

ABELEDOPERROT



Revista Jurídica de Buenos Aires - año 42 - número 95 - 2017

Facultad de Derecho - Universidad de Buenos Aires

Departamento de Publicaciones

Protección Internacional de Personas Refugiadas

Eugenia C. Contarini

Coordinadora

Revista Jurídica de Buenos Aires - año 42 - número 95 - 2017

Facultad de Derecho - Universidad de Buenos Aires

Departamento de Publicaciones

Protección Internacional de Personas Refugiadas

Eugenia C. Contarini

Coordinadora



ABELEDOPERROT

© Departamento de Publicaciones - Facultad de Derecho - UBA, 2018
© AbeledoPerrot S.A., 2018
Tucumán 1471 (C1050AAC) Buenos Aires
Queda hecho el depósito que previene la ley 11.723

Impreso en la Argentina

Todos los derechos reservados
Ninguna parte de esta obra puede ser reproducida
o transmitida en cualquier forma o por cualquier medio
electrónico o mecánico, incluyendo fotocopiado, grabación
o cualquier otro sistema de archivo y recuperación
de información, sin el previo permiso por escrito del Editor y el autor.

Printed in Argentina

All rights reserved
No part of this work may be reproduced
or transmitted in any form or by any means,
electronic or mechanical, including photocopying and recording
or by any information storage or retrieval system,
without permission in writing from the Publisher and the author.

Tirada: 210 ejemplares

ISSN 0326-7431

REVISTA JURÍDICA DE BUENOS AIRES

FACULTAD DE DERECHO, UBA

Directores:

Roberto Guillermo Moncayo

Pedro Aberastury

Marta Rosa Vigevano

Secretaría de Redacción:

Emiliano Buis

MIEMBROS DEL CONSEJO EDITORIAL

Marcelo Alegre (UBA)

Laurence Boisson de Chazournes (Université de Genève)

Griselda Capaldo (UBA/CONICET)

José Casas (UBA)

Alberto Dalla Via (UBA)

Diana Maffía (UBA)

M. Susana Najurieta (UBA)

Pedro Nikken (Universidad Central de Venezuela)

Mónica Pinto (UBA)

Renato Rabbi-Baldi Cabanillas (UBA)

Edmundo Vargas Carreño (Universidad Nacional de Chile)

María Elsa Uzal (UBA)

Daniel Vítolo (UBA)

COMITÉ EVALUADOR

Javier Barnes (Universidad de Huelva, España)

Daniel Bonilla (Universidad de los Andes, Colombia)

Olivier De Frouville (París II, Francia)

Edgardo Donna (UBA)

Diego Fernández Arroyo (Sciences-Po, Paris, Francia)

Ricardo García Macho (Universidad Jaume I, Castellón, España)

Andrea Gastrón (UBA)

Silvina González Napolitano (UBA)

Carla Huerta (UNAM, México)

Patricia Llerena (UBA)

Ricardo Perlingeiro (Universidade Federal Fluminense, Brasil)

Alberto Puppo (ITAM, México)

Fabián Salvioli (Universidad Nacional de La Plata)

Karl-Peter Sommermann (Universidad de Ciencias Administrativas, Speyer, Alemania)

Sébastien Touzé (Institut International des Droits de l'Homme, Strasbourg, Francia)

Colaboradores del Consejo Editorial

Natalia Luterstein

Revisión de títulos, resúmenes y palabras claves en Inglés

Marcos Kotlik

AUTORIDADES DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

Decano: Alberto J. Bueres

Vicedecano: Marcelo Gebhardt

CONSEJO DIRECTIVO DE LA FACULTAD DE DERECHO

CLAUSTRO DE PROFESORES

Consejeros Titulares: Oscar Oscar Ameal / Ernesto Alberto Marcer / Leila Devia / Germán Gonzalo Alvarez / Luis Mariano Genovesi / Luis Fernando Niño / Daniel Roque Vítolo / Alfredo Mauricio Vítolo

Consejeros Suplentes: Marcelo Gebhardt / Mary Beloff / Raúl Gustavo Ferreyra / Juan Pablo Mugnolo / Carlos Mario Clerc / Silvina Sandra González Napolitano / Graciela Medina/ Alejandro Norberto Argento

CLAUSTRO DE GRADUADOS

Consejeros Titulares: Leandro Abel Martínez / Silvia Lorelay Bianco / Pablo Andrés Yannibelli / Fernando José Muriel

Consejeros Suplentes: Elisa Graciela Romano / Gisela María Candarle / Aldo Claudio Gallotti / Lisandro Mariano Teszkiewicz

CLAUSTRO DE ESTUDIANTES

Consejeros Titulares: Joaquín Rodrigo Santos / Catalina Cancela Echegaray / Víctor Francisco Dekker / Juan Alfonsín

Consejeros Suplentes: Facundo Corrado / Silvia Alejandra Bordón / Eliana Malena Gramajo / Juan Francisco Petrillo

SECRETARIOS

Secretaría Académica: Silvia C. Nonna

Secretario de Administración: Carlos A. Bedini

Secretario de Extensión Universitaria y Bienestar Estudiantil: Oscar M. Zoppi

Secretario de Investigación: Marcelo Alegre

Secretario de Coordinación y Relaciones Institucionales: Marcelo Haissiner

SUBSECRETARIOS

Subsecretario Académico: Lucas G. Bettendorff

Subsecretario de Administración: Rodrigo Masini

Subsecretario Técnico en Administración: Daniel Díaz

Subsecretario de Extensión Universitaria y Bienestar Estudiantil: Francisco Alfonsín

DEPARTAMENTO DE PUBLICACIONES

Directora: Mary Beloff

Subdirector: Sebastián Picasso

Secretario: Jonathan M. Brodsky

ÍNDICE
Revista Jurídica de Buenos Aires
Año 42, número 95, 2017, Buenos Aires

PRESENTACIÓN

EUGENIA C. CONTARINI: Introducción.....	3
---	---

DOCTRINA

PARTE I

Desplazamiento forzado y protección internacional: convergencias
y límites para la protección de las personas refugiadas

EUGENIA C. CONTARINI y MARTÍN LETTIERI: La protección internacional de personas refugiadas en una nueva encrucijada	13
EMILIANO J. BUIS y MARTA R. VIGEVANO: Refugiados, conflictos armados y otras si- tuaciones de violencia: un análisis de las <i>Directrices sobre Protección Internacional</i> <i>Nº 12</i> (2016) del ACNUR	29
NATALIA M. LUTERSTEIN y EZEQUIEL RODRÍGUEZ MIGLIO: Asilo en La Haya: acerca de la protección internacional de refugiados en los procesos ante la Corte Penal Internacional	59
IGNACIO ODRIOZOLA: Desplazados sin nombre: dificultades y desafíos en torno a una definición universal de “refugiados climáticos”	87
MARCOS NELIO MOLLAR: La protección internacional de las personas desplazadas en contexto de desastres causados por fenómenos naturales.....	113

PARTE II

La protección de las personas refugiadas en Europa hoy

NURIA ARENAS-HIDALGO: El sistema europeo común de asilo. Funcionamiento básico y evaluación ante los actuales éxodos de población	139
--	-----

JAVIER DE LUCAS: Los refugiados, un test de la necropolítica	163
ANDREA BERTOMEU NAVARRO: La reforma (<i>sui generis</i>) de la Ley Orgánica 4/2000 sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su difícil conciliación con la Protección Internacional de los Derechos Humanos y de los Refugiados	181

PARTE III

Avances en la protección de las personas refugiadas en América Latina

ANALÍA I. CASCONI: Debido proceso legal y protección de personas refugiadas y solicitantes de asilo a la luz del caso “Familia Pacheco Tineo vs. Bolivia” de la Corte Interamericana de Derechos Humanos	205
S. MICHELLE ALFARO y MARTIN LETTIERI: En búsqueda de soluciones sostenibles para el reasentamiento de refugiados en América Latina	229
JULIANA BELLO: El Mercosur y la Protección Internacional de los refugiados. Hacia un espacio regional de protección.....	245

PARTE IV

Desafíos para la protección de las personas refugiadas en Argentina

MARÍA SOLEDAD FIGUEROA y MARÍA JOSÉ MARCOGLIESE: La protección de los refugiados en la República Argentina una década después de la sanción de la ley N° 26.165	273
NICOLÁS B. FIGARI COSTA y ANA PAULA PENCHASZADEH: Protección internacional e integración local en Argentina hoy. Contrastes entre los programas de visados humanitarios y el sistema de asilo	293

PARTE V

Reseñas Bibliográficas

Naïr, Sami, <i>Refugiados. Frente a la catástrofe humanitaria, una solución real</i> , Memoria crítica, Grupo Planeta, Barcelona, 2016, comentario de INÉS E. FAMÁ	325
Betts, Alexander y Collier, Paul, <i>Refuge: Transforming a broken refugee system</i> , Allen Lane, The Penguin Press, 2017, comentario de EZEQUIEL H. ALMADA ALCORTA ...	333
Apéndice. Pautas para la presentación de originales	339

INDEX
Revista Jurídica de Buenos Aires
Year 42, number 95, 2017, Buenos Aires

PRESENTATION

EUGENIA C. CONTARINI: Introduction	3
--	---

DOCTRINE

PART I

Forced displacement and international protection: convergences and limits
for the protection of refugees

EUGENIA C. CONTARINI y MARTÍN LETTIERI: The international protection of refugees in a new crossroad.....	13
EMILIANO J. BUIS y MARTA R. VIGEVANO: Refugees, armed conflicts and other situa- tions of violence: an analysis of the UNHCR' <i>Guidelines on International Protec- tion N° 12</i> (2016).....	29
NATALIA M. LUTERSTEIN y EZEQUIEL RODRÍGUEZ MIGLIO: Asylum in The Hague: the international protection of refugees in the process before the International Criminal Court	59
IGNACIO ODRIOZOLA: Displaced without name: difficulties and challenges around a universal definition of "climate refugees"	87
MARCOS NELIO MOLLAR: International protection of displaced persons in the context of disasters caused by natural phenomena	113

PART II

The protection of refugees in Europe today

NURIA ARENAS-HIDALGO: The Common European Asylum System. Responses and challenges in the current context of people's displacement.....	139
---	-----

JAVIER DE LUCAS: Refugees: a necropolitics test	163
ANDREA BERTOMEU NAVARRO: The (sui generis) reform of the Spanish Aliens Organic Law 4/2000 and its difficult conciliation with the international protection of human rights and refugees	181

PART III

Advances in the protection of refugees in Latin America

ANALÍA I. CASCONI: Due process of law and protection of refugees and asylum seekers under the case of the Interamerican Court of Human Rights: “Familia Pacheco Tineo v. Bolivia”	205
S. MICHELLE ALFARO y MARTIN LETTIERI: In search of sustainable refugee resettlement solutions for Latin America	229
JULIANA BELLO: Mercosur and the international protection of refugees. Towards a regional protection space	245

PART IV

Challenges for the protection of refugees in Argentina

MARÍA SOLEDAD FIGUEROA y MARÍA JOSÉ MARCOGLIESE: The protection of refugees in Argentina a decade after Law 26.165’s adoption	273
NICOLÁS B. FIGARI COSTA y ANA PAULA PENCHASZADEH: International protection and local integration in Argentina today. Contrasts between humanitarian visa programs and the asylum system	293

PART V

Book reviews

Naïr, Sami, <i>Refugiados. Frente a la catástrofe humanitaria, una solución real</i> , Memoria crítica, Grupo Planeta, Barcelona, 2016, book review by INÉS E. FAMÁ	325
Betts, Alexander y Collier, Paul, <i>Refuge: Transforming a broken refugee system</i> , Allen Lane, The Penguin Press, 2017, book review by EZEQUIEL H. ALMADA ALCORTA.....	333
Guidelines for the submission of articles.....	343

PROTECCIÓN INTERNACIONAL E INTEGRACIÓN LOCAL EN ARGENTINA HOY. CONTRASTES ENTRE LOS PROGRAMAS DE VISADOS HUMANITARIOS Y EL SISTEMA DE ASILO

Por NICOLÁS B. FIGARI COSTA¹ y ANA PAULA PENCHASZADEH²

*“Estás limpiando las cenizas
De nuestro breve carnaval
Ya estamos en camino a otra ciudad.
Ya ves no somos ni turistas
Ni artistas de sonrisa y frac
Formamos parte de tu realidad”.*
‘Superhéroes’ - Charly García

Resumen:

El objetivo de este artículo es abordar algunos de los obstáculos que enfrenta hoy la Argentina para desarrollar una política integral de protección internacional de las migraciones forzadas orientada a la integración local. Para ello, en primer lugar, se analiza la nueva coyuntura internacional que obliga a los Estados a asumir mayores responsabilidades frente la protección internacional de personas que huyen de conflictos armados donde sus vidas peligran, así como de desastres naturales y de sus consecuencias en el mediano y largo plazo. En segundo lugar, se muestra el renovado interés en definir una agenda regional sobre esta temática, manifiesto en la elaboración conjunta de planes de acción para las Américas con base en la definición ampliada de protección de la Declaración de Cartagena. Y, en tercer y último lugar, se abordan algunos cambios que han tenido lugar en Argentina, tanto a nivel normativo-administrativo como a nivel de los compromisos políticos, para dar respuesta a las migraciones

¹ Abogado por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Estudiante de la Maestría en Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús (UNLa). Asesor jurídico de la Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Argentina. Auxiliar docente de la materia Derecho Internacional de los Refugiados (UBA). Se desempeñó como asesor legal de la Fundación Comisión Católica Argentina de Migraciones (FCCAM). Fue asistente de la clínica jurídica CAREF-CELS-UBA. E-mail: nicofigari@gmail.com.

² Doctora en Filosofía (Paris 8), Doctora en Ciencias Sociales (UBA), Magíster en Sociología & Ciencia Política (FLACSO), Licenciada en Ciencia Política (UBA). Investigadora Adjunta del CONICET con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani (Buenos Aires, Argentina) y profesora de grado y de posgrado en la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA (Buenos Aires, Argentina). E-mail: anapenchas@gmail.com.

forzadas, haciendo especial énfasis en los programas de visados humanitarios dirigidos a personas sirias y haitianas y sus diferencias con la política de asilo.

Palabras clave:

Protección internacional, asilo, visado humanitario, integración local, Argentina.

INTERNATIONAL PROTECTION AND LOCAL INTEGRATION IN ARGENTINA TODAY. CONTRASTS BETWEEN HUMANITARIAN VISA PROGRAMS AND THE ASYLUM SYSTEM

Abstract:

The main objective of this paper is to address some of the obstacles that Argentina deals with in the present day to develop an integration oriented policy for international protection of forced migration. Thus, first of all, the discussion is centered on the international context that forces the States to take on stronger responsibilities towards the international protection of people who are forced to flee from armed conflicts that threaten their lives, and from natural disasters and their consequences in the middle and longer term. Second of all, a renewed interest in defining a regional agenda about this issue, showcased in the joint collaboration for action plans for the Americas on the basis of the broader refugee definition of the Cartagena Declaration. The final part discusses the changes that took place in Argentina, in the regulatory-administrative level as well as in the political commitment, in response to the forced migration, emphasizing in the humanitarian visa programmes for Syrian and Haitian persons, and their differences in comparison to de asylum policies.

Keywords:

International protection, asylum, humanitarian visa, local integration, Argentina.

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este artículo es abordar la integración local de solicitantes del estatuto de refugiado, refugiados y beneficiarios de visas humanitarias en Argentina teniendo en cuenta su dimensión normativo-institucional y, a su vez, las coyunturas que, tanto a nivel local, nacional e internacional, han dado forma a nuevos enfoques y estándares en esta materia. Este trabajo dialoga y busca complementar una investigación sobre “Acceso a derechos económicos, sociales y culturales de refugiados y solicitantes de asilo en Argentina” (2012)³,

³ FIGARI COSTA, Nicolás B., “Acceso a derechos económicos, sociales y culturales de refugiados y solicitantes de asilo en Argentina”, en LETTIERI, Martín (ed.), *Protección Internacional de Refugiados en el Sur de Sudamérica*, Remedios de Escalada, UNLA, 2012, pp. 275-308.

donde ya se abordaron algunos aspectos clave de la integración local de refugiados y solicitantes (documentación, empleo, vivienda y alojamiento, educación, salud) y se detectaron brechas importantes entre las normas, por un lado, y las instituciones y prácticas, por el otro⁴.

Algunas cuestiones remarcadas en aquel primer estudio siguen vigentes en desmedro de una política específica de integración local en Argentina, entre ellas: 1) la ausencia de una asignación presupuestaria específica para desarrollar una política integral de asilo; 2) la falta de adecuación normativa nacional y local a los estándares regionales⁵, en especial, en lo referido a los planes de acción de la Declaración de Cartagena y a los acuerdos de soluciones amistosas suscriptos ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, CIDH) cuyo cumplimiento se encuentra aún sujeto a seguimiento y supervisión⁶; 3) la falta de reglamentación de la Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado N° 26.165 de 2006; 4) las persistentes dificultades que enfrentan las personas solicitantes de asilo respecto de la documentación “precaria” con la que cuentan al inicio; 5) la centralización de la atención en la sede de CONARE de la Ciudad de Buenos Aires y la ausencia de un plan consistente para federalizar la protección.

En el presente trabajo se abordan algunos de los obstáculos que debe superar la Argentina para desarrollar una política integral de asilo orientada de manera sistemática a la integración local. En primer lugar, se hace hincapié en la nueva coyuntura internacional que obliga a los Estados a asumir mayores responsabilidades frente a la protección internacional de personas que huyen de conflictos armados donde sus vidas peligran, así como de desastres naturales y de sus consecuencias en el mediano y largo plazo. En segundo lugar, se intenta mostrar el renovado interés en definir una agenda regional sobre esta temática, manifiesto en la elaboración conjunta de planes de acción para las Américas con base en la definición ampliada de protección de la Declaración de Cartagena. En tercer lugar, se abordan algunos cambios que han tenido lugar en Argentina, tanto a nivel normativo-administrativo como a nivel de los compromisos políticos, para dar respuesta a las migraciones forzadas, haciendo especial énfasis en los programas de visados humanitarios dirigidos a personas sirias y haitianas y sus diferencias con la política de asilo.

La integración local —junto con la repatriación voluntaria y el reasentamiento en un tercer país seguro— es una de las soluciones duraderas definidas por

⁴ Dos tesis de maestría sostienen esta misma línea crítica del sistema de asilo argentino en relación a la integración local: 1) “La figura del refugiado: tensiones y paradojas entre la praxis jurídica y la exclusión socio-política” de Pamela Morales (FLACSO, 2010) y 2) “Refugiados en Argentina: Integración local de los refugiados en sus tres ámbitos: Legal, Económico, y Socio-cultural. Políticas públicas implementadas en la actualidad buenas prácticas y desafíos pendientes” de Carolina Maniowicz (FLACSO, 2017).

⁵ Véase entre otros, Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-18.

⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe N° 85/11 Petición 12.306 Solución Amistosa Juan Carlos De La Torre Argentina, 21 de julio de 2011.

el ACNUR para poner fin al ciclo de desplazamiento de aquellas personas que se han visto forzadas a dejar sus hogares y países debido a conflictos, persecuciones o violencias de diversa índole. Se trata de un proceso gradual (de mediano y largo plazo) que compromete múltiples dimensiones (legal, social, cultural, económica y política) y debe involucrar no sólo a la población beneficiaria y a los nacionales del país de acogida sino, indefectiblemente y de manera protagónica, al Estado anfitrión. En la página oficial del ACNUR puede leerse la siguiente definición: *La integración local ocurre cuando el país de asilo ofrece a los refugiados residencia permanente con la posibilidad de una eventual ciudadanía. Es un proceso gradual, que se realiza en los ámbitos legal, económico y sociocultural*⁷.

En un contexto mundial de conflictos de larga duración, la solución duradera ideal —la repatriación voluntaria de refugiados— ha cedido el terreno a la integración local. En el Informe del ACNUR *Tendencias Globales. Desplazamientos forzados en 2016* puede leerse: “Desde 2009, los retornados representan menos del 5% de la población refugiada total, un porcentaje muy inferior al del número de nuevas llegadas de cada año, sobre todo debido a la ausencia de condiciones propicias al regreso a los países de origen”⁸. En esta coyuntura, los esfuerzos deben dirigirse a la integración local y al fortalecimiento de los sistemas de asilo a lo largo y ancho del planeta (pues un reasentamiento exitoso, en un tercer país, compromete a su vez la integración local).

La integración local constituye una decisión soberana basada en obligaciones específicas contraídas por los Estados a nivel internacional; esto implica que los Estados han asumido la responsabilidad de fortalecer sus sistemas de asilo y avanzar no sólo en el reconocimiento de la condición de refugiado en un mundo hostil y peligroso, sino concretamente en la elaboración de planes integrales de protección internacional. Finalmente, cabe mencionar en esta breve introducción que, en el contexto de procedimientos largos de reconocimiento de la condición de refugiado y con la emergencia de nuevas causas de desplazamientos forzados (por ejemplo, debido a desastres naturales), las políticas de integración local deben enfocarse no sólo en los refugiados sino también en los solicitantes de asilo y en los beneficiarios de visas humanitarias.

1. CONTEXTO INTERNACIONAL Y REGIONAL. NUEVAS AGENDAS PARA ASUMIR “COMPROMISOS FUERTES”

El marco regulatorio nacional y el marco regulatorio internacional sobre el estatuto de los refugiados se encuentran en constante diálogo. Así, la gran mayoría de los países de América han participado en la elaboración de estrategias

⁷ [http://www.acnur.org/que-hace/soluciones-duraderas/?sword_list\[\]=repatriaci%C3%B3n&sword_list\[\]=voluntaria&no_cache=1](http://www.acnur.org/que-hace/soluciones-duraderas/?sword_list[]=repatriaci%C3%B3n&sword_list[]=voluntaria&no_cache=1).

⁸ ACNUR, “Tendencias Globales. Desplazamientos forzados en 2016”, 2016, p. 25. <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/Publicaciones/2017/11152>.

a nivel regional destinadas a mejorar el rol de los Estados en materia de asilo y protección.

En esta línea, puede mencionarse el Plan de Acción de México de 2004⁹, elaborado con motivo de los veinte años de la Declaración de Cartagena, cuyos objetivos principales fueron, por un lado, el fortalecimiento de las CONARES de la región, junto con un fuerte énfasis en la capacitación destinada a funcionarios y personal en todas las áreas e instituciones estatales involucradas de los países participantes; y, por el otro, la implementación de programas tales como el Plan Ciudades Solidarias¹⁰, destinados a involucrar de manera más activa a los gobiernos locales en la integración de las personas refugiadas con el apoyo del ACNUR y de organismos de la sociedad civil.

En 2014, al cumplirse el 30º aniversario de la Declaración de Cartagena, se elaboró el Plan de Acción de Brasil. Este nuevo Plan inauguró una segunda etapa más ambiciosa para el fortalecimiento de los estándares de protección e integración de las personas refugiadas, desplazadas y apátridas por parte de los estados de América Latina y el Caribe. Luego de un interesante y productivo proceso consultas subregionales, en las que participaron referentes de los gobiernos y la sociedad civil de todos los países de la región, así como organizaciones regionales e internacionales, se presentó el Plan de Brasil¹¹. Dentro de este plan se definió el “Programa de Integración local”, una actualización del componente “Ciudades solidarias” del Plan de Acción de México. Con base en una mirada integral de la política pública de asilo, y asumiendo que la integración local es uno de los grandes retos dentro de las soluciones duraderas a las que deben apuntar los países de asilo, se insistió en el rol central de los Estados, no sólo a nivel nacional sino también, específicamente, a nivel local y municipal, así como de las comunidades de acogida, las organizaciones de la sociedad civil, los propios refugiados, el sector privado y los organismos internacionales. Asimismo, se remarcó, entre muchos otros puntos críticos, la necesidad de contar con marcos jurídicos y económicos apropiados para avanzar en la integración local.

En el proceso de consulta subregional del MERCOSUR los representantes de la sociedad civil y la academia insistieron en la necesidad abandonar el plano “declarativo” y establecer un nuevo estatuto vinculante basado en una interpretación “progresiva” de la Declaración de Cartagena¹². Sin embargo, esta recomendación no se vio plasmada en el Plan definitivo. Las organizacio-

⁹ <http://www.acnur.org/que-hace/plan-de-accion-de-mexico>.

¹⁰ <http://www.acnur.org/que-hace/plan-de-accion-de-mexico/pam-componente-de-soluciones-duraderas/ciudades-solidarias>.

¹¹ ACNUR, Cartagena +30, Declaración de Brasil, 3 de diciembre de 2014. <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9867.pdf>.

¹² ACNUR, Cartagena +30, Posicionamiento de la Sociedad Civil del MERCOSUR Ampliado, Buenos Aires, 14 de marzo, 2014. <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9536.pdf>.

nes de la sociedad civil y la academia sostuvieron que sólo de esta manera los Estados de las Américas destinarían recursos humanos y económicos centrales para el fortalecimiento del sistema de asilo en sus respectivos países: “La aplicación efectiva de las políticas de integración requiere que los Estados de acogida destinen asignaciones presupuestarias suficientes y adecuadas para su implementación”¹³. En un contexto de compromisos “blandos” —cuya manifestación más clara es la ausencia de recursos económicos específicos destinados a la implementación de políticas integrales de asilo— una política de Estado orientada a la integración local de solicitantes y refugiados parece, al menos todavía, una utopía. Sin embargo, existen excepciones a esta regla que, de alguna manera muestran el camino a seguir en los próximos años, a saber: los casos particulares de integración local llevados a cabo en algunas ciudades de Chile, Brasil, o mismo recientemente en la provincia de San Luis de la Argentina parecieran ser experiencias valiosas que muestran la importancia no sólo del compromiso de las comunidades de acogida, sino del apoyo económico y la vocación política de las autoridades públicas en la promoción de prácticas e instituciones inclusivas y solidarias.

Dentro de la dimensión de la protección internacional cabe destacar la importancia de la Opinión Consultiva Nro. 21 de 2014 y la elevación de estándares de derechos humanos de la niñez en el contexto de la movilidad humana. Previamente, a fines de 2013 la Corte Interamericana de Derechos Humanos había dictado sentencia por primera vez en un caso relacionado con el derecho a buscar y recibir asilo consagrado en el Pacto de San José de Costa Rica¹⁴. En lo que va del año 2017, la CIDH por su parte ha brindado su reconocimiento a los avances para la protección de solicitantes de asilo y refugiados, y en materia de derechos de los migrantes, a países tales como México, Guatemala y República Dominicana¹⁵.

Asimismo, con motivo del Día Mundial del Refugiado, el 20 de junio de 2017, la CIDH y el ACNUR realizaron una declaración conjunta y elaboraron diez recomendaciones aplicables a nuestro contexto de las Américas respecto de cómo deben responder los Estados¹⁶. Mencionamos aquí sólo dos de estas recomendaciones relevantes a los fines de este artículo:

- Habilitar vías seguras, regulares y ordenadas para la migración. Implementación de visas humanitarias y medidas complementarias de protección.

¹³ *Ibid.* p. 7.

¹⁴ Corte IDH. Caso “Familia Pacheco Tineo v. Estado Plurinacional de Bolivia”. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 25 de noviembre de 2013. Serie C N° 272.

¹⁵ CIDH, Comunicados de prensa N° 75/17 del 13/6/2017; 79/17 del 19/6/2017 y 87/17 del 29/6/2017 respectivamente.

¹⁶ Ver en: <http://www.acnur.org/noticias/noticia/declaracion-conjunta-de-la-cidh-y-el-acnur-en-ocasion-del-dia-mundial-del-refugiado-10-medidas-para-que-los-estados-de-las-americas-respondan-a-las-c>.

Garantizar el derecho a la reunificación familiar. Establecer becas de estudio y visas laborales. Generar programas de patrocinio privado, entre otros;

- Implementar medidas para promover la integración social y la residencia de las personas refugiadas, en particular a través de la garantía de derechos económicos, sociales y culturales. A efectos de promover la integración social de las personas refugiadas los Estados deben desarrollar medidas positivas como campañas educativas y de sensibilización dirigidas a promover sociedades multiculturales y a luchar contra la discriminación y la xenofobia.

Los cambios políticos en los diferentes países que integran el MERCOSUR ampliado generan grandes interrogantes en relación al modo en que los nuevos gobiernos afrontarán mediante sus políticas de relaciones exteriores los objetivos propuestos en iniciativas tales como los Acuerdos de Residencia del Mercosur y, en particular, en relación a las exigencias de la agenda relacionada con la protección de las personas refugiadas en la región, que demandan un trabajo en red entre los países. En este sentido, el caso de los refugiados venezolanos¹⁷ es ejemplar para comprender la importancia de un enfoque integral de las migraciones mixtas que contemple tanto políticas migratorias como las políticas de asilo: que la Argentina haya decidido aplicar de manera unilateral el Acuerdo de Residencia con Venezuela muestra que las facilidades para ingresar¹⁸ y obtener una residencia regular de manera sencilla, con base en los Acuerdos de Residencia del MERCOSUR, por ejemplo, tienden a resguardar el sistema de asilo y a mostrar que si las leyes migratorias son progresivas y abiertas, los sistemas de asilo tienden a funcionar más eficazmente sobre la base de solicitudes fundadas. Esto último, sin desmedro del alto número de venezolanos y venezolanas que efectivamente pudiesen ser refugiados y requerirían protección internacional, especialmente a la luz de la definición ampliada de refugiado promovida por la Declaración de Cartagena que contempla la conmoción del orden público producto de la violencia generalizada y la violación masiva de derechos humanos.

2. *CONTEXTO NACIONAL. AVANCES Y RETROCESOS*

Desde 2004, Argentina ha realizado una serie de reformas normativas a nivel nacional no sólo en el campo migratorio (Ley de Migraciones 25.871 de 2004), sino también en relación al Estatuto de los Refugiados (Ley de Refugiados 26.165, de 2006). Estos cambios en la legislación interna, con vistas a regular la movilidad internacional de personas según un enfoque de derechos, tienen

¹⁷ CIDH, Audiencia Pública: Situación de derechos humanos de personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiados venezolanos en países de América, 7 de julio de 2017. https://www.youtube.com/watch?v=89ieDBs_ljA.

¹⁸ Más allá de la postura inicial de Argentina, con la nueva Administración se han reportado casos de rechazo en frontera de personas venezolanas e incluso de otros países del MERCOSUR ampliado.

su base en los principales estándares internacionales establecidos por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Argentina asumió así un compromiso fuerte frente a los procesos de integración regional y un rol activo y ejemplar —como principal país receptor de migraciones del MERCOSUR— no sólo a través de la firma de Acuerdos de Residencia sino también con la implementación de un Programa masivo de Regularización Migratoria (“Patria Grande”) que benefició a cientos de miles de migrantes, en su mayoría latinoamericanos, que se encontraban en situación migratoria irregular.

La sanción de ambas leyes nacionales fue el resultado de profundos procesos consultivos y de diálogo donde las organizaciones de la sociedad civil, la academia y los organismos internacionales tuvieron un rol central. En el caso particular de la Ley de Refugiados, la inédita sanción de una normativa de referencia a nivel local desde la ratificación de los instrumentos internacionales sobre la protección de refugiados y solicitantes de asilo, saldó una deuda de varios años respecto de esta población de interés. Sin embargo, la falta de reglamentación de esta ley así como la no asignación específica de recursos humanos y económicos atentan contra una implementación efectiva de la política integral de asilo esbozada en la normativa, en especial, en relación a la integración local de solicitantes y refugiados.

A partir de 2006, coincidentemente con la sanción de la ley 26.165, y la creación de la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE), el Estado nacional se comprometió a tener un rol más activo en la implementación de políticas públicas destinadas a la búsqueda de soluciones duraderas, entre ellas la integración local de las personas refugiadas. En este sentido, pueden observarse una serie de cambios que buscan consolidar a la CONARE como principal actor estatal en articulación con el resto de los organismos públicos y organizaciones de la sociedad civil en la búsqueda de recursos y programas preexistentes que podrían incluir a esta población de interés.

Desde el año 2010, comenzó a funcionar dentro de la CONARE un área social que realiza tareas de intervención, gestión, derivación y seguimiento de casos. La denominada “Subcomisión de Asistencia e Integración Local” se encuentra integrada por el Ministerio de Desarrollo Social, el INADI, la Secretaría Ejecutiva de la CONARE y el ACNUR. Esta área debe diseñar, coordinar y monitorear políticas públicas para la promoción de los derechos económicos, sociales y culturales de los refugiados.

En Argentina, las agencias socias del ACNUR son las encargadas de implementar los programas de apoyo a refugiados y solicitantes de asilo para su integración en el medio local. Por más de treinta años, la Fundación Comisión Católica Argentina de Migraciones (FCCAM), dependiente de la Conferencia Episcopal Argentina, fue la principal agencia implementadora del programa de ACNUR en Argentina. La fundación contaba con un equipo transdisciplinario de profesionales en el área social, legal, habitacional y de salud mental que brindaba apoyo y asistencia a la población de interés, y con un taller de idio-

mas (en acuerdo con la Universidad de Buenos Aires); a su vez, tenía vínculos permanentes con sindicatos y otras organizaciones en distintos puntos del país para generar capacitaciones y facilitar la búsqueda de empleo. En julio de 2016, la FCCAM dejó de funcionar como la principal agencia socia del ACNUR y fue reemplazada por ADRA (Agencia de Desarrollo de Recursos Asistenciales) perteneciente a la Iglesia Adventista. Desde entonces, se encuentra en marcha el proyecto “Integración de Refugiados y Solicitantes de la Condición de Refugiado en Argentina” implementado conjuntamente por ADRA, ACNUR y CONARE y del que pudimos obtener muy poca información (llama la atención la escueta información que se ofrece en la página de internet de ADRA). Asimismo, cabe remarcar, que aún queda vacante el lugar que debería ocupar por ley una organización de la sociedad civil en la Secretaría Ejecutiva de la CONARE (ver arts. 23 y 33 de la Ley 26.165).

En Argentina, el Estado reconoce de manera inmediata un acceso universal, gratuito y público, a la atención en salud y educación, con absoluta independencia de la situación migratoria y documentaria de las personas. No hay programas específicos de asistencia a refugiados en la órbita del Estado (sea este nacional, provincial o municipal), pues la idea básica es que el refugiado goza de prácticamente los mismos derechos que los nacionales. Sin embargo, el mandato de la ley de protección integral de refugiados señala al Estado como principal coordinador de las políticas y acciones relacionadas con la protección desde una perspectiva integral (asistencia y apoyo a la integración de los refugiados).

En este sentido, a comienzos de 2015, la CONARE desarrolló el Plan de Asistencia e Integración de personas solicitantes de asilo y refugiadas para avanzar en una política integral de protección de refugiados y cumplir con el mandato que le otorga la Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado N° 26.165. Este plan busca crear dos mecanismos diferenciados: 1) Asistencia Humanitaria Básica de solicitantes del estatuto de refugiado y refugiados a su arribo al país y; 2) Apoyo para la Integración Local de refugiados en el sistema productivo sociocultural e institucional argentino. El objetivo de este plan, según una convocatoria lanzada en 2016 por el ACNUR para el desarrollo de programas de asistencia e integración local¹⁹, es promover una mayor articulación entre las distintas instancias estatales y la sociedad civil, facilitando el acceso de la población solicitante de asilo y refugiada a esquemas y programas preexistentes. En esta convocatoria del ACNUR se ofrece información valiosa acerca de qué entiende el Estado argentino por integración local (pues este Plan de 2015 no es público) y cuál es el universo de personas al que estaría dirigida la integración local:

Por apoyo a la integración local se entiende el proceso largo y complejo por medio del cual los refugiados van logrando gradualmente participar

¹⁹ http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/Vacantes/2016/ACNUR_Convocatoria_ARG_21_03_2016.

en los diferentes aspectos de la vida social, cultural y económica en el país. En este sentido, el proyecto plantea como prioridad identificar soluciones duraderas desde las instancias del Estado así como de la sociedad civil para las personas de interés que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad o que requieren algún tipo de apoyo para favorecer la integración local. Se estima que un número máximo de 100 personas refugiadas podrían sumarse anualmente al esquema de apoyo a la integración local del Plan de Asistencia e Integración, mientras que un universo aproximado de 1.000 personas refugiada constituye la población que, aun habiendo arribado en años anteriores puede requerir algún tipo de acción bajo este componente²⁰.

El Estado argentino no tiene una política pública específica de integración local, pues para ello debería asignar recursos económicos y humanos específicos para la planificación y diseño institucional. Cabe preguntarse si el acceso universal e irrestricto, en las mismas condiciones que los nacionales (al menos en lo referido al abanico de derechos reconocidos por la Ley de Migraciones 25.871 y a los contemplados en la Ley de Refugiados), puede ser la única respuesta a las necesidades específicas de una población diversa hacia su interior, y compuesta, en algunos casos, por personas que se encuentran en situación de alto riesgo y vulnerabilidad (niños, niñas y adolescentes no acompañados o separados de sus familiares, personas con enfermedades crónicas o con discapacidad, mujeres embarazadas o a cargo de niños pequeños, víctimas de trata o violencia de género, adultos mayores, etc.). También cabe preguntarse, ¿qué sucede con este carácter universal de los derechos en contextos de reducción del gasto público y achicamiento de las funciones sociales del Estado?

Con la asunción de la Alianza Cambiemos (integrada por los partidos Propuesta Republicana -PRO, Coalición Cívica ARI y Unión Cívica Radical), en diciembre de 2015, tanto la política migratoria como la política de asilo sufrieron modificaciones. A nivel migratorio, se impuso una mirada securitaria y policial de las migraciones, dejando atrás el enfoque de derechos humanos que había imperado en el tratamiento de esta temática desde fines de 2003, con la sanción de la Ley 25.871 de Migraciones. Se constata un claro retroceso en el reconocimiento de derechos y garantías de las personas migrantes en esta breve enumeración de las medidas adoptadas por el actual gobierno: 1) el cierre del Programa de Abordaje Territorial²¹, fundamental para la promoción de la regularidad documentaria de los migrantes; 2) la decisión de crear un centro de detención para

²⁰ *Ibid.*

²¹ El Programa de Abordaje Territorial “tiene como fin promover la difusión de derechos, obligaciones y garantías de la población migrante, así como facilitar su regularización y documentación en todo el territorio nacional, llevando equipos de trabajo a los lugares donde habitan los extranjeros y cumpliendo el objetivo de acercar el Estado hacia el Ciudadano” (Quinta Carta de Compromiso con el Ciudadano, Dirección Nacional de Migraciones, 2015. Disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/carta_compromiso_migraciones_2015_quinta_carta.pdf).

migrantes (que aún no entró en funcionamiento) para “combatir” la irregularidad migratoria y penalizar las infracciones administrativas a la Ley de Migraciones; 3) la reorganización de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) con base en ideas de control y seguridad —según fuera comunicado en el Boletín Oficial—, donde el concepto “derechos” brilla por su ausencia; 4) la modificación por medio de un Decreto de Necesidad y Urgencia del Poder Ejecutivo Nacional (Nº 70/2017) de la Ley 25.871 de Migraciones y de la Ley 346 de Nacionalidad y Ciudadanía, entre otros objetivos para “facilitar” las expulsiones, ampliar los impedimentos para el ingreso y la permanencia, restringir el acceso a los mecanismos de asistencia jurídica y obstaculizar la regularización documentaria por la vía de naturalización; 5) el proyecto de crear de un fuero migratorio y una policía migratoria auxiliar. Todas estas medidas sólo pueden comprenderse en un contexto en el que migración y criminalidad tienden a fundirse y confundirse.

La modificación de la Ley 25.871 por decreto generó fuertes cuestionamientos por parte de la sociedad civil en su conjunto, como así también de los organismos internacionales²², que expresaron su preocupación respecto del endurecimiento de la política migratoria en relación al acceso al territorio, la permanencia y los derechos de las personas migrantes que establece la nueva normativa implementada por el Poder Ejecutivo.

En este contexto regresivo, la política de protección hacia las migraciones forzadas pareciera, por el contrario, haber prosperado. Las diversas actualizaciones del Programa Siria²³ y el programa de visado humanitario para personas haitianas²⁴, ambos, darían cuenta de ello. ¿Pero cómo interactúan estos dos universos de la movilidad humana? ¿Cómo puede explicarse el renovado interés del gobierno por el asilo y los graves retrocesos a nivel de la política migratoria? Para comprender tal aparente contradicción, un pasaje del famoso libro *El Emilio* de Jean-Jacques Rousseau podría ser esclarecedor: “Desconfiad de esos cosmopolitas que van a buscar lejos deberes que desdeñan cumplir a su alrededor. Tal persona ama a los tártaros para estar dispensado de amar a sus vecinos”²⁵. Partamos de una hipótesis básica: existe una relación de implicación entre la política migratoria y la política de asilo. No debería resultar para nada sorprendente que un gobierno que ha llevado a cabo políticas de recorte del gasto público, focalice su atención en un pequeño universo de alrededor de 5.000 solicitantes de la condición de refugiado y refugiados (según estimaciones actuales del ACNUR) en desmedro del vasto universo de casi dos millones de personas migrantes que residen en el país; pues, como dice el refrán: “para muestra... un botón”.

²² CIDH, Audiencia Pública del 161 Período de Sesiones, Argentina: Cambios normativa migratoria, Washington, 20 de marzo de 2017, <https://www.youtube.com/watch?v=yMPoC03fn7o>.

²³ <http://www.migraciones.gov.ar/programasiria/?acercaprograma=>.

²⁴ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/270000-274999/272890/norma.htm>.

²⁵ ROUSSEAU, Jean-Jacques, *Emilio, o De la educación*, Alianza, Madrid, 1995, p. 37.

El actual gobierno ha expresado su interés en la continuidad de programas tales como la iniciativa Programa Siria, comprometiéndose a acoger un número no determinado de personas que huyen del conflicto en este país a través de una visa humanitaria y documentación para permanecer en el país en forma temporaria. Sin embargo, ha delegado su rol de integrador local principalmente en personas o familias llamantes y en los organismos de la sociedad civil adheridos al programa. Surge entonces 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.

2.1. Visas humanitarias: Buenas prácticas y límites en el rol del Estado como garante de la integración local

En la Declaración de Brasil (2014) puede leerse “Apreciamos las buenas prácticas en la región de regular la protección complementaria y el otorgamiento de visas humanitarias para personas que no califican necesariamente como refugiados bajo la Convención, pero que puedan también beneficiarse de respuestas de protección”. Los programas de visado humanitario en Argentina, destinados a haitianos y a sirios, parecieran ser una respuesta a los compromisos asumidos en materia de protección internacional, ¿pero es realmente así? A continuación, haremos una breve descripción tanto de lo que ocurre con la población haitiana residente en nuestro país respecto del acceso al visado humanitario, como de lo que sucede en el caso del visado humanitario de las personas sirias, que cuentan con un Programa específico (“Programa Siria”) que respalda su acogida en el país y promueve un modelo de integración local.

En el próximo apartado, explicaremos con detenimiento el funcionamiento del visado humanitario y sus diferencias con el estatuto de los refugiados. Si bien esta breve incursión puede resultar un tanto ajena al objetivo específico de este artículo —la integración local de personas necesitadas de protección internacional— es de vital importancia puesto que, por ejemplo, el “Programa Siria” habría sido presentado como un mecanismo específico para la acogida de un alto número de personas que multiplicaría el estrecho universo de “refugiados” que existe actualmente en nuestro país (se habló, entonces, de que Argentina recibiría 3.000 refugiados sirios). Entender bajo qué modalidad ingresan y son reconocidas las personas en el marco de los visados humanitarios otorgados por el Estado argentino nos da la pauta de las responsabilidades asumidas tanto desde el punto de vista normativo, como desde el punto de vista institucional, en materia de integración local.

2.1.1. Concepto de visado humanitario. Su relación con el estatuto de refugiado y con formas complementarias de protección

Para una mejor comprensión de la definición de visado humanitario, es preciso enmarcarla dentro de una mirada holística de lo que se denomina protección internacional:

Por protección internacional se entiende aquella que ofrece un Estado a una persona extranjera debido a que sus derechos humanos se ven amenazados o vulnerados en su país de nacionalidad o residencia habitual, y en el cual no pudo obtener la protección debida por no ser accesible, disponible y/o efectiva. Si bien la protección internacional del Estado de acogida se encuentra ligada inicialmente a la condición o estatuto de refugiado, las diversas fuentes del derecho internacional —y en particular del derecho de los refugiados, del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario—, revelan que esta noción abarca también otro tipo de marcos normativos de protección. De este modo, la expresión protección internacional comprende: (a) la protección recibida por las personas solicitantes de asilo y refugiadas con fundamento en los convenios internacionales o las legislaciones internas; (b) la protección recibida por las personas solicitantes de asilo y refugiadas con fundamento en la definición ampliada de la Declaración de Cartagena; (c) la protección recibida por cualquier extranjero con base en las obligaciones internacionales de derechos humanos y, en particular, *el principio de no devolución* y la denominada protección complementaria u otras formas de protección humanitaria, y (d) la protección recibida por las personas apátridas de conformidad con los instrumentos internacionales sobre la materia²⁶.

En el contexto latinoamericano, se entiende que la protección complementaria es la que se le otorga a personas que, sin calificar como refugiadas —ni bajo la Convención de 1951 ni bajo los criterios de la Declaración de Cartagena, si está prevista— tienen necesidad de protección internacional porque, de ser devueltas a su lugar de origen, su vida se vería amenazada o se encontrarían en peligro de ser sometidas a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes²⁷. En nuestro país no existe una legislación que regule o estipule formas complementarias de protección; de hecho, como se explicará a continuación, los visados humanitarios —presentes en la normativa argentina— no son formas complementarias de protección.

Por otro lado, los visados humanitarios podrían caracterizarse como “otras formas de protección humanitaria”. Las visas humanitarias son consideradas una buena práctica en términos de su importancia como mecanismo de protección para regularizar la permanencia de personas que no califican como refugiadas pero cuyo retorno no es posible o recomendable por razones humanitarias u

²⁶ Corte IDH, Opinión Consultiva OC-21/14. Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional. Resolución de 19 de agosto de 2014, párr. 34.

²⁷ UNIDAD LEGAL REGIONAL DEL ACNUR PARA LAS AMