ISSN 1015-5074

Presentación
José Thompson J.

L'expansion de la juridiction et la responsabilité internationales et la primauté du droit
Antônio Augusto CANÇADO TRINDADE

La protección de los derechos humanos en la Organización de las Naciones Unidas: historia y actualidad
Fabián Salvioli

Restricción del derecho a voto de las personas privadas de libertad. Una aproximación socioeconómica
Goodfred Schwendenwein

The case of Gelman v. Uruguay: a case of human trafficking
Raimy Reyes

El uso de la fuerza en la jurisprudencia de la Corte IDH: retos para una garantía adecuada de los derechos humanos
Emilio G. Terán Andrade

Beneficios penitenciarios a condenados por delitos de lesa humanidad
María José Jara Leiva

O Sistema Interamericano de Direitos Humanos e a Paz na América Latina
Mariane Monteiro da Costa

La condition juridique de l'individu comme sujet de droit dans le droit interaméricain des droits de l'homm
Pascal JEAN-BAPTISTE

Movilidad humana y derecho a la seguridad social: una sinergia urgente y necesaria
Valentina Lucio Paredes Aulestia
Víctor D. Cabezas Albán

Visas humanitarias. La experiencia del Programa Siria en Argentina
María Soledad Figueroa
María José Marcogliese

Protección internacional en zonas de frontera: revisión de políticas estatales a la luz de las decisiones de los sistemas europeo e interamericano de protección de derechos humano
César Francisco Gallegos Pazmiño

Desplazamiento interno, ambiente y derechos humanos en América Latina
Ignacio Odriozola
Fernanda de Salles Cavedon-Capdeville
Erika Pires Ramos

REVISTA IIDH

Enero - Junio 2019

69

REVISTA IIDH

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS
INSTITUT INTERAMÉRICAIN DES DROITS DE L'HOMME
INSTITUTO INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS
INTER-AMERICAN INSTITUTE OF HUMAN RIGHTS

69



Enero - Junio 2019

Embajada de Noruega
Ciudad de México

REVISTA

IIDH

Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Institut Interaméricain des Droits de l'Homme
Instituto Interamericano de Direitos Humanos
Inter-American Institute of Human Rights

© 2019 IIDH. INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Revista
341.481
Revista IIDH/Instituto Interamericano de Derechos
Humanos.-Nº1 (Enero/junio 1985)
-San José, C. R.: El Instituto, 1985-
v.; 23 cm.

Semestral

ISSN 1015-5074
1. Derechos humanos-Publicaciones periódicas

Las opiniones expuestas en los trabajos publicados en esta Revista son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no corresponden necesariamente con las del IIDH o las de sus donantes.

Esta revista no puede ser reproducida en todo o en parte, salvo permiso escrito de los editores.

Corrección de estilo: José Benjamín Cuéllar M.

Portada, diagramación y artes finales: Marialyna Villafranca Salom

Impresión litográfica: Litografía Versalles

La Revista IIDH acogerá artículos inéditos en el campo de las ciencias jurídicas y sociales, que hagan énfasis en la temática de los derechos humanos. Los artículos deberán dirigirse a: Editores Revista IIDH; Instituto Interamericano de Derechos Humanos; A. P. 10.081-1000 San José, Costa Rica.

Se solicita atender a las normas siguientes:

1. Se entregará un documento en formato digital que debe ser de 45 páginas, tamaño carta, escritos en Times New Roman 12, a espacio y medio.
2. Las citas deberán seguir el siguiente formato: apellidos y nombre del autor o compilador; título de la obra (en letra cursiva); volumen, tomo; editor; lugar y fecha de publicación; número de página citada. Para artículos de revistas: apellidos y nombre del autor, título del artículo (entre comillas); nombre de la revista (en letra cursiva); volumen, tomo; editor; lugar y fecha de publicación; número de página citada.
3. La bibliografía seguirá las normas citadas y estará ordenada alfabéticamente, según los apellidos de los autores.
4. Un resumen de una página tamaño carta, acompañará a todo trabajo sometido.
5. En una hoja aparte, el autor indicará los datos que permitan su fácil localización (Nº fax, teléf., dirección postal y correo electrónico). Además incluirá un breve resumen de sus datos académicos y profesionales.
6. Se aceptarán para su consideración todos los textos, pero no habrá compromiso para su devolución ni a mantener correspondencia sobre los mismos.

La Revista IIDH es publicada semestralmente. El precio anual es de US $40,00. El precio del número suelto es de US$ 25,00. Estos precios incluyen el costo de envío por correo regular.

Todos los pagos deben de ser hechos en cheques de bancos norteamericanos o giros postales, a nombre del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Residentes en Costa Rica pueden utilizar cheques locales en dólares. Se requiere el pago previo para cualquier envío.

Las instituciones académicas, interesadas en adquirir la Revista IIDH, mediante canje de sus propias publicaciones y aquellas personas o instituciones interesadas en suscribirse a la misma, favor dirigirse al Instituto Interamericano de Derechos Humanos, A. P. 10.081-1000 San José, Costa Rica, o al correo electrónico: s.especiales2@iidh.ed.cr.

Publicación coordinada por Producción Editorial-Servicios Especiales del IIDH

Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Apartado Postal 10.081-1000 San José, Costa Rica
Tel.: (506) 2234-0404 Fax: (506) 2234-0955
e-mail:s.especiales2@iidh.ed.cr
www.iidh.ed.cr

Índice

Presentación 7
José Thompson J.

L'EXPANSION DE LA JURIDICTION ET LA RESPONSABILITÉ INTERNATIONALES ET LA PRIMAUTÉ DU DROIT **13**
Antônio Augusto CANÇADO TRINDADE

La protección de los derechos humanos en la Organización de las Naciones Unidas: historia y actualidad **31**
Fabián Salvioli

Restricción del derecho a voto de las personas privadas de libertad. Una aproximación socioeconómica **123**
Goodfred Schwendenwein

The case of Gelman v. Uruguay: a case of human trafficking **157**
Raimy Reyes

El uso de la fuerza en la jurisprudencia de la Corte IDH: retos para una garantía adecuada de los derechos humanos **195**
Emilio G. Terán Andrade

Beneficios penitenciarios a condenados por delitos de lesa humanidad **229**
María José Jara Leiva

O Sistema Interamericano de Direitos Humanos e a Paz na América Latina **261**
Mariane Monteiro da Costa

La condition juridique de l'individu comme sujet de droit dans le droit interaméricain des droits de l'homm..... **291**
Pascal JEAN-BAPTISTE

Movilidad humana y derecho a la seguridad social: una sinergia urgente y necesaria..... **337**
Valentina Lucio Paredes Aulestia
Víctor D. Cabezas Albán

Visas humanitarias. La experiencia del Programa Siria en Argentina..... **365**
María Soledad Figueroa
María José Marcogliese

Protección internacional en zonas de frontera: revisión de políticas estatales a la luz de las decisiones de los sistemas europeo e interamericano de protección de derechos humanos **395**
César Francisco Gallegos Pazmiño

Desplazamiento interno, ambiente y derechos humanos en América Latina..... **439**
Ignacio Odriozola
Fernanda de Salles Cavedon-Capdeville
Erika Pires Ramos

Presentación

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos (en adelante "el IIDH") presenta el número 69 de su revista institucional. En esta oportunidad, la edición no se limitó a una sola temática sino que recoge artículos en diversas materias relevantes para la realidad de nuestra región. Adicionalmente, tomando en cuenta las cuestiones de inseguridad y desigualdad que aquejan a varios países dentro de la misma –generadoras de amenazas que han obligado a migrar a cientos de miles de personas– así como los desafíos que esto implica para la garantía de derechos, es que también se han incluido opiniones especializadas en lo relativo a la movilidad humana, los movimientos migratorios, los desplazamientos internos y fronterizos así como de las solicitudes de refugio. Todo ello, en el ámbito de los derechos humanos.

