

LOS SIRIOS EN URUGUAY: DESPLAZAMIENTOS FORZADOS, DERECHOS HUMANOS Y UNA AGENDA CONDICIONANTE

Christian Mirza¹- Camila Zeballos²

Resumen:

¿Qué dimensiones de los derechos humanos están siendo afectados cuando se produce un desplazamiento forzado? ¿Cuáles son las esferas vitales que se inquietan ante el desplazamiento? ¿Cuáles son las implicancias, en términos de derechos humanos, de las políticas internacionales sobre refugiados? El artículo pretende ser un primer insumo crítico sobre el actual acontecer, partiendo de la problematización de una instancia particular ocurrida en Uruguay: el arribo de 42 refugiados sirios en octubre de 2014. Mediante el relevamiento de algunos artículos de prensa, se intentará desentrañar cuáles son los factores que incidieron en la toma de la decisión de la llegada, así como también bregar por la construcción de un punto de vista integral y sistémico en el que se incluyan todos los aspectos de las movilidad humana para la construcción de estrategias políticas contundentes. Por último, se pretende mostrar que el reconocimiento del otro, en este caso de las personas sirias, ha de venir por el hecho de ser un sujeto portador de derechos, independientemente de su condición social, étnica u origen nacional. En este sentido, procesar el reconocimiento de ese otro fuera de los contextos culturales específicos, significa concederle protección y garantías ciudadanas sin discriminación alguna.

Abstract:

What kinds of dimensions of human rights are affected when forced displacement occurs? Which are the vital areas that are concerned with the movement? What are the implications in terms of

¹ Departamento de Trabajo Social-Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Montevideo, Uruguay. cmirzap@gmail.com

² Comisión Sectorial de Investigación Científica, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Montevideo, Uruguay. c.zeballos1@gmail.com

human rights of international refugee policies? The article is intended as a first critical input on current events based on the consideration of a particular instance occurred in Uruguay: the arrival of 42 Syrian refugees in October 2014. Through the survey of newspaper articles, we will try to unravel what are the factors influencing the decision making of arrival as well as strive for building a holistic and systemic approach in which all aspects of human mobility for building strong political strategies are included. Finally, we intend to show that the recognition of the other, in this case of the Syrian people, is coming from the fact of being a subject bearer of rights, regardless of their social, ethnic or national origin. In this sense, the process of recognizing the other outside their specific cultural contexts, means granting protection and citizens' rights without discrimination.

I. Introducción

Los movimientos migratorios no son un fenómeno novedoso, sino que han estado presentes, bajo distintas modalidades, a lo largo de la historia. Sin embargo, hay novedades y cambios importantes, por ejemplo, en lo que se refiere a la multidireccionalidad de los actuales flujos, y al transnacionalismo que se produce dentro de ellos mismos. El resultado es que las migraciones han pasado a ser uno de los principales temas de debate y reflexión en nuestra propia sociedad y en muchos países de la región que reciben o envían contingentes poblacionales. Este artículo, se concentra, en las características y aspectos que rodean a la concepción de refugiados.

En este contexto, el *cómo* pensar la integración y protección, en términos de derechos humanos de los sujetos refugiados, es una de las facetas más complejas para los países receptores, pues es en ellos donde se producen los mayores conflictos.

En este sentido, hay algunas discusiones que comienzan a florecer, en el caso de los migrantes refugiados que han llegado al Uruguay. La sociedad uruguaya se ha caracterizado en el pasado por la amortiguación y el tamiz del conflicto social a través de la omnipresencia de las estructuras institucionales que se desprenden de su prematura matriz de bienestar, generando potentes estrategias de integración (Filgueira, Filgueira 1991; Papadópolos 1992; Midaglia 2001), así como también por la influencia de partidos políticos altamente enraizados en la sociedad capaces de reafirmar su superioridad por sobre cualquier otro colectivo que pretendiera representar intereses específicos (Chasqueti 2004; Zeballos 2013). Así, la histórica característica de “hiperintegración”

(Rama 1987) fue tomada tanto por el discurso académico como por el político, reduciendo al extremo el rol jugado por el conflicto social.

Sin embargo, el ideal de una sociedad hiperintegrada hace mucho que no existe, y prueba de ello se encuentra en la escena política, más concretamente desde la aparición de la izquierda, la guerrilla y la dictadura. En el ámbito social, los años sesenta observaron de primera mano el fin del modelo de integración, aunque la percepción demoró en instalarse en el ánimo colectivo. Con la recuperación de la democracia se hizo evidente para todos los uruguayos que la pobreza, la vulnerabilidad, la desigualdad y la violencia, habían llegado para quedarse. Esto se termina de confirmar después de la crisis de 2002 (Moreira 2007).

Los cuestionamientos hacia el ideal mentado también se han hecho evidentes, a través de diferentes trabajos académicos que rastrean antiguas formas de discriminación y racismo hacia el otro autóctono (Carneiro 2014; Delacoste 2014; Villegas, Zeballos 2015). Sin embargo el discurso se torna más complejo cuando el otro es extranjero y peor aún, cuando llega en condición de refugiado. En este contexto de discriminación y utilización política³: ¿Cómo puede procesarse la integración y garantía de los derechos humanos de las cuarenta y dos personas sirias? ¿A través de qué mecanismos, institucionales o simbólicos los uruguayos incluimos al diferente-otro extranjero vulnerable? ¿Cómo juega la agenda internacional y las presiones políticas extranjeras? El presente artículo pretende dar respuesta, desde el plano hipotético, a dichas interrogantes.

El presente artículo, en su primer apartado, detalla y problematiza los conceptos asociados a la movilidad humana y las implicancias en términos de derechos humanos. En el segundo, se describen algunas de las características demográficas históricas y actuales de Uruguay realizando un recorrido por las decisiones políticas que llevaron al Gobierno del Presidente José “Pepe” Mujica a considerar acertada la búsqueda y llegada de los refugiados sirios. El tercer apartado aborda –en

³ El día 15 de setiembre, un editorial del Diario El País, titulado *Todos somos sirios*, argumentaba lo siguiente: “(...) la noticia bomba de esta semana ha sido que las familias sirias que trajimos a vivir al paraíso solidario del “Pepe”, se quieren ir para Líbano. O sea, que prefieren regresar a un campo de refugiados, a vivir hacinados en carpas, entregados a la caridad de los organismos internacionales, o incluso arriesgar su vida tirándose al mar, con tal de escapar de las condiciones en las que viven entre nosotros. Las declaraciones de estas familias, que acampan bajo el frío invernal montevideano en Plaza Independencia, son duras, pero podrían ser firmadas por casi todos los uruguayos. Se trata este de un país caro, inseguro, donde no ven futuro para sus hijos, ya que haciendo esfuerzos sobrehumanos, apenas logran ingresos de 12 mil pesos por mes (...)”. Ver: <http://www.elpais.com.uy/opinion/editorial/todos-sirios.html>. Consultado el 25 de Octubre de 2015.

forma crítica- el rol jugado por los actores políticos involucrados y esboza algunas conclusiones a modo de respuestas hipotéticas a las interrogantes mencionadas.

II. Las caras de la movilidad humana: más allá de las cifras

Según las cifras del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)⁴, son cada vez más los contingentes poblacionales que huyen por factores asociados al colapso económico y desempleo, ineficiencia de los servicios públicos, desastres naturales, conflictos armados, represión, violaciones sistemáticas de los derechos humanos, rivalidades étnicas y xenofobia. La misma oficina señala que en junio de 2014, el desplazamiento forzado superaba los 50 millones de personas por primera vez desde la Segunda Guerra Mundial.

El informe anual, “Tendencias Globales” (2014), que se basa en los datos recopilados por los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales socias y en los registros propios de ACNUR; muestra que 51,2 millones de personas se encontraban en situación de desplazamiento forzado hacia finales de 2013, lo que suponía seis millones de personas más que los 45,2 millones contabilizados en 2012. El importante aumento se debió, principalmente, a la guerra en Siria que para 2013 había forzado a 2,5 millones de personas a convertirse en refugiadas e hizo que 6,5 millones se desplazaran dentro del país.

Los datos evidencian, además de la magnitud que ha tomado el desplazamiento forzoso, su rápida aceleración en los últimos años. Durante la mayor parte del pasado decenio, las cifras de desplazamiento oscilaron entre 38 millones y 43 millones de personas al año. Sin embargo, a partir de 2011, cuando era de 42,5 millones, la cifra ha aumentado hasta llegar a la actual de 59,5 millones, lo que representa un incremento del 40% en tres años (ACNUR-ONU 2014).

Ahora bien la condición de refugiado es uno de los aspectos que puede estar asociado a la movilidad humana. Ésta posee diferentes formas y complejidades que hacen referencia al traslado de personas de un lugar a otro en el marco del ejercicio de su derecho a la libre circulación. Éste, es

⁴ El ACNUR fue creado el 14 de diciembre de 1950 por la Asamblea General de las Naciones Unidas. La Agencia tiene el mandato de liderar y coordinar la acción internacional para proteger a los refugiados en el mundo y resolver sus problemas. Su propósito principal es el de salvaguardar los derechos y el bienestar de los refugiados. Trabaja para asegurar que cada uno pueda ejercer el derecho de solicitar asilo y encontrar refugio seguro en otro estado. El mandato incluye la búsqueda de soluciones duraderas, tales como la integración local en el país de asilo, la repatriación al país de origen de forma voluntaria o el reasentamiento a un tercer país. La Oficina Regional de ACNUR para el Sur de América Latina se estableció en Argentina en 1965 y la misma cubre a Bolivia, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay (ACNUR 2013).

un derecho que posee diferentes alcances según el ordenamiento jurídico del país, pero generalmente versa sobre la facultad de desplazarse libremente por todo el territorio de un Estado, así como de entrar o salir de este, y elegir libremente el lugar de residencia.

El concepto de movilidad humana es de uso reciente, y pretende integrar en una única noción a todas las formas de movimiento de personas: el refugio, la migración internacional, el desplazamiento forzado (trata de personas o producto de las guerras) así como también aquella que se produce en el marco de la integración regional o internacional de los países. Cada tipo de movilidad está condicionado por una serie de factores –sociales, políticos, económicos, culturales, etc.- que no poseen el mismo peso determinante en cada uno de los tipos señalados. Por ejemplo, en el caso de las migraciones internacionales voluntarias, el factor económico posee una relevancia particular y preponderante mientras que el caso de los desplazamientos forzosos está condicionado por causas asociadas a desastres naturales, conflictos bélicos o persecución política, entre otros factores.

Como puede observarse, la movilidad humana hace referencia a un proceso altamente engorroso ya que se encuentra motivado por una serie de causales y factores –voluntarios o forzados- que implican el traslado de un sujeto desde un lugar originario hacia otro destino que puede ser o no definitivo, y que al mismo tiempo supone el cruce de límites políticos-geográficos dentro de un mismo país o fuera del mismo. En forma adicional, la problemática y complejidad que imprime tal fenómeno se origina en el hecho de que no solamente involucra a un único sujeto -lo que de por sí refiere a una multiplicidad de factores- sino que también contiene la combinación e interacción de la siguiente serie de aspectos.

Por un lado se encuentran la multiplicidad de causas que impulsan la movilidad y las distintas etapas que componen y atraviesan al proceso. Por otro lado, está presente la diversidad de personas, actores públicos y privados que intervienen o se relacionan durante la instancia de movilidad. Allí adquieren especial centralidad los surtidos impactos en términos políticos, económicos y culturales que genera la movilización de personas y la diversidad de roles que asumen los Estados involucrados en el proceso, así como también, los diferentes regímenes normativos que regulan la movilidad y la variedad de derechos y garantías de las personas comprometidas durante el mismo.

Como fuera mencionado con anterioridad, existen diferentes tipologías sobre la movilidad humana en función de distintas variables: el territorio, las causas, la dirección, el tiempo de permanencia, la

dimensión territorial del marco jurídico regulador, la presencia o ausencia de voluntariedad o por la condición documentaria de la persona que se moviliza.

El primer tipo se caracteriza en función de las variables relativas al territorio que se ven involucradas durante el proceso de la movilidad. Allí aparece la distinción entre la movilidad que se realiza a nivel *internacional* de aquella que tiene lugar al *interior* de un territorio. Esto depende si se cruzan las fronteras geográficas entre países-(internacional), o si la movilidad se realiza dentro de un mismo territorio (interna).

La segunda categoría se sustenta en las diferentes causas, que promueven la movilidad ya que imprimen esquemas de circulación diferenciales. Entre los principales tipos de movilidad se encuentra la *migración*, el *refugio y asilo*, el *desplazamiento forzado*, la *trata de personas* y la *movilidad por causas ambientales*. Estas categorías no son únicas y su aparición ha sido paulatina, al tiempo que reciben tratamientos internacionales diferenciales, como el caso de la migración y el refugio, ya que se encuentran sustentadas en bases normativas desemejantes.

A partir de la caracterización que se realiza en función de la dirección, es que puede hablarse de movilidad *de ingreso* o *de salida* (dependiendo si se analiza desde el lugar de origen el lugar de destino). Estas categorías permiten construir las mediciones sobre movilidad a partir de flujos de entrada y salida asociada, fundamentalmente, a la migración internacional.

En relación a la tipología que se desprende del tiempo de permanencia, se constata que la movilidad puede ser *temporal*, *permanente* o *circular*. El primero de los casos hace referencia a un período acotado de tiempo, mientras que la segunda se extiende de forma indeterminada. Por su parte, la movilidad circular tiene lugar, principalmente, en circuitos de migración internacional específicos, *“en el cual las personas migrantes temporales desarrollan experiencias migratorias continuas, cíclicas o por temporadas”* (OIM 2012: 3).

De acuerdo a la dimensión territorial del marco jurídico que regula la movilidad se constata que ésta se encuentra condicionada por ordenamientos jurídicos *nacionales*, *binacionales*, *comunitarias* e *internacionales*. Lo característico de esta tipología es el modo en que se gestiona la movilidad ya que ésta puede ser a nivel nacional, binacional o comunitaria.

En función de la voluntariedad presente en el proceso de movilidad se puede advertir que existen instancias de *movilidad libre* o *voluntaria*, que incluye a la *movilidad*

espontánea cuando la persona decide por sí misma movilizarse, y la *movilidad facilitada*, cuando el Estado de origen o de destino, o ambos, brindan los medios para desarrollar la movilidad. La *movilidad obligatoria* se origina a partir del cumplimiento de una obligación de la persona (por ejemplo, el vencimiento de la calidad migratoria o plazo de permanencia). Por su parte la *movilidad forzada* se caracteriza por la ausencia de decisión y voluntad de la persona movilizada, dado que se origina a modo de respuesta ante la presencia de factores ajenos altamente peligrosos para la su vida. Este es el caso de los desplazamientos originados a partir de los desastres ambientales, por las situaciones de conflictos armados y por los acontecimientos asociados a la persecución.

A partir de la condición documentaria de las personas que se movilizan se constata la existencia de la *movilidad regular o documentada* -que implica la presencia de todos los documentos y permisos solicitados por los países receptores- y la *movilidad irregular o indocumentada*, cuando los permisos y documentos se encuentran ausentes total o parcialmente.

Si bien la movilidad humana presenta una serie de etapas que no siempre se identifican en todos los tipos previamente señalados es posible indicar que la movilidad es una actividad circular, ya que una persona que se moviliza hacia un destino específico puede decidir movilizarse nuevamente. Aun así es posible identificar una serie de etapas de cada una de las fases que forman parte de dicho proceso.

La *etapa previa a la salida* se asocia al ímpetu, al deseo, a la necesidad u obligación de salir o dejar el lugar en función de movilizarse hacia otro lugar. Durante esta etapa se toma la decisión y se prepara la partida. La persona que se moviliza, sobre todo bajo la modalidad de movilidad libre o voluntaria, durante esta etapa prepara la partida, realiza búsqueda de información, realiza trámites de identificación y soluciona aspectos relativos a la re-organización familiar.

Esta etapa varía de acuerdo a los tipos de movilidad que se procesan. Por ejemplo, en el caso de las personas que se desplazan en busca de protección internacional (como los refugiados) las decisiones de salida son inmediatas y no se pueden identificar períodos de preparación o diseño de la ruta de movilidad. Asimismo, en las instancias referidas a las víctimas de trata de personas que son raptadas y trasladadas a otros países, no existe el deseo de movilizarse, salvo que hubieren sido engañadas, y se inicie la preparación de cara a la salida. Por estos motivos, hay que tener en cuenta que este esquema, aunque útil en términos didácticos, no se verifica tal cual en todos los tipos de movilidad (OIM 2012: 25).

La *etapa del tránsito* implica el proceso de circulación o desplazamiento propiamente dicho. Se inicia con la salida del lugar de origen y finaliza una vez que se arriba al país de destino. Este proceso implica importantes riesgos para las personas que se movilizan, ya que pueden ser víctimas de delitos como el tráfico ilícito de migrantes o trata de personas.

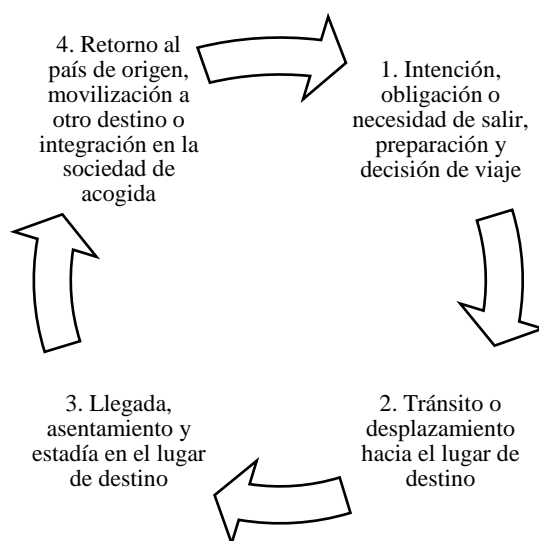
Durante la instancia de *asentamiento y estadía en el país de destino* la persona que se movilizó procura un lugar dónde vivir, asimila el impacto inicial e intenta su incorporación a la nueva sociedad o territorio a través de distintas estrategias: aprender el idioma, buscar trabajo, conocer la cultura y los códigos de comportamiento al tiempo, a través de los cuales intenta relacionarse con sus nuevos vínculos.

Finalmente se encuentra la etapa relativa a la *integración definitiva, retorno al país de origen o movilización hacia otro destino*. Durante este transcurso pueden suceder dos acontecimientos. En el primero, el sujeto logró procesar la integración social necesaria para poder subsistir en el destino elegido, mientras que en el segundo caso decide retirarse. Es aquí cuando se presenta una disyuntiva compleja: retornar al país de origen o dirigirse hacia otro destino. Ahora bien, resulta importante señalar que para tomar por uno u otro camino lo que parece jugar un rol clave es el apoyo institucional recibido durante el proceso de adaptación, ya que éste permitiría amortiguar las consecuencias de la vulnerabilidad padecida y brindaría las herramientas necesarias para poder construir un camino vital nuevo. Sin embargo, esto no resulta tan sencillo para el caso de sujetos refugiados que proceden de contextos culturas completamente diferentes.

Cada una de estas etapas puede realizarse en un Estado diferente, lo que implica una mayor complejidad dado que requiere la coordinación de procedimientos conjuntos y aceptar los mecanismos de protección y control en cada uno de los países involucrados.

Figura 1. Matriz de etapas de la movilidad humana





Fuente: OIM 2012:25

Es importante tener en cuenta que los distintos tipos de movilidad permiten identificar las necesidades particulares de las personas implicadas. Dado que cada tipo de movilidad tiene causas y consecuencias diferenciales, es pertinente implementar acciones estatales diferenciadas, en la que no debe ignorarse a la persona y necesidades que se movilizan (OIM 2012). La visión tradicional de la gestión de la movilidad humana se sustentaba en un perfil instrumental y asistencialista dado que tomaba en cuenta a la persona que se movilizaba como un objeto de gestión entre Estados, sin detenerse en las características específicas del sujeto de derechos. Al no tomar en cuenta las especificidades de los procesos de movilidad, las personas se reducen a una cifra específica dentro de flujos de movimiento. Esta perspectiva no debería entrar en colisión con aquella que se detiene en la protección de derechos y garantías de las personas movilizadas así como tampoco ignorar el seguimiento sobre el cumplimiento de las obligaciones de los Estados involucrados.

Considerar las diferentes tipologías que existen sobre la movilidad resulta útil en tanto permite identificar con mayor facilidad a los grupos de personas agrupados bajo la categoría de *sujetos de protección internacional* o *grupos en situación de vulnerabilidad*. Lo que aglutina a éstos es que comparten una o más características que los colocan en una situación de riesgo mayor a la de cualquier otra persona en movilidad o tránsito. Frente a esta situación especial, los Estados deben realizar acciones preventivas y de contención para que dichos riesgos no se materialicen a través de la vulneración derechos humanos (OIM 2012).



En el marco de la movilidad humana, los principales grupos en situación de especial protección son: las personas refugiadas y solicitantes de asilo, al ser forzados a trasladarse por una amenaza contra su vida o integridad; las víctimas de trata de personas, al ser sujetos pasivos de un delito y ser objeto de explotación; niños y niñas, como personas que se movilizan solos o acompañados de sus padres u otras personas adultas; las mujeres cuyos patrones de movilidad han adquirido características particulares (por ejemplo, aquellos nichos laborales con menores beneficios y mecanismos de protección escasos); las personas en situación de pobreza o pobreza extrema, pues las condiciones de su movilidad y estadía son precarias; las personas que realizan procesos de migración internacional en situación documentaria irregular, que las coloca en riesgo de explotación y precariedad laboral (OIM 2012).

Dado que el artículo se enfoca, principalmente, en la condición de *refugiado* y las implicancias en términos de derechos humanos que supone su abordaje, se dirá que dicha condición fue establecida, por primera vez, en 1951. Según el artículo 1º de la Convención sobre los estatutos de los Refugiados⁵ *“el término se aplicará a 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”*.

A pesar del esfuerzo por conceptualizar semejante situación, la misma ha recibido críticas. Por ejemplo, Luigi Ferrajoli (1999) advertía el vacío de origen que presenta el derecho de asilo en el cual se sustenta la categoría de refugiado, ya que no contempla una porción importante de las huidas que se asocian a las lesiones relativas al derecho a la subsistencia. Precisamente la definición de refugiado de la Convención de 1951 posee un enfoque algo restrictivo sobre el elemento *persecución*, cuya gravedad está dada por la violación a los derechos civiles, pero no por la violación a los derechos sociales. Este ha sido el principal argumento para negar cientos de solicitudes de refugio en los últimos años, sobre todo en los países desarrollados (Pérez Ruales, Valle Franco 2009).


⁵ Adoptada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas (Naciones Unidas), convocada por la Asamblea General en su resolución 429 (V), del 14 de diciembre de 1950. Entrada en vigor: 22 de abril de 1954, a raíz de los desastres provocados por la Segunda Guerra Mundial.

Han sido varios los esfuerzos de tratadistas para lograr aproximaciones sobre el concepto de *persecución* a partir de la intención de demarcar qué actos o qué tipo de violaciones a los derechos fundamentales pueden constituirse como tal, a efectos de solicitar la condición de refugiado. Sin embargo, no existe una definición universalmente aceptada (ACNUR 2002). Por tal motivo, González Andrade ha procurado encontrar alguna, que al tiempo que satisfaga los criterios garantistas de protección efectiva a los derechos fundamentales, evoque una concepción amplia y humanista del concepto que *“toma en cuenta los avances del derecho internacional contemporáneo y las necesidades actuales de los miles de refugiados existentes en el mundo”* (2009: 347).

En este sentido, la persecución será:

“toda violación o posible violación a los derechos sociales del refugiado, cuya gravedad es determinada caso por caso por el funcionario de cada Estado, analizando cómo el ejercicio o disfrute de estos derechos pueden verse comprometidos, cuyo efecto inmediato, es la degradación del principio de dignidad humana, entendido éste, como toda forma de trato inhumano o degradante, fruto de la acción u omisión del Estado” (González Andrade 2009: 352).

Este es el caso de los más de tres millones de personas, luego de casi cuatro años desde el comienzo de los disturbios en Siria. Este contingente poblacional ha abandonado sus casas en busca de protección en los países vecinos, particularmente en Líbano, Jordania, Irak, Turquía y Egipto. Alrededor de 1.170.000 refugiados están en el Líbano, más de 612.000 en Jordania, más de 832.000 en Turquía y alrededor de 217.000 en Irak, mientras que Egipto acoge cerca de 138.000 refugiados. Estas cifras podrían ser aún más elevadas si se tiene en cuenta que, por un lado, no todos los sirios que han huido de su país se registran en los campamentos de ACNUR y por otro, la cifra de los desplazados al interior que ronda los 6,5 millones de personas. El dato es aún más complejo si se tiene en cuenta que el 55% de los refugiados son niños (ACNUR 2014).

En el contexto mundial de emergencia humanitaria, algunos países latinoamericanos poseen planes para recibir a dicha población. Brasil desburocratizó la emisión de visas para ciudadanos sirios y otras nacionalidades afectadas por el conflicto que estuvieran dispuestos a solicitar asilo. Ese fue el motivo de que se duplicara la llegada de sirios a Brasil en 2014 con respecto al año anterior, ya que reconoce como refugiado a cualquier persona que se pueda identificar como ciudadano sirio y solicite ese estatus. En Argentina, rige -desde octubre de 2014- el “Programa Siria”, caracterizado por un “especial visado  humanitario” para recibir extranjeros

afectados por el conflicto. Dicho programa está destinado a personas de nacionalidad siria y sus familiares, así como palestinos que hayan residido en Siria. Está restringido a individuos que mantengan vínculo de parentesco o de afectividad con la persona que pretende ingresar al país. Al cumplir tres años de residencia en el país, las personas que ingresen pueden solicitar su residencia permanente.

Uruguay es Estado parte de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y del Protocolo de actuación de 1967. Asimismo, ha ratificado los instrumentos universales más relevantes sobre derechos humanos a través del marco legal interno, mediante la Ley Nº 18.076 (*Derecho al refugio y a los refugiados*) adoptada en 2006 por el Senado y la Cámara de Representantes de la República. Esta ley crea la Comisión de Refugiados (CORE), encargada de decidir sobre las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado y está integrada por representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores, la Dirección Nacional de Migración, la Universidad de la República, un representante del Parlamento Nacional, una organización no gubernamental sin fines de lucro y el ACNUR, que participa con voz pero sin voto⁶ (ACNUR 2013).

El 9 octubre de 2014, el Presidente José Mujica, encabezó la delegación de Gobierno que recibió al primer grupo de refugiados sirios, compuesto por 42 personas de cinco familias, incluyendo 33 niños y niñas. Mediante dicha acción, Uruguay se convirtió en el primer país latinoamericano en llevar a cabo un programa de reasentamiento de refugiados sirios desde que se inició la guerra en Siria⁷.

III. El Uruguay acogedor y el caso de los sirios: la hiperintegración no resuelta

⁶ Los miembros de la CORE son honorarios, y la misma funciona en la sede del Ministerio de Relaciones Exteriores, ya que éste le brinda apoyo material y funcional. La Comisión de Refugiados sesiona con un quórum mínimo de tres miembros con voz y voto y tiene por competencias: reconocer o no la calidad de refugiado; aplicar las cláusulas de exclusión o cesación; anular o revocar el reconocimiento de la condición jurídica del refugiado; resolver sobre las solicitudes de reunificación familiar; resolver sobre las solicitudes de reasentamiento y resolver en general, todos aquellos aspectos asociados a la vida del refugiado. Sus cometidos hacen referencia a la planificación, promoción y coordinación de las políticas en materia de refugios, relacionándose con instituciones públicas o privadas; a la colaboración en la promoción de políticas educativas tendientes a difundir los derechos y deberes de los refugiados.


⁷ "Decidí hacer un gesto para que los países grandes se hicieran cargo, por lo menos de los gurises". Palabras del Presidente José Mujica previo a la llegada de las primeras familias. Ver: <http://www.elobservador.com.uy/que-hacen-los-paises-latinoamericanos-los-refugiados-sirios-n674824>

Históricamente Uruguay se ha caracterizado por su vacío demográfico. Desde los comienzos de la Banda Oriental y por la incidencia de los movimientos emigratorios condicionados por factores políticos y económicos, el drama de ser pocos ha permanecido en la agenda de los distintos gobiernos. Por tal motivo, han sido diversas las instancias públicas tendientes a “poblar la campaña”.

A pesar de que en el último censo de la población de 2011 abundara el debate público sobre los patrones de fecundidad, migración y distribución territorial de nuestra población; tanto el “opinante anónimo” como por el entonces Presidente de la República José Mujica, *“tuvieron argumentos que esgrimir sobre la demografía uruguaya, oscilando entre propuestas concretas y comentarios al paso acerca del envejecimiento demográfico, la baja fecundidad, el perfil deseable de los posibles inmigrantes y los usos y costumbres que se extinguirían de vaciarse de gente el ámbito rural”* (Bengoechea et.al. 2012: 3).

Pero, otra vez, se plantea el tema del vacío demográfico. El crecimiento de la población siempre fue un objetivo del país, sin embargo, salvo en las últimas décadas del siglo XIX y las primeras del XX –período caracterizado de crecimiento natural y aporte de migratorio– éste nunca fue logrado. En Uruguay, aun considerando hipótesis razonables en términos de un posible incremento de la fecundidad, aunque la tendencia es opuesta, y optimistas respecto a transformarnos en receptores de inmigrantes, las proyecciones de máxima apenas superan los 4 millones de habitantes para el año 2050 (Bengoechea et. al 2012).

Dado que el crecimiento de la población es un objetivo difícil de alcanzar, al menos en números significativos, los proyectos nacionales tienen que ser adaptados a esta realidad, aprovechando las ventajas de la pequeñez. Sin embargo las implicancias sociales y económicas de este proceso son múltiples, y entre ellas se destacan las presiones financieras sobre los sistemas de retiro, así como el encarecimiento de los sistemas nacionales de salud y la necesidad de proveer cuidados a contingentes cada vez más numerosos de adultos mayores (en un contexto cambiante de estructuras de arreglos familiares, roles de género, y demandas del mercado de trabajo). Las relaciones intergeneracionales se complejizan, y coexisten, como nunca antes, varias generaciones en el ámbito familiar y social (Varela 2008).

Dado que los diferentes gobiernos siempre se ha considerado como un “drama” la escasa cantidad de habitantes, han existido algunas declaraciones públicas tendientes a “poblar la campaña”. Por ejemplo, en abril de 2011 el por  entonces Presidente Mujica, señaló su

interés por favorecer la inmigración de campesinos de países de la región para trabajar la tierra, dado que el vaciamiento del campo era una de sus principales preocupaciones⁸. Para algunas visiones la llegada de las 42 personas sirias se enmarca en dicha estrategia.

Las razones oficiales por las cuales Uruguay tomó la decisión política de recibir refugiados sirios *“obedece a nuestra propia identidad y al compromiso histórico de nuestro país. Memoria histórica con quienes llegaron alguna vez empujados por la guerra y el hambre, buscando un hogar y con su presencia, su cultura y su trabajo ayudaron a construir lo que hoy somos (...) la llegada de los refugiados se encuadra en una concepción de defensa y promoción de los Derechos Humanos que lleva adelante Uruguay desde hace un buen tiempo”*⁹.

Partiendo de la noción que cada tipo de movilidad tiene causas y consecuencias diferentes, es pertinente pensar el caso concreto con la finalidad de responderá sobre qué dimensiones de los derechos humanos están siendo afectados cuando se produce un desplazamiento forzado, cuáles son las esferas vitales que se inquietan ante el desplazamiento y cuáles son las implicancias, en términos de derechos humanos, de las políticas internacionales sobre refugiados.

A. Selección, arribo y movilidad de las familias sirias

Luego del viaje que el Ministro de Relaciones Internacionales (2010-2015) Luis Almagro¹⁰ realizó por Jordania, Mujica tuvo la iniciativa de albergar un centenar de familias de refugiados víctimas de la guerra. La decisión fue aprobada por ACNUR que trabajó junto a Uruguay en la selección, planificación de la llegada, y adaptación de las familias, compuestas mayormente por niños y niñas. Con tal finalidad se formó un grupo de trabajo interinstitucional, liderado por la Secretaría de Derechos Humanos de Presidencia que definió los perfiles de las personas que serían recibidas y las etapas de la recepción: la primera en octubre de 2014 y una segunda a fines de febrero de 2015.

⁸Ver <http://www.elobservador.com.uy/mujica-pretende-importar-trabajadores-n93462>. Artículo publicado el 11 de Abril de 2011, consultado el 25 de Octubre de 2015.

⁹ Fragmento extraído de la página oficial de la Secretaría de Derechos Humanos de la Presidencia de la República Oriental del Uruguay. Ver: <http://derechoshumanos.gub.uy/programas-de-reasentamiento-de-familias-sirias-en-uruguay/>

¹⁰ Actualmente Luis Almagro se desempeña como Secretario General de la Organización de Estados Americanos (OEA), por 33 votos en 34.

En ese grupo de trabajo se estableció que el proceso de selección de candidatos¹¹ se realizaría entre los refugiados asentados en el Líbano, para lo cual en agosto de 2014 viajó una misión oficial del gobierno encargada de efectuar entrevistas a las familias preseleccionadas por ACNUR. Una vez de vuelta en Uruguay se definieron las familias que serían reasentadas.

El plan establecido preveía que apenas llegaran las 42 personas, se alojarían en un hogar propiedad de los Hermanos Maristas por dos meses. Esa etapa fue denominada "aterizaje" ya que durante su transcurso serían educados en el español y las "costumbres" del Uruguay. Una vez finalizado, serían trasladados a los "domicilios de radicación" en las localidades de Soca -departamento de Canelones- y Juan Lacaze -Colonia-. Las distintas fases del programa fueron solventadas, totalmente, por el Gobierno de Uruguay.

Según lo declarado por el Secretario de Derechos Humanos de la Presidencia:

*"(...) la posibilidad de integración de las personas reasentadas depende, en gran medida, de la comunidad de acogida, de abrigo y solidaridad, y eso requiere de un diálogo. El éxito de la operación está en la capacidad de acogida, las fuentes laborales y en las oportunidades de vivienda (...) necesitamos el mayor apoyo de la sociedad, de la sociedad civil organizada y de las organizaciones de la sociedad civil, pero la conducción debe ser del Gobierno"*¹².

Como fuera explicitado, las personas refugiadas son quienes requieren mayor protección en el marco de la movilidad humana y en tal sentido, desde las autoridades encargadas del operativo, se reclamó "ir despacio":

"(...) dejémoslos quietos, aterrizar, establecerse. Ya tendremos oportunidad de expresarles nuestra solidaridad, que creo que es bueno, pero hay que tener tiempo (...) hay que cuidar a estas personas, sin ser paternalistas, pero no avasallarlas. Incluso con el afecto se puede ser avasallante. Hay que respetar su identidad. Tampoco son animales de exhibición, sino

¹¹ Uruguay puso como condición que el 60% fueran menores de edad y que por cada familia hubiera un mayor en condiciones de trabajar. Ver el artículo publicado en <http://www.elobservador.com.uy/las-cinco-primeras-familias-sirias-33-hijos-llegan-hoy-uruguay-n289473> el 8 de octubre de 2015, consultado el 25 de octubre de 2015.

¹² Fuente: <http://www.montevideo.com.uy/auc.aspx?246577,245,1391>. Artículo publicado el 10 de Setiembre de 2014, consultado el 25 de Octubre de 2015.

*personas que vienen de situaciones difíciles y a los que Uruguay les tiende la mano para darles la posibilidad de retomar un proyecto de vida*¹³.

Finalmente, 9 de Octubre de 2014 arribaron las familias, acompañadas por una delegación oficial conformada por una funcionaria del Ministerio de Relaciones Exteriores, un jerarca del Ministerio de Salud Pública y tres traductores. En cada uno de los discursos relevados, se insistió en el hecho de que las personas sirias podrían regresar a su país cuando lo desearan, al igual que radicarse de forma permanente en Uruguay.

El período de adaptación de las personas sirias fue seguido intensamente por los medios de comunicación. Mediante un rastreo de las actividades y pormenores de la cotidianeidad de las familias, comenzaron a circular diversas versiones sobre la adaptación. En términos generales, se constató que los niños lo hicieron con mayor facilidad y que el pueblo uruguayo desplegaba buenos dotes de anfitriones. Sin embargo, tras un período de alta exposición mediática, que únicamente resaltaba los aspectos exóticos del asentamiento, comenzaron a generalizarse los editoriales y mensajes que daban cuenta de los “problemas de adaptación”, los “reclamos” y “quejas” de las familias sirias. Atrás quedaron los días destinados a la bienvenida, las dimensiones humanas de los derechos comenzaron a cobrar protagonismo, las garantías y las obligaciones de todos los actores involucrados pasaron a primer plano del espacio público.

Durante todo el período de adaptación se cruzaron las interpretaciones entre aquellos que consideraban que el arribo de las personas sirias se enmarcaba dentro de un plan político que catapultaría al Presidente Mujica al Premio Nobel de la Paz y al ex canciller Almagro a la Secretaria General de la OEA, caracterizado por la improvisación y falta de planificación, y los otros que pensaban al proceso como una instancia de re-nacimiento del Uruguay hiperintegrador. Sin embargo, en ninguna de las dos concepciones, se vislumbró una reflexión crítica en relación al tratamiento en clave de protección de los derechos humanos de las personas. Si bien se constata que la contención cotidiana estuvo presente desde el principio, el discurso por momentos rozó el paternalismo.

Este tipo de consideraciones se volvieron más explícitas, cuando algunas familias sirias señalaron su deseo de retirarse de Uruguay con la finalidad de movilizarse a su país de origen o trasladarse

¹³ Fuente: <http://www.carasycajetas.com.uy/se-ultiman-detalles/>. Artículo publicado el 10 de Setiembre de 2014, consultado el 25 de Octubre de 2015.

a algunos destinos europeos que modificaron sus políticas hacia los refugiados (Alemania, Suecia). A partir de ese momento, comenzaron a circular discursos que los consideraban “desagradecidos”¹⁴.

IV. A modo de conclusión

Al comienzo del artículo se plantearon algunas interrogantes relativas a cómo procesar la integración y garantía de los derechos humanos de las personas refugiadas, mediante qué mecanismos, institucionales o simbólicos los uruguayos incluyen al diferente-otro extranjero vulnerado y cómo juega la agenda internacional y las presiones políticas extranjeras.

Ahora bien ¿cómo manejar los límites del rédito político en una temática tan sensible? En primer lugar, alejar las cuestiones propias de la política de un hecho que es en sí mismo político, es un tanto ingenuo. Tanto la dinámica política doméstica, como las presiones de la agenda internacional poseen un rol importante, que es problemático negar. Por tal motivo, una estrategia paliativa sería desplegar medidas públicas tendientes a proteger los derechos de las personas que se encuentran en un proceso de movilidad para evitar la constitución de espacios propicios la criminalidad organizada transnacional. Esto supone no limitarse a la adopción de un lenguaje amistoso e inclusivo, sino que implica la construcción de un nuevo marco normativo en sintonía con la política migratoria regional e internacional sustentada en el respeto a los derechos de las personas. En otras palabras, el reconocimiento del otro, en este caso foráneo, ha de originarse en el hecho de ser un sujeto portador de derechos.

Si bien Uruguay desde el plano discursivo aparenta poseer este tipo de abordaje, es imprescindible caminar hacia un nuevo marco legal e institucional que lo cristalice. En este contexto, el Estado ejercería su facultad reguladora en el control migratorio y aplicaría mecanismos garantistas sobre los derechos de las personas en movilidad. Concomitantemente, un abordaje de tal magnitud es incompleto si no se toman en cuenta las demandas realizadas en términos de políticas públicas aplicables. Por tal motivo es pertinente pensar en clave de políticas públicas transnacionales, o estrategias de intervención que se realicen entre países de origen y destino para aumentar la coherencia y efectividad al momento de ser aplicadas. Sin embargo, en la práctica concreta es muy

¹⁴ Ver: <http://subrayado.com.uy/Site/noticia/42252/sirios-refugiados-se-quejaron-de-que-uruguay-es-muy-caro>. Informe publicado el 23 de febrero de 2015, consultado el 25 de Octubre de 2015.

complejo llevar adelante este tipo de intervención internacional ya que algunos países se encuentran en una situación precaria para llevar adelante este tipo de coordinación.

Bibliografía

- ACNUR-ONU. *Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado*. Ginebra, 2002.
- ACNUR-ONU. *El trabajo del ACNUR en Uruguay*. 2013.
- Disponible en:
http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Uruguay/Trabajo_del_ACNUR_en_Uruguay.pdf?view=1
- ACNUR-ONU. *Tendencias globales. Desplazamientos forzados en 2014*. Ginebra, 2014.
- Bengoechea, J., Cabella, W., Calvo, J., et al. *Detrás de los tres millones. La población uruguaya luego del Censo 2011*. Montevideo, Universidad de la República-Programa de Población, 2012.
- Carneiro, F. “En búsqueda del reconocimiento. Tácticas del movimiento afrouruguayo durante la postdictadura” en Laura Gioscia (coord.) *¿Más allá de la tolerancia? Ciudadanía y diversidad en el Uruguay contemporáneo*. Montevideo, TRILCE-CSIC, 2014.
- Chasqueti, D. “El proceso constitucional en el Uruguay del siglo XX” en Gerardo Caetano (comp.) *El Uruguay del Siglo XX. La política*. Montevideo, EBO-Instituto de Ciencia Política, 2005.
- Delacoste, G. “La cuestión plancha” en Laura Gioscia (coord.) *¿Más allá de la tolerancia? Ciudadanía y diversidad en el Uruguay contemporáneo*. Montevideo, TRILCE-CSIC, 2014.
- Ferrajoli, L. *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Madrid, Trotta S.A, 1999.
- Filgueira, C., Filgueira, F. *El largo adiós al país modelo. Políticas sociales y pobreza en el Uruguay*. Montevideo, ARCA, 1994.
- González Andrade, S. “El refugiado por motivos sociales. A la puerta de una nueva categoría de refugiado” en Pérez Ruales N., Valle Franco, A (coords.). *Los Derechos en la movilidad humana: del control a la protección*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2009.
- Iglesias, M. “La excepción como práctica de gobierno en Uruguay, 1946-1963” en *Contemporánea. Historia y problemas del siglo XX*. Vol. 2. Año 2, 2011. ISSN 1688-7638.

- Moreira, C. “Ideología, pobreza y movilidad social en el Uruguay”. Artículo publicado el 16 de Julio de 2007 en *La Red 21*, 2007.
- Disponible en: <http://www.la21.com.uy/comunidad/265569-ideologia-pobreza-y-movilidad-social-en-uruguay>
- Midaglia, C. *Alternativas de protección a la infancia carente. La peculiar convivencia de lo público y privado en el Uruguay*. Buenos Aires, CLACSO, 2001.
- OIM-Perú. *Módulo II: Movilidad humana. Gestión fronteriza integral en la subregión andina*. Lima, 2012
- Papadópulos, J. *Seguridad social y política en el Uruguay*. Montevideo, CIESU, 1992.
- Pérez Ruales N., Franco, A. *Los Derechos en la movilidad humana: del control a la protección*. Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2009.
- Rama, G. *La democracia en Uruguay: una perspectiva de interpretación*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1987.
- Varela, Carmen (coord.) *Demografía de una sociedad en transición. La población uruguaya a inicios del siglo XXI*. Montevideo, UNFPA-Programa de Población Facultad de Ciencias Sociales, 2008.
- Villegas, B., Zeballos, C. “La incorporación de la Nueva Agenda de Derechos: el progresismo y la construcción de Ciudadanía” en *Perspectivas em Políticas Públicas* N°15, 2015. ISSN 1983-3733 (versión impresa) ISSN 2236-045X (versión electrónica).
- Disponible en: http://revistappp.uemg.br/index.php?option=com_content&view=article&id=83&lang=es
- Zeballos, C. *Ampliación pactada y trayectoria garantida: La extensión del sufragio en el Uruguay de 1915*. Monografía de grado para la Licenciatura en Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales-Universidad de la República. 2013

Fuentes consultadas

www.elpais.com.uy

www.elobservador.com.uy

www.derechoshumanos.gub.uy



www.montevideo.com.uy

www.subrayado.com.uy

www.acnur.org

www.lr21.com.uy

Palabras Clave

Refugiados

Movilidad humana

Uruguay

Key Words

Refugees

Human mobility

Uruguay