuela de Copenhague, que analiza cómo las amenazas a la seguridad son construidas, entre otras cosas, discursivamente, así como desde las perspectivas de la seguridad ciudadana, perspectivas estas últimas que experimentan actualmente un importante resurgimiento en países de América Latina (por ejemplo con importantes iniciativas del BID¹ en tal sentido), por ofrecer conceptos útiles a estos efectos toda vez que, a partir de esta noción, se pretende proteger tanto la seguridad colectiva de los habitantes de un territorio como los derechos individuales de cada uno de ellos en su relación con el Estado.

Resulta crucial reflexionar sobre el impacto de estas reformas en la seguridad humana de los refugiados y en la convivencia social de la República Argentina en este particular contexto histórico que atraviesa.

¹ Algunas de estas iniciativas pueden consultarse en <https://www.iadb.org/es/quienes-somos/topicos/modernizacion-del-estado/seguridad-ciudadana-y-justicia>

La crisis global de las políticas de asilo y los riesgos de innovar sobre la marcha

El derecho humano al refugio está consagrado por la Convención de Ginebra de 1951 y su protocolo facultativo de 1967, además de la Convención de Cartagena ya mencionada (que el año pasado cumplió cuarenta años –esto para los Estados de América Latina y el Caribe que lo han incorporado a su legislación interna–), que establecen que los países tienen la responsabilidad de ofrecer protección internacional a quienes se encuentran afectados por algunos de los eventos situacionales ya mencionados en la introducción. Las reformas a la ley de refugiados impulsada por el gobierno del presidente Javier Milei, sin embargo, presentan una reconfiguración de este principio, al introducir una serie de restricciones y obstáculos que dificultan el acceso al asilo y que podrían limitar sensiblemente la protección a aquellos que más lo necesitan. Al hacerlo, Argentina no solo se aleja de los compromisos asumidos en sede internacional a propósito de la protección de los derechos humanos de este colectivo, especialmente en un contexto en el que las crisis humanitarias y las guerras están desplazando a un número récord de personas en todo el mundo, sino que también lo hace de su reconocida y generosa tradición histórica en esta materia (UNHCR, 2024).

En efecto, el sistema internacional de personas refugiadas y solicitantes de esta condición se encuentra actualmente en una crisis sin precedentes (Meissner, Hipsman y Aleinikoff, 2018). Este aumento de personas desplazadas a nivel mundial ha puesto una enorme presión sobre los sistemas de asilo en todo el mundo, incluido el argentino, aunque en mucho menor medida en comparación con otros similares de la región y más allá. Los países de destino, incluidos aquellos con tradiciones de asilo sólidas, como es el caso propio, han comenzado a enfrentar severos desafíos en la gestión de los flujos de personas (sobre todo en contextos de incremento de flujos mixtos, esto es, grandes movimientos de personas compuestos indistintamente por migrantes y refugiados), así como en poder garantizar los derechos de los solicitantes de refugio, en tanto el uso abusivo y la desnaturalización del instituto, pasando por el alarmante uso carente de toda precisión de los términos técnicos, tanto por desconocimiento de actores de la opinión pública y agentes relevantes carentes de formación como por el uso político que se hace a menudo, que coadyuvan a esa dificultad. En muchos casos, esto, de manera voluntaria o no, ha dado lugar a políticas restrictivas que buscan limitar el número de personas que pueden acceder a la protección internacional o a medidas complementarias o supletorias de las mismas.

Las reformas a la ley de refugiados en Argentina se inscriben dentro de esta tendencia global hacia la securitización y la contención de la migración forzada, proceso a través del cual se percibe a los refugiados no como personas en busca de una protección que el propio Estado no quiere o no puede brindarle, sino como una amenaza a la seguridad interna del país de asilo (Campessi, 2012; Favell, 2000; Joppke, 1999; Koopmans y Statham, 2000, 2001; Sayad, 1999; Torpey, 2000).

Pero para poder introducirse en el tema bajo análisis hay que referirse brevemente a la teoría de la securitización tan a menudo escuchada en nuestros países, en particular, en los distintos ámbitos de discusión y formación que han proliferado en las últimas décadas. En efecto, se trata de un relevante

aporte epistemológico de internacionalistas como Ole Wæver y Barry Buzan, cuya adscripción al Copenhagen Peace Research Institute de Dinamarca hizo de estas dos figuras académicas las referencias obligadas cuando se abordan las teorías de la denominada, por ello, “Escuela de Copenhague”, una corriente de pensamiento de los estudios de seguridad internacional que pone foco en cómo las amenazas a la seguridad son construidas discursivamente, dando lugar a una mirada original a partir de la que se puede observar cómo el concepto de amenaza en relación con los refugiados es el resultado de un proceso de securitización diseñado por actores con suficiente capacidad de enunciación; en tal sentido, como puede ser el Estado u otras organizaciones con suficiente incidencia como para construir sentido en la opinión pública (Buzan, 1983; Buzan y Hansen, 2009; Buzan, Wilde y Wæver, 1998; Wæver, 2004). El proceso de securitización no se basa en hechos objetivos (de hecho, el sentido que buscan transmitir los considerandos del Decreto N° 942 que se analizarán a continuación es una muestra cabal), sino en un discurso político que transforma cuestiones como la migración y el refugio, por ejemplo, en problemas de seguridad, como si el caso argentino fuera comparable a los desafíos que en la materia enfrentan los países del denominado Norte Global.

De acuerdo con Buzan et al (1998), este fenómeno se produce cuando un actor político logra convencer a la sociedad de que un problema (en este caso, la llegada de refugiados) pone en peligro la seguridad del Estado (puede ser la seguridad pública, la seguridad nacional, etc.) y, por lo tanto, debe ser tratado de manera excepcional. La voluntad enunciativa de la administración Milei al respecto cuadra perfectamente con esto, tal como se analizará a continuación.²

“Algo habrán hecho”. La securitización de los refugiados (o cómo se construye una amenaza)

Una lectura cuanto menos superficial del Decreto N° 942/24 permite identificar con claridad lo que se ha presentado hasta aquí. A lo largo de sus considerandos establece que

No debe soslayarse que el número de solicitudes de asilo en el territorio argentino de personas provenientes de países del Medio Oriente ha mostrado un incremento significativo en los últimos años. Si bien el número de solicitudes de dichas personas tuvo un máximo del TRESCIENTOS POR CIENTO (300%) en el año 2017 y del CIENTO CINCUENTA POR CIENTO (150%) en el año 2018, se mantiene en un rango de aumento del SESENTA POR CIENTO (60%) al NOVENTA Y TRES POR CIENTO (93%) hasta la actualidad (Argentina, Decreto N° 942/24).

² Al momento de desarrollar estas líneas ocurre lo propio en materia de política migratoria. En este caso, no nos detendremos en consideraciones a ese respecto; en primer lugar, porque, tal y como se ha dicho, por más confluencia que tengan las agendas de asilo y migración, no dejan de tener naturalezas jurídicas distintas (aunque también es cierto que muchos de los impulsores/agentes persecutorios comienzan a estar cada vez más difusos en la actualidad), por eso, son objeto de legislaciones también distintas y, en ciertos aspectos, así deben ser tratadas; en segundo lugar, porque las modificaciones en materia de política de refugio ya se han dictado, lo que hasta el momento no ha ocurrido con su similar de migración. Sin embargo, el marco teórico de la Escuela de Copenhague aquí presentado resulta perfectamente aplicable para una y otra “amenaza”: la de los desplazamientos de migrantes y la de los desplazamientos de refugiados.

El uso de números porcentuales en lugar de números naturales, evidentemente, sugiere que se tratan de valores nominales tan bajos que deben ser exagerados de este modo, todo esto sin perjuicio del énfasis puesto en el incremento de solicitudes interpuestas por nacionales de Medio Oriente, hecho que responde a causales muy distintas, sobre las que los líderes políticos no se han detenido, y que encuentra su razón en las ventajas existentes en la normativa argentina en materia de obtención de ciudadanía vigente desde la presidencia de Domingo Sarmiento y con ínfimas actualizaciones que no consideran los capítulos vinculados al tema de la naturalización.

A continuación, la redacción del decreto agrega que

Se han incluido en el RePET [Registro Público de Personas y Entidades vinculadas a actos de Terrorismo y su Financiamiento, dependiente del Ministerio de Justicia de la Nación] organizaciones terroristas como Hamas y Hezbollah, siguiendo el procedimiento establecido en el artículo 25, inciso d) del Decreto N° 918/12 y sus modificatorios.

Recuerda que

En la REPÚBLICA ARGENTINA se han perpetrado DOS (2) atentados terroristas, uno contra la Embajada del ESTADO DE ISRAEL en 1992 y otro contra la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA) en 1994, circunstancias que requieren la adopción de medidas proactivas y firmes ante las amenazas terroristas que buscan vulnerar la paz y la seguridad del país.

Luego subraya que

El ESTADO NACIONAL debe fijar políticas públicas integrales que respalden y en su conjunto brinden soluciones efectivas, expeditas y duraderas a la situación que enfrenta el mundo respecto a las actividades terroristas, con el fin de fortalecer el sistema legal vinculado a las mismas [...] [Por ello] 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 del refugio para realizar actividades ilícitas en detrimento de la sociedad argentina.

Luego sostiene que

La permanencia en el territorio nacional de personas que han cometido graves delitos -incluyendo crímenes de guerra y delitos contra la humanidad-, o que son miembros de organizaciones terroristas, representa una amenaza directa a la seguridad pública y a la estabilidad de la Nación.

Para finalmente concluir con que

Grupos terroristas y criminales internacionales, como Hamas y Hezbollah, han utilizado diferentes jurisdicciones y abusado del régimen del refugio para extender sus redes, extremo que subraya la necesidad imperiosa de fortalecer los mecanismos de control y exclusión en el marco del instituto del refugio.

En los años ochenta Ole Wæver empieza a trabajar sobre la teoría de la securitización. Una contribución teórica que finalmente toma forma a principios de la década siguiente con el libro *Security: a new framework of analysis* (1998), que realiza junto con Buzan y de Wilde. Allí, los autores definen la securitización como el proceso mediante el cual un tema, que originalmente no se percibe como una amenaza, es transformado en una amenaza existencial para la seguridad del Estado. En el caso de la reforma de la ley de refugiados, este fenómeno se observa en el hecho de que las personas refugiadas o peticionantes de refugio han sido reconfigurados discursivamente, y más aun a lo largo de los considerandos del Decreto N° 942, como peligros para la seguridad interna del país tal como se ha observado de la citación de extractos del resolutivo en cuestión párrafos arriba.

En ese sentido, se puede notar cómo el gobierno del presidente Milei ha relacionado la llegada de refugiados a la Argentina con problemáticas de inseguridad y criminalidad internacional, asociando infundada y forzosamente a los refugiados con fenómenos de delincuencia organizada, financiamiento al terrorismo y al tráfico ilícito de personas cuando, por el contrario, en la naturaleza misma de la persona solicitante de refugio o refugiada está su necesidad intrínseca de una protección que reclama al Estado de acogida frente a la ausencia de la misma que su Estado de nacionalidad o de residencia habitual no quiere o no puede proveerle.

Sin embargo, la retórica política de la securitización tiende a amalgamar estos dos fenómenos distintos, buscando justificar el endurecimiento de las políticas de asilo y refugio a través de la asociación con el crimen organizado transnacional, minando peligrosa e irremediamente estos institutos. De este modo, no solo se desinforma, sino que también se crea un clima de miedo e inseguridad que lleva a criminalizar a personas que, por definición, son precisamente las que necesitan algún tipo de protección legal.

Seguridad ciudadana: proteger a todos los habitantes y no solo al Estado

La seguridad ciudadana se entiende como un enfoque que prioriza el bienestar y la protección de los individuos, garantizando su derecho a vivir libres de amenazas (PNUD, 2013). No se trata solo de la seguridad del Estado o de sus fronteras, sino de la seguridad de todas las personas que habitan un territorio determinado, sin importar su nacionalidad o estatus jurídico (sea este migratorio o de algún tipo de protección complementaria al del refugio). Es en este sentido que la seguridad ciudadana tiene el mandato de proteger no solo a los nacionales, sino también a los migrantes y refugiados que buscan asilo y protección en el país que los acoge.

Las reformas impulsadas a partir del dictado del Decreto N° 942 parecen priorizar la seguridad del Estado (denominada por la actual administración como “nacional”) por encima de la seguridad humana de todos los habitantes, refugiados y la comunidad receptora toda. Este enfoque excluyente puede generar nuevas vulnerabilidades para los refugiados, especialmente cuando, como es el caso, el marco legal reduce las oportunidades de acceso a una protección adecuada, dejando a estas personas expuestas a violaciones de derechos, procedimentales básicos y, potencialmente, al riesgo real de devolución a los países donde sus vidas, su libertad y su seguridad se encuentran legítimamente amenazadas.

En lugar de reforzar la seguridad ciudadana mediante la exclusión, esto es, obstaculizar el acceso al proceso de elegibilidad, un verdadero enfoque de seguridad debería esforzarse en integrar a los refugiados dentro de una sociedad democrática que se base en principios de solidaridad, inclusión y protección de los derechos humanos, tal el espíritu de la Ley N° 26165 que, es cierto, requería algunos ajustes que bien podrían haber sido subsanados dictando su decreto reglamentario pendiente desde el año 2006 (proyecto existente y sobre el que se trabajó interdisciplinariamente entre los años 2019 y 2023), y no uno de esta naturaleza que lo interdicta en un todo alterando su sentido original. La inclusión de los refugiados fortalece la cohesión social y el capital social de la nación, contribuyendo a una sociedad más segura y menos propensa a la polarización social, un lamentable síntoma de la sociología de nuestro tiempo.