Este número de la Revista también resulta especial, ya que es el primero que se publica bajo la consideración de su recién constituido Consejo Consultivo Editorial (en adelante "el CCE") presidido por don Antônio A. Cançado Trindade y con la participación de Mónica Pinto, Margaret Crahan, Fabián Salvioli y Renato Zerbini, quienes gracias a su trayectoria y relevantes aportes al movimiento regional de derechos humanos favorecerán el fortalecimiento permanente de esta publicación oficial.

En tal sentido, es un gusto para el IIDH presentar los artículos que forman parte de este número e invitar a la comunidad académica a que utilice estos recursos para la promoción y protección de derechos humanos que realicen desde sus propias prácticas y mandatos.

Para empezar, es de gran valía contar en el presente número con dos artículos escritos por miembros del CCE. Al respecto, Antônio A. Cançado –autor de *L'EXPANSION DE LA JURIDICTION ET LA RESPONSABILITÉ INTERNATIONALES ET LA PRIMAUTÉ DU DROIT*– identifica la evolución del derecho internacional contemporáneo y reconoce la necesidad de enfrentar los nuevos desafíos que se plantean; asimismo, aborda la temática de la expansión de la jurisdicción en la búsqueda de la realización de la justicia, la responsabilidad y el Estado de derecho en el ámbito internacional.

Por su parte, Fabián Salvioli –en *La protección de los derechos humanos en la Organización de las Naciones Unidas: historia y actualidad*– nos invita a recorrer la evolución de los derechos humanos motivada por la necesidad de su universalización, desde la preocupación internacional por los crímenes cometidos en la Segunda Guerra Mundial hasta los mecanismos de tutela de derechos humanos vigentes y las problemáticas actuales a las que se han tenido que enfrentar los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas.

Por otro lado, Goodfred Schwendenwein –autor de *Restricción del derecho a voto de las personas privadas de libertad. Una aproximación socioeconómica*– puntualiza cómo las personas privadas de libertad son invisibilizadas y sus derechos políticos vulnerados bajo el paradigma del castigo del sistema carcelario, al limitárseles en algunos países su derecho al voto. Asimismo, explora las posturas que las naciones podrían adoptar al respecto en congruencia con la democracia y los valores que intentan proteger los derechos humanos.

Raimy Reyes, en *The case of Gelman v. Uruguay: a case of human trafficking,* visibiliza las diversas formas de esclavitud

moderna en contraste con los derechos humanos que intentan prohibirlas. Examina cómo se ha interpretado el artículo 6 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante "la Convención Americana") en diversos casos; en ese marco, argumenta que los hechos ocurridos en el caso de Gelman contra Uruguay constituyeron trata de personas y explica cómo considera que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "la Corte IDH") debió haber determinado y declarado la responsabilidad del Estado.

En *El uso de la fuerza en la jurisprudencia de la Corte IDH: retos para una garantía adecuada de los derechos humanos*, Emilio G. Terán Andrade analiza la coerción estatal considerando el rol de las instituciones, el funcionariado y las sentencias que ha emitido la Corte IDH; además, identifica los estándares internacionales y la jurisprudencia regional en torno al uso de la fuerza. Finalmente, realiza un estudio sobre los retos que se han encontrado en el camino para garantizar los derechos humanos –de manera efectiva– cuando se deba emplear la fuerza.

María José Jara Leiva, en *Beneficios penitenciarios a condenados por delitos de lesa humanidad,* analiza su otorgamiento a la luz de los estándares del sistema interamericano de derechos humanos (en adelante "el sistema interamericano"); asimismo, evidencia las tensiones que pueden existir entre la necesidad de otorgar dichos beneficios y el deber estatal de sancionar a los responsables de graves violaciones de derechos humanos. Al respecto, la autora explica la solución que ha entregado la Corte IDH conciliando ambas obligaciones internacionales y buscando que se disminuyan las tensiones surgidas en tal escenario; también, facilitando la labor de los jueces internos al momento de ejercer el control de convencionalidad y ofreciendo una sistematización de los criterios respectivos.

Mariane Monteiro da Costa, en *O Sistema Interamericano de Direitos Humanos e a Paz na América Latina,* plantea cómo este contribuye a la búsqueda y la consolidación de tal aspiración en la subregión. Asociando lo anterior con la Convención Americana, realza la importancia de la participación de los Estados en la protección de los derechos humanos y argumenta cómo el sistema interamericano puede corroborar la paz en la región a partir de dos casos litigados en la Corte IDH.

Pascal Jean-Baptiste, en *La condition juridique de l'individu comme sujet de droit dans le droit interaméricain des droits de l'homm,* analiza diferentes perspectivas de la condición jurídica del individuo como sujeto de derecho en el ámbito interamericano. El estudio avanza desde la concepción de la persona como sujeto del derecho internacional, el derecho interamericano (su normativa y particularidades procedimentales), y las distinciones entre los "sujetos de derechos" y "titulares de derechos". Tras el análisis, se plantean los escenarios y debates que de acuerdo a la concepción de la condición jurídica del individuo que se tenga, podrían permitir –o no– el acceso directo de la persona a la Corte IDH a futuro.

Por otra parte, en el ensayo *Movilidad humana y derecho a la seguridad social: una sinergia urgente y necesaria*, los autores Valentina Lucio Paredes Aulestia y Víctor D. Cabezas Albán abordan los orígenes, el desarrollo, los principios y las principales prestaciones de la seguridad social. A partir de ello, exploran el tratamiento que se le ha dado a esta en los diversos sistemas de derechos humanos. Analizan también los estándares aplicables en el contexto de procesos de movilidad humana y examinan las directrices de los organismos internacionales especializados, así como las experiencias que los países han desarrollado para su garantía. Finalmente, presentan recomendaciones concretas

para que los Estados puedan diseñar políticas públicas sobre la materia en el contexto de procesos de movilidad humana.

Las coautoras María Soledad Figueroa y María José Marcogliese –en *Visas humanitarias. La experiencia del Programa Siria en Argentina*– ante las situaciones de desplazamiento humano forzado, presentan y discuten esta como respuesta para el caso argentino. En ese marco, examinan el desarrollo de la implementación de programas de visas humanitarias en áreas de conflicto armado con la finalidad de favorecer la coordinación y el apoyo entre distintos actores de la sociedad civil, individuos y gobiernos, utilizando como referencia el caso sirio.

En *Protección internacional en zonas de frontera: revisión de políticas estatales a la luz de las decisiones de los sistemas europeo e interamericano de protección de derechos humanos*, César Francisco Gallegos Pazmiño expone los conflictos a los que se enfrentan los Estados cuando por una parte tienen que lidiar con sus compromisos de derecho internacional, a la vez que ejercen soberanía sobre sus fronteras. Al respecto, el autor examina la forma en que los Estados tratan a las y los solicitantes de asilo que buscan ingresar a su jurisdicción territorial, en contraste con la manera cómo deberían tratarlos.

En *Desplazamiento interno, ambiente y derechos humanos en América Latina*, las autoras Fernanda de Salles Cavedon-Capdeville y Erika Pires Ramos junto a Ignacio Odriozola, abordan la temática de la movilidad humana en América Latina que es producto del cambio climático generador de riesgos y desastres naturales. Puntualizan la urgencia de adoptar medidas al respecto, ante la inexistencia actual de instrumentos internacionales o regionales vinculantes que reconozcan y protejan a las personas desplazadas por motivos ambientales.

Finalizo esta presentación agradeciendo a la cooperación noruega que hace posible la producción y difusión de la Revista, al CCE por sus aportes y valoraciones, y a las autoras y los autores por los artículos que elaboraron para esta nueva edición, los que valiosamente contribuyen al debate y a la búsqueda de soluciones en lo relativo a asuntos de actualidad y relevancia en el campo de los derechos humanos.

José Thompson J.
Director Ejecutivo, IIDH

Visas humanitarias. La experiencia del Programa Siria en Argentina

*María Soledad Figueroa**
*María José Marcogliese***

Introducción

La Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (en adelante "la Asamblea General de la ONU") adoptó, el 17 de diciembre del 2018, la Resolución A RES/73/151 mediante la cual se aprobó el Pacto Mundial sobre Refugiados[1] (en adelante "el Pacto Mundial" o "el Pacto"). Tal como se enuncia en la

* Abogada por la Universidad de Buenos Aires, asesora jurídica de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina, excomisionada ante la Comisión Nacional para los Refugiados, exconsultora del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y docente del curso sobre Derecho de los Refugiados de la maestría sobre Derecho Internacional de los Derechos Humanos de la Universidad de Buenos Aires (2010-2018).

** Licenciada en Sociología y magister en Políticas de Migraciones Internacionales por la Universidad de Buenos Aires, secretaria ejecutiva de la Comisión Nacional para los Refugiados de Argentina, consultora del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), docente Universidad Nacional de Tres de Febrero y cursando actualmente estudios de doctorado en Ciencias Sociales en la Universitat de Valencia.

1 ONU. *Resolución aprobada por la Asamblea General el 17 de diciembre del 2018*, Asamblea General, A/RES/73/151, distribución general 10 de enero del 2019, disponible en https://www.acnur.org/excom/ag_inf/5c644cfe4/oficina-del-alto-comisionado-de-las-naciones-unidas-resolucion-aprobada.html

Nota Introductoria al mismo, elaborada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (en adelante "el ACNUR"), su importancia radica –entre otras– en representar la voluntad política y la ambición de poner en práctica el principio de responsabilidad compartida. Los objetivos del Pacto Mundial son: i) aliviar las presiones sobre los países de acogida, ii) promover la autosuficiencia de los refugiados, iii) ampliar el acceso a las soluciones que impliquen a terceros países y iv) favorecer en los países de origen condiciones que propicien un retorno en condiciones de seguridad y dignidad.

Para la consecución de sus objetivos relacionados con el acceso a soluciones, el Pacto se refiere a las clásicas soluciones duraderas –repatriación voluntaria, integración local y reasentamiento– pero también a otras locales –permisos de estancia temporal, por ejemplo– y "vías complementarias para la admisión en terceros países, que pueden ofrecer oportunidades adicionales",[2] presentando estas vías para la admisión de personas necesitadas de protección internacional como complemento al reasentamiento, en la medida en que facilitan el acceso a la protección y/o soluciones. E insta a que esas vías "se ofrezcan de manera más sistemática, organizada y sostenible y prestando mayor atención a las cuestiones de género, por que [sic] prevean garantías de protección adecuadas y por que, [sic] de forma general, un mayor número de países brinden esas oportunidades".[3]

2 ONU. *Pacto mundial sobre los refugiados*, Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Parte II, Asamblea General, Documentos Oficiales, Septuagésimo tercer período de sesiones, Suplemento N° 12 (A/73/12 (Part II)), Nueva York, 2018, párr. 85, disponible en https://www.unhcr.org/gcr/GCR_Spanish.pdf

3 *Ibíd.*, párr. 94.

A su vez, se propone recabar contribuciones de los Estados –con el apoyo de las partes interesadas pertinentes– "a fin de […] establecer programas de patrocinio privados o comunitarios que se sumen a los programas regulares de reasentamiento, como los programas comunitarios promovidos a través de la Iniciativa Global para el Patrocinio de Refugiados". Plantea también que "otras contribuciones en el ámbito de las vías complementarias podrían consistir en visados humanitarios, corredores humanitarios y otros programas de admisión por motivos humanitarios".[4]

Algunos Estados de América del Sur han desarrollado interesantes experiencias en materia de visados humanitarios. Sus prácticas fueron consideradas en la elaboración del Pacto Mundial. Este, de hecho, se basó en un amplio proceso de consultas dirigido por el ACNUR con los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas (en adelante "la ONU") y otros actores clave. Una de estas consultas había tenido lugar en febrero del 2018 en la ciudad de Brasilia, Brasil, con los objetivos –entre otros– de compilar una lista de buenas prácticas y compromisos de la región, así como presentar recomendaciones que sirvan como contribuciones de la región al Pacto Mundial sobre los Refugiados.[5] Como producto de la Reunión Consultiva, los Estados y territorios de la región elaboraron un documento titulado Los 100 puntos de Brasilia. Aportes de América Latina y el Caribe para el Pacto Mundial sobre Refugiados,[6] en el

4 Cfr. *Ibíd*., párr. 95.

5 Nota conceptual. Reunión Consultiva de América Latina y el Caribe como una Contribución Regional al Pacto Mundial sobre Refugiados. Brasilia, 19-20 de febrero del 2018. disponible en https://www.acnur.org/publications/pub_crrf/5b58e98b4/nota-conceptual-reunion-consultiva-de-america-latina-y-el-caribe-como-una.html

6 ACNUR y otros. *Los 100 puntos de Brasilia. Aportes de América Latina y el Caribe para el Pacto Mundial sobre Refugiados*, Brasilia, 20 de febrero del 2018,

cual incluían las buenas experiencias regionales en materia de protección.

En el apartado referido a soluciones duraderas destaca, precisamente, la experiencia que algunos países venían desarrollando en el establecimiento de otras vías legales de admisión de personas con necesidades de protección. En particular, da cuenta de la "implementación de programas de visas humanitarias para personas en áreas de conflicto armado para facilitar la salida de su país de origen o de los países vecinos, favoreciendo la coordinación y el apoyo entre distintos actores de la sociedad civil, individuos privados y los gobiernos federales y locales, como en el caso sirio".[7] Uruguay, Argentina y posteriormente Chile[8] habían desarrollado –a partir del 2014– experiencias de reasentamiento y admisión de personas sirias.

En el presente documento presentaremos y discutiremos el desarrollo de este mecanismo en el caso argentino. No es el objetivo de este documento analizar el proceso de integración de la población refugiada llegada bajo el Programa Siria, sino fundamentalmente el desarrollo de este como respuesta político institucional innovadora a una situación de desplazamiento forzado.

---

disponible en https://www.acnur.org/publications/pub_crrf/5b58ea6c4/los-100-puntos-de-brasilia-aportes-de-america-latina-y-el-caribe-para-el.html

7 *Ibíd*., párr. 65.

8 Brasil implementó también un programa de visado humanitario que facilitaba el ingreso de personas de nacionalidad siria a su territorio que manifiesten voluntad de solicitar el reconocimiento del estatuto de refugiado en ese país. El programa no incluía mecanismos de regularización migratoria posteriores ni medidas específicas de asistencia y apoyo a la integración local, sino que solo facilitaba el viaje y una vez que ingresaban al país las personas debían solicitar estatuto de refugiado (Resolución Normativa CONARE Nº 17 de 20/09/2013, prorrogada por Resolución Nº 20 del 21/09/2015).

I. Antecedentes: la llegada de sirios y la respuesta a través de los sistemas migratorios y de asilo vigentes

Hacia fines del 2014 –según datos del ACNUR– se estimaba que el conflicto en la República Árabe Siria (en adelante "Siria") había producido 7,6 millones de personas desplazadas internamente, mientras que 3,8 millones de refugiados habían logrado atravesar las fronteras internacionales en busca de protección.[9] Las cifras convertían ya entonces la siria, en la principal crisis de desplazados y refugiados desde la Segunda Guerra Mundial.

Algunas de esas personas que se desplazaban fuera de la frontera buscando protección, llegaron a América del Sur. Argentina había recibido hacia fines del 2014, 91 solicitudes de estatuto de refugiado de personas de nacionalidad siria.[10] El organismo encargado de determinar dicha condición –la Comisión Nacional para los Refugiados (en adelante "la CONARE")– había decidido tramitar las solicitudes por la vía de un procedimiento sumario, considerando que se trataba de solicitudes con evidentes necesidades de protección internacional como refugiados y entendiéndolas, por tanto, como "manifiestamente fundadas".[11] Esto agilizaba no solo la resolución del caso, sino también el acceso sin dilaciones de los refugiados a documentación; así se facilitaban su integración y su derecho a la reunificación familiar.

---

9 ACNUR. *Mundo en guerra. Tendencias globales 2014. Desplazamiento forzado en 2014,* junio del 2015, disponible en https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2015/10072.pdf

10 Comisión Nacional para los Refugiados. *Estadísticas. Período 2014 - 2018*, disponible en http://www.migraciones.gov.ar/pdf/conare/estadisticas_conare_2014_2018.pdf

11 Conforme el procedimiento dispuesto por Acta Resolutiva Nº 001/2009 de la CONARE.

En la gran mayoría de los casos, las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiados hechas por nacionales sirios se resolvían con base en el artículo 4, inciso b), de la Ley General de Reconocimiento y Protección a Refugiados; es decir, por aplicación de la definición ampliada de refugiados propuesta en la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984.

De acuerdo a los datos de la Secretaría Ejecutiva de la CONARE, se tiene que las solicitudes de asilo se incrementaron el año siguiente para posteriormente descender: 159 en el 2015, 45 en el 2016, 62 en el 2017 y 32 en el 2018. En casi la totalidad de los casos resueltos por el fondo, las personas solicitantes fueron reconocidas como personas refugiadas.

Por su parte, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto informaba también sobre una serie de consultas recibidas en distintos consulados argentinos por parte de personas de nacionalidad siria con intenciones de ingresar al país. Al inicio del conflicto y aún luego de la puesta en marcha del Programa Siria, la obtención de visas de turismo había sido el método más utilizado para ello incluso cuando resultaba evidente que los motivos del desplazamiento de población siria no eran turísticos.

II. El surgimiento y la evolución del Programa Siria bajo la administración Fernández de Kirchner

El 14 de octubre del 2014, la Dirección Nacional de Migraciones (en adelante "la DNM") aprobó la Disposición DNM Nº 3915/2014 (en adelante "la Disposición").[12] Mediante este instrumento se establece el denominado Programa especial

12 Disposición DNM Nº 3915/2014, disponible en https://www.refworld.org.es/pdfid/5a8de92c4.pdf

de visado humanitario para extranjeros afectados por el conflicto de la Siria, más conocido como Programa Siria. En sus considerandos, la norma da cuenta del conflicto armado que se desarrolla en Siria, la pérdida de vidas y el desplazamiento forzado de su población; cita información del ACNUR, enmarcándose "en las políticas de protección de los derechos humanos" y con un claro lenguaje de protección internacional. A su vez, señala que el objetivo del Programa Siria es "dar una respuesta concreta a la grave crisis humanitaria que continúa asolando a dicho país y a la situación de emergencia en que se encuentra la población refugiada, en el entendimiento de que las necesidades de protección y las proporciones de la crisis humanitaria que afecta a la población civil, requieren del mayor compromiso por parte de todos los Estados y de respuestas basadas no sólo en el derecho internacional de los refugiados".

Asimismo, es de destacar que la norma alude a la "importante comunidad de sirio-libaneses con fuertes lazos comunitarios, quienes se encuentran vinculados en Asociaciones y Federaciones que han demostrado en numerosas oportunidades su solidaridad hacia quienes sufren las consecuencias del conflicto de la REPUBLICA ÁRABE SIRIA y que han expresado su interés en acompañar el proceso de recepción, acogida e integración de las personas beneficiarias de este Programa Especial".

El carácter de mecanismo orientado a la protección también es explicitado en sus considerandos, cuando hace referencia a que la iniciativa responde a los continuos llamamientos de los organismos internacionales a fin de que los Estados exploren "formas concretas y significativas de expresar la solidaridad […] ya sea mediante la admisión humanitaria, el reasentamiento u otras formas de ingreso, la simplificación o tramitación acelerada de las reunificaciones familiares y los procedimientos de visado".

En efecto, el Programa Siria surge –en principio– por un deber de solidaridad para con las víctimas del conflicto. Dentro de la DNM, este fue elaborado por la entonces Dirección de Asuntos Internacionales y Sociales cuyo titular era, a su vez, presidente de la CONARE. Claramente, el enfoque de protección y experiencia dada por el análisis de solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado de personas sirias hecho hasta entonces, motivó la necesidad de establecer un mecanismo para extender el brazo de la protección incluso a personas que aún se encontraban en territorio sirio.

Esta iniciativa respondía también a los continuos llamamientos realizados por los organismos internacionales –en particular ACNUR– a fin de que los Estados ofrecieran posibilidades de ingreso, admisión humanitaria o reasentamiento de la población afectada sin perjuicio de asegurar que quienes huyesen del conflicto tuvieran el derecho a solicitar asilo. En particular, desde los inicios del conflicto, en Siria la comunidad internacional venía instando a los Estados a explorar formas –concretas y significativas– de expresar la solidaridad para compartir la inmensa carga y las responsabilidades de protección que estaban siendo asumidas por sus países vecinos.

Ello, así, evidencia por parte del organismo migratorio el carácter de cuestión de política internacional que adquiere la crisis humanitaria siria. Una muestra de solidaridad para con las víctimas del conflicto seguramente sería aplaudida y elogiada en los foros internacionales. De hecho, la Disposición misma menciona que varios países del mundo desarrollado[13] decidieron ofrecer "plazas de admisión humanitaria" o ampliaron "sus cuotas de reasentamiento", o crearon programas específicos de visados por razones humanitarias para personas forzosamente

13 Alemania, Australia, Brasil, Canadá, Dinamarca, Finlandia, los Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, España, Suecia y Suiza.

desplazadas por el conflicto armado sirio". Asimismo, aunque con diferencias, Uruguay comenzaba un programa de reasentamiento;[14] Argentina, por su parte, buscaba pertenecer a ese reducido grupo y mostrar así credenciales en materia de derechos humanos.

Finalmente, era preciso regular la cuestión de la emisión de los visados por parte de las autoridades consulares tanto en Siria como en los países vecinos, dado que los nacionales de ese país requerían uno previo para su ingreso a la Argentina. En efecto, como fuera expuesto en el apartado precedente, las solicitudes de visado para viajar a Argentina eran analizadas con los procedimientos típicos −turismo, motivos familiares o laborales− y la gran mayoría de las solicitudes no reunían los requisitos propios de los mismos, por lo que las autoridades consulares necesitaban una herramienta para otorgar algún visado realista y acorde a las verdaderas motivaciones de los solicitantes, que no eran otras sino huir de la situación que se estaba viviendo.

Pero, a su vez, los redactores del proyecto de la Disposición eran muy conscientes de dos limitaciones claras: la cuestión presupuestaria y el apoyo de la opinión pública. Un programa de esas características, para que fuera viable requería fondos que difícilmente el Poder Ejecutivo Nacional estaba dispuesto a procurar. Hacia octubre del 2014 –cuando se aprueba la Disposición– el escenario económico argentino se mostraba complicado debido al déficit fiscal, la inflación, la disminución del poder adquisitivo de los salarios y la consecuente demanda

14 Para mayor información al respecto, véase Alfaro, Michele. y Lettieri, Martín. "En búsqueda de soluciones sostenibles para el reasentamiento de refugiados en américa Latina", en *Revista Jurídica de Buenos Aires*, año 42, número 95, 2017, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2018, disponible en: http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/rev_juridica/rjba-2017-ii.pdf

de dólares. Íntimamente relacionado con ese contexto, era de presumir que la opinión pública no acogería favorablemente iniciativas como la de un Programa de estas características que requería del Estado nacional aportar fondos.

Paralelamente, la mala experiencia que había tenido Uruguay con la recepción de refugiados sirios −en donde la mayoría había manifestado fuertes reclamos a las autoridades nacionales y solicitaban regresar a su país de origen a pesar de que el conflicto persistía− también fue tenido en cuenta al momento de decidir qué mecanismo adoptar para facilitar el ingreso y la integración de población siria en Argentina.

Por su parte, también se consideró la experiencia que en el territorio nacional se tuvo durante la implementación del Programa de Reasentamiento Solidario llevado a cabo desde el 2005. Las lecciones aprendidas en ese contexto dejaron claro que la recepción de refugiados en el marco de un programa específico, constituye un asunto de extrema complejidad que solo puede ser implementado en la medida en que se cumplan dos condiciones fundamentales. Por un lado, que exista un adecuado financiamiento sostenido en el tiempo; por el otro, que se realice de acuerdo a las condiciones y posibilidades del país receptor, evaluando la capacidad de los refugiados de lograr su autosuficiencia para el momento en que dejen de contar con la asistencia económica destinada a su manutención.

En efecto, de la evaluación realizada por un consultor externo contratado por el ACNUR a tal efecto surgió que –luego de diez años de la implementación del Programa de Reasentamiento Solidario– muy pocos refugiados habían alcanzado la autosuficiencia para el final del primer año y, en algunos casos, solo lo lograron luego de dos años o más.[15]

15 Ruiz, Hiram. *Evaluación de Programas de Reasentamiento en Argentina, Brasil,*

Considerando estas circunstancias, el Programa se inicia con una interesante particularidad: se trata de facilitar el ingreso al país mediante la tramitación de permisos para tal fin y visados por razones humanitarias bajo patrocinio privado. Así, cada solicitud debía ser promovida por una persona a quien se denomina "llamante" en favor de la beneficiaria; la primera debía suscribir una carta de invitación fundada en su vínculo de parentesco o afectividad, asumiendo el compromiso explícito de brindar asistencia en materia de alojamiento y manutención así como el de acompañar su proceso de integración y autosuficiencia. En sus inicios, el periodo de apoyo por parte de la persona "llamante", no tenía fecha de finalización.

El Programa establece como beneficiarias[16] a personas de nacionalidad siria y sus familiares, independientemente de su país de origen; también a personas palestinas residentes o exresidentes en Siria y asistidas por la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente (UNRWA, por sus siglas en inglés). Asimismo, determina que el beneficio consiste en un permiso de ingreso y consecuente visado temporario válido por dos años,[17] el cual podría ser otorgado tanto en la representación diplomática argentina ubicada en Siria como también en cualquier otra donde el la persona beneficiaria se encontrara residiendo legalmente o, de hecho, "siempre que sea dentro de los países de las regiones lindantes o afectadas por

Chile, Paraguay y Uruguay, ACNUR, 2015, disponible en: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10252.pdf

16 Nótese que las personas acogidas tienen un estatus de "beneficiarias", una terminología reñida con la noción de protección que será una constante en el desarrollo del Programa desde entonces.

17 En la categoría prevista por el artículo 23, inciso m), de la Ley de Migraciones Nº 25.871, por razones humanitarias, y por el plazo de dos años, con permiso de ejercer tareas remuneradas, entrar y salir del país libremente y obtener un documento nacional de identidad para extranjeros.

el conflicto";[18] y como modo de facilitación se señala que, de no haber representación del país, podrían utilizarse mecanismos de cooperación consular previstos en el marco del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) entre sus Estados parte y asociados.

En cuanto a los requisitos para la obtención del visado por cuestiones humanitarias se exige documentación de viaje válida y vigente, certificado de carencia de antecedentes penales del país de origen o residencia habitual y –cuando corresponda– documentación que acredite el vínculo familiar. Este último abarca al cónyuge o con quien la persona solicitante se halle ligada en razón de afectividad y convivencia, así como por vínculos de consanguinidad incluyendo a ascendientes, descendientes y colaterales hasta el cuarto grado, independientemente de la edad.

En cuanto al vínculo de afectividad, este alcanza a toda relación de conocimiento personal preexistente por cualquier motivo lícito, razonable y justificable por ser familiar, social, de estudio, de trabajo, etc. La evaluación sobre estas circunstancias queda a consideración de la autoridad migratoria y no dará lugar a ulteriores reclamos.

A su vez, la persona "llamante" debe acreditar su identidad con el correspondiente documento vigente el cual corrobore su nacionalidad argentina o su calidad de residente permanente en el país y, asimismo, debe establecer su domicilio.

Asimismo, la Disposición señala que ante la imposibilidad de acreditar la carencia de antecedentes penales o vínculos familiares, la documentación podrá suplirse por otros medios alternativos.

18 Disposición DNM Nº 3915/2014, ANEXO I, artículo 3, inciso b).

Nótese que el Programa tiene una característica esencial, que permanecerá a pesar de sus sucesivas modificaciones: las personas arribadas bajo el mismo a quienes se les reconocen necesidades de protección, no son sin embargo consideradas refugiadas. Su estatuto en el país es el de personas migrantes y, como tales, conforme lo dispuesto en la Ley de Migraciones Nº 25.871 se les asegura un trato en las mismas condiciones de protección, amparo y derecho que gozan los ciudadanos argentinos.

La Disposición sienta tímidamente las bases para el desarrollo de una política novedosa en materia de protección internacional. Tiene una debilidad intrínseca: en el ordenamiento legal argentino, este tipo de disposiciones son decisiones emanadas de una autoridad administrativa no superior sobre cuestiones o asuntos de su competencia. Se trata pues de una norma de menor jerarquía que una resolución ministerial, un decreto presidencial y –lógicamente– una ley emanada del Poder Legislativo.

Tal y como es concebido, el Programa tiene una vigencia de un año al cabo del cual la autoridad migratoria decide renovarlo.

Hacia septiembre del 2015, la aparición de la fotografía de Aylan Kurdi yaciendo muerto en una playa de Turquía puso el drama del desplazamiento sirio en el centro de la agenda internacional. La opinión pública argentina comenzó a preguntarse qué se estaba haciendo o se podía hacer en relación con esa crisis. Esto tuvo impacto en la visibilización del Programa Siria: la respuesta político institucional para con las víctimas del conflicto en ese país pasó a estar en los medios de comunicación y, consecuentemente, captó el interés de potenciales "llamantes".

En octubre del 2015, aún bajo la administración Kirchner, el Programa fue prorrogado por otro año entendiendo que persistía "la situación de conflicto armado y emergencia humanitaria

prevaleciente en Siria".[19] Entre los considerandos de la respectiva Disposición –la DNM Nº 4499/2015– (en adelante "la segunda Disposición") se señala que "no sólo la comunidad sirio-libanesa presente en la República Argentina, sino un número significativo de personas y organizaciones de la sociedad civil han manifestado y expresado su desinteresada generosidad y su interés en involucrarse de distintas maneras en el Programa Siria […] y para que esta medida constituya una respuesta efectiva y eficaz para proteger los derechos de esta población en situación de extrema vulnerabilidad, se ha considerado conveniente introducir algunas modificaciones en la norma, flexibilizando la documentación exigible, en determinados supuestos, permitiendo así alcanzar a un mayor número de personas afectadas por el conflicto sirio".

En efecto, la segunda Disposición por un lado flexibiliza los requisitos al no requerir el vínculo familiar o de afectividad para la persona "llamante", abriendo otras posibilidades que exceden el marco de los vínculos anteriormente exigidos y habilita la tramitación del visado desde cualquier representación consular argentina, sin limitación geográfica. Por el otro, introduce un aspecto original relativo al patrocinio privado: incorpora la posibilidad de que la persona "llamante" cuente con el aval de una organización garante del compromiso previsto en materia de integración, pudiendo tenerse así mayor flexibilidad respecto a la documentación a exigirle a la primera.

Esta ampliación hacia las personas "llamantes" no familiares se inspira en el modelo canadiense de patrocinio privado o comunitario, llevado adelante por grupos de personas particulares u organizaciones sociales.

19 Disposición DNM Nº 4499/2015, disponible en https://www.refworld.org.es/pdfid/5a8de5824.pdf

III. La etapa bajo la administración Macri: la cooperación internacional, el fortalecimiento de los aspectos de integración y el énfasis en aspectos de seguridad

Tras asumir la Presidencia de la República Mauricio Macri, se producen una serie de cambios en las políticas migratorias y de asilo de carácter regresivo[20] que llevan a buena parte de la sociedad civil a dudar sobre la continuidad del Programa Siria. Sin embargo, meses después de su inicio, el nuevo Gobierno anuncia en junio del 2016 su intención de ampliar el número de personas sirias a ser recibidas. En agosto, en el marco de un acuerdo con la Unión Europea, el presidente en persona anuncia la cifra de 3000 refugiados pero "teniendo en cuenta las capacidades locales de recepción".[21] Dicho compromiso es reiterado en sucesivos foros, tales como en la Reunión de alto nivel sobre refugiados y migrantes convocada por la Asamblea General de la ONU en septiembre.

Con fecha 5 de septiembre del 2016, mediante la Disposición DNM Nº 4683/2016 (en adelante "la tercera Disposición"),[22] se introducen modificaciones al Programa que procuran adecuar los requisitos para los "llamantes" o "requirentes" en la tramitación de permisos de ingreso y visados de las personas beneficiarias del Programa Siria con el propósito de fortalecerlo y potenciarlo.

---

20 Figari Costa, Nicolás y Penchaszadeh, Ana Paula. "Protección internacional e integración local en argentina hoy. Contrastes entre los programas de visados humanitarios y el sistema de asilo", en *Revista Jurídica de Buenos Aires*, año 42, número 95, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2017, p. 302-303, disponible. en: http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/rev_juridica/rjba-2017-ii.pdf

21 Rivas Molina, Federico. *Argentina recibirá a 3000 refugiados sirios*, El País, Buenos Aires, 14 de agosto del 2016, disponible en https://elpais.com/internacional/2016/07/05/argentina/1467741569_521070.html

22 Disposición DNM Nº 4683/2016 del 5 de septiembre de 2016, disponible en https://www.refworld.org.es/pdfid/5a8de1c34.pdf

Por un lado, elimina el límite temporal de vigencia al disponer que el Programa se mantendrá funcionando en tanto continúe el conflicto en Siria. Asimismo, establece que la obligación asumida por la persona "llamante" de brindar alojamiento y manutención tiene un año de duración. Mantiene la posibilidad de que los "llamantes" tengan o no vínculos familiares, así como la de contar con el aval de una organización que garantice su compromiso.

Además de la figura general del "llamante", la tercera Disposición incluye a los "requirentes"; se trata de personas jurídicas a las que se les exige su inscripción en el Registro Nacional Único de Requirentes de Extranjeros (en adelante "el RENURE").[23] Pueden actuar como tales, entre otras entidades, "organizaciones de reconocido prestigio o experiencia en trabajo humanitario en nuestro país" así como "gobiernos provinciales o municipales que manifiesten su intención de facilitar el ingreso de beneficiarios al Programa Siria".[24] Tanto "llamantes" como "requirentes" deberán explicitar el vínculo que tienen con la persona beneficiaria, sea ese directo o a través de una organización o institución que los vincule.

La tercera Disposición también deja establecidos ciertos mecanismos vinculados al procedimiento tales como la intervención del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, y la realización de una entrevista consular previa al otorgamiento del visado.

De manera concomitante, el 16 de septiembre del 2016 se aprueba −con la firma del presidente Macri− el Decreto Nº

23 El RENURE de la DNM es un mecanismo dirigido a registrar a toda persona física que actúe en nombre y representación de una persona jurídica que pretenda obtener un beneficio migratorio para un extranjero. Se encuentra regulado por la Disposición DNM N° 54618/08 y sus modificatorias.

24 Disposición DNM Nº 4683/2016, ANEXO I, artículo 10.2.

1034/2016[25] que crea, en la órbita de la jefatura de gabinete de ministros, el Gabinete Nacional del Programa Siria con la finalidad de "establecer las directrices generales para la recepción humanitaria de personas desplazadas forzosamente como consecuencia del conflicto en la REPÚBLICA ARABE SIRIA y proponer acciones interministeriales en materia de integración social" de quienes arriben "por los distintos mecanismos de admisión humanitaria disponibles". El Decreto establece también que el Gabinete estaría integrado por los ministros del Interior, de Obras Públicas y Vivienda, de Relaciones Exteriores y Culto, de Desarrollo Social, de Educación y Deportes, de Salud de Justicia y Derechos Humanos, de Seguridad, de Cultura y de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, así como por la Agencia Federal de Inteligencia.

A nivel internacional, en junio del 2017 se llevan adelante las Consultas Anuales Tripartitas sobre Reasentamiento del ACNUR en Ginebra y se lanza el sitio web de la Iniciativa Global para el Patrocinio de Refugiados (en adelante "la GRSI", por sus siglas en inglés), la cual fue oficializada meses antes en ocasión de las cumbres de la ONU. La GRSI es una iniciativa conjunta liderada por el gobierno de Canadá, el ACNUR, *Open Society Foundation*, *Giustra Foundation* y la Universidad de Ottawa. Siguiendo el ejemplo canadiense y bajo el paraguas de esta iniciativa global, se desarrolla en Argentina el mecanismo del patrocinio comunitario y se crea la Red de organizaciones de la sociedad civil vinculadas con el patrocinio comunitario de personas refugiadas –en particular las vinculadas al Programa Siria– que incluye individuos, organizaciones no gubernamentales, escuelas, universidades, gobiernos locales y empresas.

25 Decreto Nº 1034/2016 del 16 de septiembre del 2016, disponible en https://www.boletinoficial.gob.ar/web/utils/pdfView?file=%2Fpdf%2Faviso%2Fprimera%2F151199%2F20160922

Hacia mediados del 2017, tanto el ACNUR como la Organización Internacional de Migraciones (en adelante "la OIM") se involucran apoyando la implementación del Programa mediante el fortalecimiento de la capacidad institucional y el apoyo al proceso de selección, traslado, recepción e integración de sus beneficiarios.

Asimismo, en el 2017 también –atento a la posibilidad de que Gobiernos provinciales se sumen al Programa– el de la provincia de San Luis se compromete a patrocinar la llegada de 200 personas y brindar apoyo económico por el plazo de dos años, solicitándole al ACNUR el apoyo para la identificación y referencia de casos de refugiados sirios residentes en Líbano.[26] En la citada provincia se crea también un cuerpo especial integrado por el Corredor Humanitario y el Comité de Refugiados de San Luis con el objeto de acompañar y facilitar el proceso de integración, incluyendo voluntarios que brindan tanto apoyo inicial como atención a las familias; asimismo, coordinan actividades en favor de la integración entre las cuales destacan el alojamiento, las clases de español, el apoyo en la búsqueda laboral y la asistencia para la inscripción de los niños en la escuela. La importancia de la entrada en escena del Gobierno provincial de San Luis, reside en que inauguró una interesante modalidad de participación estatal: asumiendo la garantía del proceso, gestionando la admisión, elaborando estrategias de acogida de mediano y largo plazo, y realizando el seguimiento de forma autónoma.

Sin embargo, para fines del 2017, solo 300 personas habían arribado al país por el Programa; muy lejos, esa cantidad, de las 3000 anunciadas.[27]

---

26 Cfr. Alfaro, Michele y Lettieri, Martín. "En búsqueda de soluciones sostenibles…", p. 239.

27 Cfr., *Ibíd*., p. 238.

En agosto del 2018 se lanzó el proyecto denominado Fortalecimiento de la protección internacional, recepción e integración de refugiados en Argentina. Este es financiado por la Unión Europea (en adelante "la UE") y tiene una duración de dos años; sus objetivos son profundizar las fortalezas del Programa Siria en la recepción e integración de las personas beneficiarias en el país, así como ampliar las oportunidades que ha ido brindando a estas. Según la página web del Gobierno argentino, se desarrolló también un Plan de Acción (en adelante "el Plan") "de más de 50 actividades para fortalecer las capacidades de protección, recepción e integración de los refugiados".[28] Para ello, se contó con el respaldo del mencionado proyecto financiado por la UE así como del Mecanismo de Apoyo Conjunto para Países de Reasentamiento Emergentes[29] (en adelante "el ERCM", por sus siglas en inglés).

Entre las principales acciones establecidas en el Plan se señalan las siguientes: el fortalecimiento del proceso de selección de casos, a través de las tareas de identificación y referencia de personas refugiadas por parte del ACNUR en Beirut; la realización de sesiones de orientación prepartida a cargo de la OIM; el desarrollo de un Protocolo de Salud; el apoyo de la OIM para las operaciones de traslado (obtención de documentos de viaje, transporte y movilidad de pasajeros, asistencia en aeropuertos, etc.); el fortalecimiento de las capacidades de la Mesa Técnica Nacional del Programa Siria y de las mesas provinciales en el seguimiento y el acompañamiento del proceso de integración; el desarrollo de contenidos relacionados a las

28 Cfr., Extraído de https://www.argentina.gob.ar/programa-siria/que-hacemos

29 El ERCM es un mecanismo liderado conjuntamente por la OIM y el ACNUR con el propósito de impulsar y/o fortalecer los programas de reasentamiento y otras vías complementarias de recepción de personas refugiadas. Fue lanzado en ocasión de la Reunión de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre Migrantes y Refugiados en septiembre del 2016.

habilidades de comunicación intercultural de los diferentes actores involucrados en la implementación del Programa; el desarrollo de un curso de capacitación virtual destinado a potenciales "llamantes" o "requirentes"; la puesta en marcha de un curso de español remoto gratuito; y la inauguración del Centro de Orientación a Migrantes y Refugiados para dar apoyo al proceso de integración.[30]

La siguiente modificación normativa en el marco del Programa se resuelve en febrero del 2019, a través de la Disposición DNM Nº 1025 (en adelante "la última Disposición"); esta establece que las "beneficiarias deberán ser personas con necesidades de protección internacional por razones humanitarias como consecuencia del conflicto existente en la República Árabe Sira, cuya vida, seguridad o libertad se hubieran visto amenazadas o gravemente limitadas. Dicha condición se tendrá́ por acreditada a criterio de la autoridad argentina. Se tramitarán los casos registrados o grabados por el ACNUR, aquellos que hubiesen recibido asistencia humanitaria de otros organismos internacionales reconocidos, o aquellos con vinculo de parentesco acreditados con el llamante".[31]

A su vez, dispone un nuevo esquema de requisitos para constituirse en "llamante". En efecto, determina que en el caso de personas sin vínculo de parentesco los "llamantes" deberán formar grupos de tres o más personas adultas con capacidad de asumir el compromiso de brindar alojamiento y manutención a las personas beneficiarias; lo harán por el término de doce meses o en un plazo menor de cuando esta cuente con los medios necesarios para su auto sustentabilidad, siendo solidariamente responsables

30 Cfr. Extraído de: https://www.argentina.gob.ar/programa-siria/que-hacemos

31 Disposición DNM Nº 1025/2019 del 27 de febrero del 2019, ANEXO I, artículo 1°, disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/disposicion_1025_2019_0.pdf

por su cumplimiento. Esta modificación fue introducida debido a las muchas dificultades con que se enfrentaban los "llamantes" individuales, en lo relativo a contar con los recursos humanos y financieros requeridos para afrontar la integración de las personas beneficiarias.

También se prevé la posibilidad de que, excepcionalmente, se admita como "llamantes" a personas con residencia temporaria superior a un año en el país –la regla es de una residencia mínima de dos años– que tengan vínculo de parentesco con las personas beneficiarias; esto, para permitir que aquellas que llegaron en los primeros grupos, se constituyeran en "llamantes" de nuevos familiares.

Otra de las principales novedades de la última Disposición es la incorporación de nuevos controles de seguridad al proceso de tramitación de estas visas, llevados a cabo por personal de Ministerio de Seguridad de la Nación y la Agencia Federal de Inteligencia; estos organismos deberán informar al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto el resultado de la verificación de seguridad efectuada, a fin de que la autoridad consular resuelva la solicitud de visa pendiente.

Las tramitaciones de visa no estarán limitadas a la oficina consular correspondiente al domicilio legal de la persona beneficiaria; también se podrán hacer en la oficina consular correspondiente a donde esta se encuentre residiendo de hecho. Sin perjuicio de ello, la última Disposición establece que la persona beneficiaria deberá́ someterse al citado control de seguridad ante la embajada argentina en Líbano o en la representación consular que se determine oportunamente.[32] En efecto, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto deberá dar

32 A la fecha de elaboración de este artículo, los controles de seguridad se realizan solo en la embajada argentina en el Líbano.

intervención a los organismos de seguridad correspondientes y remitir un informe a la DNM a fin de resolver la solicitud. Se estipula que, durante la entrevista consular, se indague en particular que la persona beneficiaria no haya tenido intervención como parte armada en el conflicto.

Si bien pueden resultar comprensibles las razones que motivaron la emisión de esta norma, no puede soslayarse que la misma resulta más restrictiva que la versión anterior, no solo en relación con las personas beneficiarios sino también con las "llamantes" y en cuanto a los lugares en donde se pueden iniciar las solicitudes, excluyendo a la propia Siria, y estableciendo nuevos controles de seguridad a realizarse por personal de Ministerio de Seguridad de la Nación en la representación consular en el exterior.

La cuestión que presenta mayor confusión es la referida a las beneficiarias, en tanto no queda clara la referencia a "personas con necesidades de protección internacional por razones humanitarias como consecuencia del conflicto existente en la República Árabe Sira, cuya vida, seguridad o libertad se hubieran visto amenazadas o gravemente limitadas". La referencia a personas con necesidades de protección internacional lleva a pensar en personas refugiadas. En el mismo sentido pareciera orientarse la última Disposición, cuando señala que se tendrán especialmente en cuenta los casos registrados o grabados por el ACNUR. Resulta llamativa la mención a la "acreditación de dicha condición a criterio de la autoridad argentina", en la medida en que no se clarifica quién y qué tipo de evaluación se llevará a cabo. Ello por cuanto la competencia para determinar el estatuto de refugiado en el país la ostenta la CONARE.

En efecto, su apartado sobre las personas beneficiarias pareciera hacer referencia a que todas deban ser refugiadas

aun cuando no se les reconozca formalmente su estatuto en la Argentina; en tal sentido, no puede soslayarse que ciertas disposiciones del Programa se superponen con la normativa vigente en materia de protección a refugiados, conforme la Ley 26.165.

En sentido análogo, la última Disposición establece un "mecanismo de seguimiento y monitoreo" en donde se atribuyen a la DNM competencias que también se superponen con las previstas para la CONARE en la legislación, entre las cuales están las siguientes: proteger los derechos de los refugiados y solicitantes de asilo que se hallen bajo la jurisdicción de la República Argentina, en toda circunstancia; resolver sobre el otorgamiento de autorización para las solicitudes de ingreso al país por motivo de reunificación familiar y reasentamiento; convocar a autoridades nacionales, provinciales y municipales a fin de proponer la coordinación de acciones conducentes al cumplimiento de los objetivos de la ley y –en particular– en lo que concierne a la asistencia de los refugiados y sus familiares, su inserción en la vida social y económica del país.[33]

En definitiva, la última modificación normativa genera confusión en cuanto a si se trata de un programa de "reasentamiento" de refugiados, tema también de competencia de la CONARE, aun cuando las personas beneficiarias del programa no obtengan –al menos que lo soliciten formalmente estando ya en el país– el estatuto jurídico de refugiado.

Hacia julio del 2019, según datos de la DNM, ingresaron al país 417 personas amparadas por el Programa. El número de permisos de ingreso solicitados en el periodo es de más del doble: 961;[34] eso da cuenta también de las dificultades de concretar por

33 Cfr., artículo 25 de la Ley 26.165.

34 Datos a julio del 2019 de la plataforma de la DNM, disponibles en http://www.

parte de las personas beneficiarias, "llamantes" y "requirentes" la ansiada salida de Siria y su llegada a Argentina.

Conclusiones

El Programa Siria no se constituyó como un mecanismo de protección complementaria. Es un programa de visado humanitario en el que las personas beneficiarias no acceden al estatuto jurídico de refugiada, sino a una residencia migratoria. El esquema instaurado con el Programa Siria –la necesidad de contar con un "llamante", las entrevistas consulares y los controles de seguridad– lo enmarcan en un mecanismo de recepción de base humanitaria pero con criterio discrecional, por fuera de las obligaciones emanadas del derecho internacional de los refugiados.

Sin perjuicio de ello, en la última Disposición el Programa dio un giro hacia uno tradicional de reasentamiento de personas refugiadas. A pesar de ello, no se les reconoce de manera automática a las personas beneficiarias su condición de refugiadas; las interesadas deben presentar una solicitud ante la CONARE, lo que habitualmente no hacen. Tampoco, en principio, para el caso de quienes fueron reconocidas oportunamente como refugiadas en un tercer Estado se acepta el carácter extraterritorial de su estatuto.

De hecho, entre los considerandos de la Disposición que crea el Programa Siria se señala que las necesidades de protección y las proporciones de la crisis humanitaria que afecta a la población civil, requieren de respuestas basadas no solo en el derecho internacional de los refugiados; ello, sin perjuicio de asegurar que quienes huyen del conflicto tengan derecho a solicitar asilo.

migraciones.gov.ar/pdf/programasiria/estadisticas-programasiria-dnm-nuevo.pdf

Es decir, el Programa tiene como premisa la necesidad de protección internacional de las personas beneficiarias pero –en la práctica– la protección brindada se realiza por fuera del sistema internacional de los refugiados y sin la participación del órgano competente, por lo que no se tienen en cuenta ni se aplican los principios básicos de la protección de refugiados tales como la no devolución, la confidencialidad, la ayuda administrativa y un régimen más amplio de reunificación familiar que el previsto para los migrantes, lo que ha traído aparejadas una serie de dificultades para las personas beneficiarias.

Una de estas dificultades se vincula a la reunificación con sus familiares que se encuentran en su país de origen. En efecto, la Ley General de Reconocimiento y Protección de Refugiados Nº 26.165 admite el principio de unidad familiar en sus artículos 5 y 6; así, se establece que "para determinar la extensión del derecho mencionado […], los efectos del reconocimiento de la condición de refugiado se aplicarán por extensión, a su cónyuge o a la persona con la cual el refugiado se halle ligado en razón de afectividad y de convivencia, ascendientes, descendientes y colaterales en primer grado que de él dependan económicamente. Las autoridades competentes resolverán las solicitudes en cada caso y de manera fundada, teniendo en cuenta el derecho vigente, las necesidades invocadas por los solicitantes y los valores culturales de sus países de origen".

En cambio, la normativa migratoria considera la unidad familiar en el artículo 10 de la Ley Nº 25.871 de una manera más restrictiva, extendiéndose al inmigrante "con sus padres, cónyuges, hijos solteros menores o hijos mayores con capacidades diferentes". Por ende, al no reconocérsele el estatuto de refugiado a la población arribada bajo el Programa y darle el tratamiento de cualquier migrante voluntario, se le limita el derecho a la reunificación familiar.

Lo mismo ocurre con el principio de confidencialidad y ayuda administrativa. No son pocas las personas beneficiarias del Programa que a efectos de tramitar su residencia en nuestro país, deben presentar documentación otorgada y/o intervenida por las autoridades de su país de origen dado que son tratados como trámites estrictamente migratorios. De esta manera, se las expone a serios riesgos al tener necesariamente que tomar contacto con las respectivas autoridades de su país.

Por otro lado, si bien aún no se planteó el dilema es posible pensar que ante una eventual expulsión o extradición de una persona beneficiaria del Programa, la principal salvaguarda que debería incluir su estatuto jurídico en el país –la no devolución– podría verse comprometida.

En otro orden de ideas, cabe destacar que –como bien subraya el ACNUR– "una de las grandes fortalezas del Programa Siria es su dimensión federal y la articulación generada entre las autoridades nacionales y provinciales, así como con otros actores de la sociedad civil".[35] En efecto, a diferencia de lo que ocurre habitualmente con los migrantes o solicitantes de asilo "espontáneos" –que tienden a concentrarse en el área metropolitana de Buenos Aires– las personas sirias que arribaron con visado humanitario repitieron, en buena medida, los patrones de asentamiento de la antigua migración de la que habían surgido los primeros "llamantes".[36]

35 ACNUR. *Se realizó el segundo Encuentro Nacional de Autoridades del Programa Siria en Argentina*, 2 de noviembre del 2018, disponible en https://www.acnur.org/noticias/press/2018/11/5bdcd3894/se-realizo-el-segundo-encuentro-nacional-de-autoridades-del-programa-siria.html

36 Cfr. CAREF. *Programa Siria: Visa Humanitaria + Patrocinio Privado. Una experiencia innovadora en Argentina. Estudio de Investigación 2017-2018*, Buenos Aires, 25 de septiembre del 2018, disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/programa_siria._informe_de_investigacion_2017-2018._final.pdf

Desde el punto de vista de la integración, cabe preguntarse respecto a la pertinencia de que se delegue en particulares e instituciones privadas. Autores como Figari y Penchaszadeh[37] consideran que, al descansar en sponsors privados, el Estado se desentiende de sus obligaciones en materia de asistencia e integración de personas refugiadas, que lo son. Al haber delegado el Estado su rol de integrador local principalmente en personas o familias "llamantes" y en los organismos de la sociedad civil adheridos al Programa, surge la pregunta acerca de cómo se dispone el Estado argentino a acoger a las personas y/o familias que ingresan con visados humanitarios, y si la perspectiva de integración tiene los mismos estándares que rigen –o deberían regir– para la población de solicitantes y refugiados.

Por su parte, Alfaro y Lettieri[38] señalan también que el rol estatal tradicional en los programas de reasentamiento en cuanto a acogida e integración es sustituido por personas o entidades particulares, pero que no obstante el Estado sí juega un importante papel de coordinación. La DNM, la Jefatura de Gabinete de Ministros y las carteras de Relaciones Exteriores, Educación, Salud, Trabajo, etc., trabajan articuladamente para asegurar el acceso a la documentación, los servicios y los programas sociales disponibles.

Un informe realizado por la Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes[39] señala que los "llamantes" institucionales cuentan con más recursos humanos y, obviamente, institucionales para afrontar el proceso de llamada en sí y sus múltiples imprevistos, incluyendo planificación para realizar

37 Cfr. Figari Costa, Nicolás y Penchaszadeh, Ana Paula. "Protección internacional e integración local en Argentina hoy…"

38 Cfr. Alfaro, Michele y Lettieri, Martín. "En búsqueda de soluciones sostenibles…"

39 Cfr., CAREF. *Programa Siria: Visa Humanitaria + Patrocinio Privado*...

trámites de llamada simultáneos o sucesivos, seguimiento de los procedimientos administrativos, etc. Por su parte, los "llamantes" particulares han tenido resultados sumamente dispares. En muchas ocasiones, las complejidades de los procesos y la inexperiencia condujeron a situaciones indeseadas. El informe destaca que en este aspecto la respuesta de las instituciones no fue acorde, dejando en evidencia "la orfandad de los "llamantes" no institucionales".[40]

En consideración de lo anterior, pareciera que tal como ocurrió con la implementación del Programa de Reasentamiento Solidario de colombianos –en el que las cuestiones vinculadas a la integración de los refugiados no estuvieron directamente en manos del Estado– resulta indudable que aun cuando el Programa Siria se centre en el patrocinio comunitario, el Estado no puede mantenerse al margen sino que debe asumir un rol activo para poder impulsar un esfuerzo que sea sustentable en el tiempo y logre una integración eficaz de sus beneficiarios.

Las múltiples aristas de un programa de recepción de personas con necesidades de protección que abarcan el manejo de las expectativas, los recursos personales en el contexto del desplazamiento, las frustraciones y las innumerables cuestiones vinculadas con la integración –en particular el acceso a la vivienda y a un trabajo que permita la autosuficiencia en el mediano plazo, entre otras– son asuntos que un actor privado no puede enfrentar sin la colaboración del Estado.

A pesar de ello, si analizamos el Programa Siria como una herramienta para poner en práctica el objetivo de la responsabilidad compartida del Pacto Mundial, con miras a aliviar las presiones sobre los principales países de acogida y ampliar el acceso a las soluciones que impliquen a terceros

40 *Ibíd.*, p.80.

países, es indudable que se trata de una experiencia positiva. Ello por cuanto facilitan el tránsito y el ingreso seguro desde el propio país y el acceso tanto a una residencia temporaria como a derechos fundamentales para reiniciar su vida.