



Tesis de Grado

Argentina y Alemania: ¿países de inmigración?
Análisis comparado de las políticas de acogida
de refugiados de la República Árabe de Siria
desde el 2011 hasta el 2017

USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Estudiante: Elena Kalbermatten
Licenciatura en Relaciones Internacionales
E-mail: elen.kalbermatten@gmail.com

Fecha de entrega: 20.12.2017
Tutor: Lic. Federico Kalbermatten (M.A. en Relaciones Internacionales)

Índice

1. Introducción	3
1.1 Marco Metodológico	6
1.2 Marco Teórico Conceptual	7
1.2.a. Estado del Arte.....	7
1.2.b. Sistema Conceptual.....	11
1.2.c. Aproximaciones Teóricas	17
2. Marco Contextual	20
2.1 Antecedentes del conflicto en Siria.....	20
2.2 Guerra civil	26
2.3 Cuadro de situación: crisis de refugiados global.....	30
3. Argentina	34
3.1 Antecedentes históricos	34
3.1.a. La inmigración sirio-libanesa.....	37
3.1.b. Refugiados en Argentina	39
3.2 Marco normativo	42
3.3 Programa Siria y políticas de acogida.....	45
4. Alemania.....	54
4.1 Antecedentes históricos.....	54
4.1.a. Inmigración Turca en Alemania.....	57
4.2 Marco normativo	61
4.3 Política de acogida de refugiados.....	64
4.3.a Cronología de los hechos.....	64
4.3.b Medidas adoptadas por el gobierno alemán.....	67
5. Conclusión.....	77
6. Anexo.....	86
Nº1: Tendencia del desplazamiento global y proporción de desplazados (1997-2016)..	86
Nº2: Evolución refugiados sirios registrados a nivel internacional (2012-2017).....	86
Nº3: Principales países de acogida de refugiados (2015- 2016).....	87
Nº4: Inmigración sirio-libanesa en Argentina (1897-1913).....	88
Nº5: Solicitudes de Estatuto de Refugiado para Argentina (1985-2016).....	89
Nº6: Solicitudes de Estatuto de Refugiado según género (1985-2016).....	90

Nº7: Refugiados en Argentina según nacionalidad (2012-2016).....	91
Nº8: Permisos de ingreso solicitados por provincia de residencia en el marco del Programa Siria a octubre 2017	91
Nº9: Evolución de las solicitudes de refugiados en Alemania (1953-2017).....	92
Nº10: Porcentaje de refugiados en Alemania según principales nacionalidades (enero-octubre 2017)	93
Nº11: Porcentaje de refugiados, musulmanes y descendientes de inmigrantes por Estado Federal en 2015	94
Nº12: Solicitantes de asilo por Estado Federal (enero-octubre 2017).....	95
Nº13: Comparación internacional de solicitudes de asilo (2012-2016).....	95
Nº14: Evolución de las solicitudes de asilo por año (2013-2017)	96
7. Bibliografía.....	97



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

1. Introducción

El objetivo de la presente obra es realizar un análisis comparativo de la política migratoria de la República Federal Alemana y la República Argentina, y en particular, evaluar las medidas adoptadas por ambas naciones como respuesta a la profundización del fenómeno migratorio, como consecuencia de la guerra civil en la República Árabe Siria desde el 2011.

Si bien el peso específico de la República Federal Alemana como actor central de la Unión Europea y de primer orden de la comunidad internacional frente a la crisis migratoria ha contribuido a generar un nivel de responsabilidad global mayor sobre su política de acogida de refugiados, el histórico aporte argentino a la migración como Política de Estado desde su configuración estatal y los esfuerzos de los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner y, recientemente, del Ing. Mauricio Macri, merecen un análisis pormenorizado en el marco del desarrollo de una política exterior más activa, que aspira devolverle a la República Argentina un rol de mayor protagonismo en la arena global, en consonancia con su fuerte compromiso por promover los Derechos Humanos y las libertades fundamentales desde el retorno a la democracia en 1983.

A efectos de dilucidar la política migratoria argentina, es fundamental realizar una evaluación del legado de las oleadas migratorias provenientes de Siria y Líbano, a efectos de conocer el rol desempeñado por las instituciones sirio-libanesas en la sociedad rioplatense para acoger a familiares en años recientes, e interpretar la articulación de las comunidades sirio-libanesas, establecidas históricamente en la República Argentina, con las políticas migratorias estatales y provinciales sobre acogida de refugiados.

En el caso alemán, es destacable analizar las transformaciones históricas de su perfil migratorio: de ser un Estado-Nación expulsor de población hasta la primera mitad del siglo XX, la República Federal Alemana se transformó gradualmente en un país receptor de migración, íntimamente ligado al desarrollo económico durante la gestión del Canciller Konrad Adenauer (1949-1963) y el programa de desarrollo fundado en los principios de la economía social de

mercado de Ludwig Erhard. La necesidad de incrementar el nivel de mano de obra para potenciar la producción industrial generó incentivos para promover la migración, en primera instancia, de trabajadores temporales italianos, españoles y griegos, y, posteriormente, de procedencia turca, cuyo legado arroja resultados ambivalentes, en términos de integración y, fundamentalmente, de asimilación a la sociedad y cultura alemana. Estas primeras observaciones ponen de relieve la importancia de la historia no sólo para realizar un balance sobre la política migratorias de Argentina y Alemania, sino también para evaluar sus respectivos perfiles migratorios y comprender las medidas específicas adoptadas desde el comienzo de la guerra civil en la República Árabe de Siria.

Cabe mencionar que las políticas migratorias de la República Argentina y la República Federal Alemana se encuentran cimentadas no sólo en sus respectivas leyes fundamentales, sino también a través de la adhesión a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951) y, posteriormente, del Protocolo sobre el Estatuto de Refugiados (1967). En este sentido, la política migratoria de ambos Estados se fundamenta en legislación nacional, convenciones internacionales y, en el caso particular alemán, pese a la falta de consenso para configurar una política de asilo común europea, la reglamentación de la Unión Europea posee gran importancia a nivel comunitario.

A pesar de la transformación estatal alemana de Estado expulsor de población a receptor de inmigración desde mediados del siglo XX, que puede interpretarse en cierta medida, como una transformación inversa al experimentado por la República Argentina como consecuencia de su evolución económica desfavorable a fines del mismo siglo, persisten en Alemania, a pesar de la esforzada "Willkommenskultur" o "Cultura de Bienvenida", elementos xenófobos, institucionalizados como partidos políticos, que promueven una fuerte resistencia al ingreso de refugiados. En términos más amplios, esta tendencia, responde a la instrumentalización de discursos anti-inmigración, principalmente en el hemisferio norte, y encuentran su expresión en los movimientos antiglobalización. Estas tensiones, parecen indicar que la implementación de la política de refugiados propuesta por el partido CDU (Unión Demócrata Cristiana) de la Canciller Angela

Merkel puede encontrar sus límites en la arena parlamentaria, y por ende, bloquear o limitar, la capacidad de acción del Estado alemán en materia migratoria.

El caso argentino, por su parte, es de una naturaleza completamente diferente. Esto se debe no sólo al peso relativamente débil de la República Argentina en la arena internacional, sino a factores geográficos y la capacidad de financiar proyectos con un mayor peso específico para contribuir a una solución sostenida y sustentable de la problemática de refugiados.

La hipótesis de trabajo sostenida en la presente obra se resume en que:

“La política migratoria de la República Federal Alemana y de la República Argentina han sido diseñadas en función de las necesidades de desarrollo económico de ambos Estados y, debido a que han sido fundadas sobre la base de la asimilación cultural, requieren ser reformuladas para generar respuestas a los nuevos desafíos que representa la crisis de refugiados de la República Árabe de Siria”.

A fin de responder a la hipótesis, el problema de investigación que se presenta es ¿qué respuestas en materia de políticas migratorias proponen la República Argentina y la República Federal de Alemania para hacer frente a la crisis de refugiados y acoger a solicitantes de asilo de la República Árabe de Siria desde el inicio de la guerra civil en el 2011 hasta la actualidad? Asimismo, otros interrogantes a analizar que se desprenden son: ¿Qué medidas se han implementado en Argentina y Alemania al respecto?, ¿Cuáles son los antecedentes históricos migratorios de ambos Estados?, ¿Qué similitudes y diferencias presentan sus políticas migratorias?

La temática del presente trabajo se encuentra estrechamente vinculada con la mayor crisis internacional de refugiados desde la Segunda Guerra Mundial. Se trata de una problemática que tiene sus orígenes en el Medio Oriente y África, pero cuyos efectos y consecuencias han alcanzado a todo el mundo. Esta crisis migratoria se produce en gran medida debido a la guerra civil que atraviesa la República Árabe de Siria, lo que ha generado una masiva expulsión de su población.

Ahora bien, ¿cuál es el motivo por el cual se ha decidido evaluar comparativamente la política migratoria de la República Federal Alemana y la República Argentina? Mientras que Alemania es uno de los principales países receptores de refugiados dentro de Europa, la Argentina cobra relevancia regional debido a sus importantes antecedentes en materia de inmigración. Por ello, el presente análisis comparado de las políticas públicas implementadas por Alemania y Argentina radica en la necesidad de hacer frente a este fenómeno migratorio masivo y desarrollar herramientas que permitan la integración de los refugiados en dichas sociedades.

1.1 Marco Metodológico

A continuación, se detallará el diseño utilizado durante la investigación, es decir, las decisiones estratégicas sobre la metodología a implementarse. De acuerdo al propósito, se trata de un estudio evaluativo para medir el grado de impacto de las políticas públicas que se implementan tanto en Alemania como en Argentina en relación a la recepción de refugiados de Siria. En otras palabras, se procurará evaluar la implementación de los programas gubernamentales y el grado en que las acciones realizadas cumplieron los objetivos previstos.

Según la proveniencia de los datos, se han utilizado fuentes secundarias. Esta obra ha sido fruto de una sigilosa investigación sobre la temática de refugiados, y, dado las dificultades para acceder a publicaciones en lengua española e inglesa sobre la política migratoria alemana, se han consultado fuentes alemanas digitales de reciente edición a través de la Biblioteca de la Universidad Andrassy Budapest (AUB), y portales oficiales del gobierno de la República Federal Alemana. Para el caso argentino, se han utilizado fuentes oficiales de la Dirección Nacional de Migraciones así como estadísticas, publicaciones académicas y artículos periodísticos.

De acuerdo a la dimensión temporal, la investigación es de tipo longitudinal debido a que contiene información referida a diferentes momentos a lo largo del tiempo. Concretamente, se analiza la implementación de las políticas de acogida

de refugiados desde el año 2011 hasta la actualidad. Finalmente, es una investigación cualitativa ya que tiene como objetivo la descripción de las cualidades de un fenómeno, en este caso las políticas de Alemania y Argentina sobre refugiados, en vistas a alcanzar un entendimiento en profundidad sobre la crisis de refugiados y las medidas para hacer frente a la misma.

1.2 Marco Teórico Conceptual

1.2.a. Estado del Arte

En el presente apartado se identificarán los antecedentes bibliográficos de la temática estudiada. Debido a que no se han encontrado estudios comparados entre Argentina y Alemania sobre el tema a abordar, se ha procedido a investigar y analizar información acerca de la actual situación migratoria en Alemania y su análoga siria en la Argentina.

En el contexto alemán, se ha constatado la existencia de antecedentes bibliográficos sobre la temática a investigar. En primer lugar, Alejandro Rada en "El liderazgo alemán en la llegada de refugiados"¹, analiza la acogida de refugiados por parte de Alemania destacando la iniciativa del gobierno alemán en relación al resto de los países de la Unión Europea. En este sentido, hace énfasis en la medida adoptada por el gobierno de Merkel y las consecuencias que genera la recepción de refugiados, sobre todo en términos de aumento del gasto social. No obstante, el subtítulo de su publicación "Más luces que sombras" hace referencia a los efectos económicos positivos que puede traer aparejada la crisis migratoria en relación al aumento de población joven y el potencial de los refugiados como fuerza de trabajo.

¹ Rada, Alejandro (2015). "El liderazgo alemán en la llegada de refugiados. Más luces que sombras". *Tiempo de Paz*. Issue 118, p85-92. 8p.
Disponible en: <http://eds.a.ebscohost.com/eds/pdfviewer/pdfviewer?vid=4&sid=90dfb20d-97e3-46db-b60e-edd813b2b997%40sessionmgr4008&hid=4202> (Último acceso: 04.10.2017)

En segundo lugar, Chai Jolie en su artículo "Amenazas contra la libertad en Alemania"² también estudia la presente crisis migratoria en Alemania pero desde un punto de vista diferente: la vulneración de los derechos de los refugiados. En este sentido, el autor analiza en su artículo la precariedad de las instalaciones para los refugiados en Alemania junto a las amenazas contra las libertades de los mismos. Específicamente, se centra en las políticas del gobierno y en el proceso que atraviesan los solicitantes de asilo hasta ser admitidos como refugiados. De esta manera, se consideran particularmente los derechos humanos y civiles de los solicitantes de asilo. Como contrapartida a este artículo, se encuentra el de Karakayali, Serhat y Olaf Kleist cuyo título es "Voluntarios y Solicitantes de asilo"³, donde ambos autores realizan un análisis de las iniciativas voluntarias de la población alemana durante la recepción de los refugiados. En esta línea, el artículo se centra en el apoyo recibido por los solicitantes de asilo y refugiados de las personas que viven a su alrededor. Entre otros temas tratados se incluyen los problemas de infraestructura que se enfrentan los refugiados en los países receptores, la formación de las políticas de inmigración en virtud del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) y el voluntarismo en Alemania.

En tercer lugar, en la publicación académica "La detención de inmigrantes", el autor Philip Amaral⁴ se refiere a las condiciones de vida de los refugiados experimentadas en los centros de detención en Europa, específicamente en Alemania. De esta manera, el autor contempla los riesgos a la salud y al bienestar

² Chai, Jolie (2013). "Amenazas contra la libertad en Alemania". Revista Migraciones Forzadas. Issue 44, p29-29. 1p. Disponible en: <http://eds.a.ebscohost.com/eds/detail/detail?sid=5c3c072b-70a5-4f9f-82e4-7243af1a0acb%40sessionmgr4008&vid=0&hid=4202&bdata=Jmxhbm9ZXMmc2I0ZT1lZHMtbGI2ZQ%3d%3d#AN=94949607&db=zbh> (Último acceso: 04.10.2017)

³ Karakayali, Serhat y Olaf Kleist, J. (2016). "Voluntarios y solicitantes de asilo." Revista Migraciones Forzadas. Issue 51, p65-67. 3p. Disponible en: <http://eds.a.ebscohost.com/eds/detail/detail?vid=6&sid=90dfb20d-97e3-46db-b60e-edd813b2b997%40sessionmgr4008&hid=4202&bdata=Jmxhbm9ZXMmc2I0ZT1lZHMtbGI2ZQ%3d%3d#AN=114122208&db=aph> (Último acceso: 04.10.2017)

⁴ Amaral, Philip (2013). "La detención de inmigrantes: en busca de alternativas." Revista Migraciones Forzadas. Issue 44, p40-42. 3p. Disponible en: <http://eds.a.ebscohost.com/eds/detail/detail?sid=146b77ec-c349-41e6-96e1-72af0312d3a2%40sessionmgr4008&vid=0&hid=4202&bdata=Jmxhbm9ZXMmc2I0ZT1lZHMtbGI2ZQ%3d%3d#AN=94949615&db=aph> (Último acceso: 04.10.2017)

de las personas detenidas en estas instalaciones. También compara dichas condiciones de Alemania con las de Bélgica y el Reino Unido.

En cuarto lugar, en "Back to Europe: Geografía de una inmigración sin precedentes"⁵, los autores estudian el incremento demográfico en Europa en los últimos años. Especialmente describen el aumento considerable en el número de extranjeros en el continente, donde se destaca Alemania y luego España con la mayor cantidad de población extranjera. Se trata, pues, de un análisis del proceso migratorio desde un punto de vista específicamente demográfico. No obstante ello, se tiene en cuenta también el estudio de las causas de dicho fenómeno y de sus principales efectos sobre la cultura y civilización europea.

En quinto lugar, Corina Chiarella⁶ escribe en su tesis sobre el fenómeno de la radicalización islámica de Alemania y Holanda a raíz de la reciente inmigración proveniente de países musulmanes. En su tesis, se realiza un estudio comparado sobre la islamización de dichos países y plantea los principales desafíos que enfrentan los gobiernos. Ella se centra específicamente en la variable religiosa para analizar y comparar las consecuencias de la inmigración en Europa. De esta manera, se realiza un especial hincapié en el impacto de la migración en la agenda de seguridad y en las consecuencias del extremismo islámico.

Además, entre los autores que tratan la recepción de refugiados de Siria en Europa se destacan diferentes autores. Entre éstos, Carmen González Enríquez en "La crisis de los refugiados y la respuesta europea"⁷ analiza el impacto de la llegada de refugiados a Europa y los riesgos y desafíos que plantea para la zona Schengen, en cuanto al libre tránsito de personas dentro de la UE. En su artículo

⁵ Cebrián, Juan A, Bodega, María Isabel y Lou, María Asunción Martín. "Back to Europe: Geografía de una inmigración sin precedentes." Revista Geográfica. jul-dic2008, Issue 144, p25-55. 31p. Disponible en: <http://eds.a.ebscohost.com/eds/detail/detail?sid=fb72c8df-1c54-49d6-8bab-8d803dca10c8%40sessionmgr4007&vid=0&hid=4202&bdata=Jmxhbm9ZXMmc2l0ZT1lZHMtbG12ZQ%3d%3d#AN=35781557&db=zbh> (Último acceso: 04.10.2017)

⁶ Chiarella, Corina Julieta (2007). Tesis: "El proceso de radicalización islámica: los casos de Alemania y Holanda y los desafíos que enfrentan sus gobiernos". Universidad del Salvador, Buenos Aires.

⁷ González Enríquez, Carmen (2015). "La crisis de los refugiados y la respuesta europea". Real Instituto Elcano. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/demografia+y+poblacion/ari67-2015-gonzalez-enriquez-crisis-refugiados-respuesta-europea (Último acceso: 04.10.2017)

busca sobre todo describir las implicancias que plantea la actual crisis migratoria en relación al derecho comunitario europeo y al mecanismo de libre tránsito dentro de la Unión Europea, el Acuerdo Schengen. Por otra parte, la misma autora anteriormente mencionada escribió el artículo "La crisis de los refugiados: pensando a medio plazo"⁸ en donde se ocupa de la crisis de los refugiados haciendo referencia a la distinción entre refugiado y migrante económico. Esta conceptualización surgió en Europa de la necesidad de diferenciar qué tipo de migrantes recibir. Dicha diferenciación se explica en relación a la causa que motiva al migrante a emigrar o al refugiado a solicitar asilo. Por su parte, Cristina Gortázar Rotaeché en "La crisis de los refugiados: la hora de Europa"⁹ realiza un análisis de las incidencias de la recepción de refugiados en Europa, haciendo especial hincapié en las obligaciones de la Unión Europea sobre la acogida de ciudadanos sirios.

Respecto a la migración siria en Argentina, se destacan dos autores. Por un lado, Steven Hyland en "Arise from Deep Slumber: Transnational Politics and Competing Nationalisms among Syrian Immigrants in Argentina", estudia la migración siria en Argentina durante los años 1900 y 1922. En este sentido, en el ensayo se analiza la primera oleada de inmigración de origen sirio al país y, específicamente, el papel de intelectuales sirios en Argentina en la defensa de valores y lealtades políticas que fueron cambiando en su país de origen producto de la transformación políticas que se evidenciaron durante ese período. De esta manera, si bien este autor estudia el fenómeno migratorio sirio en Argentina, analiza la inmigración de principios de siglo XX, la identidad política de los migrantes y su relación con los cambios políticos que acontecían en el territorio sirio para aquella época. Por otro lado, Solène Bérodot junto a María Isabel Pozzo

⁸ González Enríquez, Carmen (2016). "La crisis de los refugiados: pensando a medio plazo". Real Instituto Elcano. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/demografia+y+poblacion/glezenriquez-crisis-de-los-refugiados-pensando-a-medio-plazo(Último acceso: 04.10.2017)

⁹ Gortázar Rotaeché, Cristina (2016). "La crisis de los refugiados: la hora de Europa". Real Instituto Elcano. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/ (Último acceso: 04.10.2017)