Consideraciones finales

El análisis de las reformas a la ley de refugiados en Argentina a través de la Escuela de Copenhague y el enfoque de seguridad ciudadana muestra cómo la securitización de la migración forzada, particularmente de las personas refugiadas y solicitantes de esta condición, está construyendo una visión del refugiado como amenaza en lugar de como una persona en un estado de desprotección. Estas reformas, al limitar los derechos de los refugiados y asociarlos erróneamente con el crimen organizado y el terrorismo, están contribuyendo a una narrativa del miedo que no solo es injusta, sino también peligrosa, tanto para los refugiados como para la sociedad en general.

Este enfoque retardatario en torno al refugio no es solo una cuestión local de Argentina, sino que forma parte de un fenómeno global mucho más amplio en el que las políticas migratorias y de refugio se están endureciendo en todo el mundo, frente a un aumento histórico de personas desplazadas, lo que está llevando a muchos países, incluyendo Argentina, a adoptar políticas de contención y exclusión impulsadas por un discurso de seguridad que prioriza el control sobre la protección y la integración.

Desde una perspectiva de seguridad ciudadana, el enfoque de inclusión es fundamental para lograr una verdadera seguridad social con armonía y cohesión. La seguridad no debe ser entendida únicamente como un control de las fronteras o como una lucha contra las amenazas externas, sino como la protección de los derechos humanos de todas las personas dentro de un Estado. Al hacerlo, no solo estarán protegiendo los derechos de los refugiados, sino también garantizando la seguridad humana y ciudadana en su sentido más amplio: una sociedad segura, con justicia social y respetuosa de la dignidad de todas las personas, sin importar su origen o estatus jurídico.

Referencias bibliográficas

- Argentina, Decreto N° 942 (2024). Boletín Oficial de la República Argentina, 22 de octubre de 2024. Recuperado de <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/315871/20241022>
- Buzan, B. (1983). *People, states and fear: The national security problem in international relations*. Carolina del Norte: University of North Carolina Press.
- Buzan, B. y Hansen, L. (2009). *The evolution of international security studies*. Londres: Cambridge University Press.
- Buzan, B. y Wæver, O. (2003). *Regions and power: The structure of international security*. Londres: Cambridge University Press.
- Buzan, B.; Wilde, J. y Weaver, O. (1998). *Security: A new framework for analysis*, Londres: Lynne Rienner Publishers.
- Campesi, G. (2012). Migraciones, seguridad y confines en la teoría social contemporánea. *Revista Crítica Penal y Poder*, 3, 166-192.
- Favell, A. (2000). *The Philosophies of integration. Immigration and the idea of citizenship in France and Britain*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Joppke, C. (1999). How migration is changing citizenship: A comparative overview. *Ethnic and Racial Studies*, 22(4), 629-652.
- Koopmans, R. y Statham, P. (2000). Migration and ethnic relations as a field of political contention: An opportunity structure approach. En R. Koopmans y P. Statham (eds.), *Challenging immigration and ethnic relations politics: Comparative European perspectives* (pp. 13-36). Londres: Oxford University Press.
- Koopmans, R. y Statham, P. (2001). How national citizenship shapes transnationalism: A comparative analysis of migrant claims-making in Germany, Great Britain, and the Netherlands. *Revue Européenne des Migrations Internationales*, 17(1), 19-46.

- Meissner, D.; Hipsman, F. y Aleinikoff, A. (2018). *The U.S. asylum system in crisis: Charting a way forward*. Nueva York: Migration Policy Institute.
- PNUD (2013). *Sinopsis: Seguridad ciudadana: Prevención de crisis y recuperación*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Sayad, A. (2006). *L'immigration ou les paradoxes de l'altérité: L'illusion du provisoire*. Bruselas: Seuil.
- Torpey, J. (2000). *The invention of the passport: Surveillance, citizenship and the state*. California: Cambridge University Press.
- UNHCR (2024). *Mid-year trends*. Recuperado de <https://www.acnur.org/tendencias-semestrales>
- Wæver, O. (2004). *Aberystwyth, Paris, Copenhagen: New "schools" in security theory and their origins between core and periphery*. (Paper). International Studies Association, Montreal, Canadá.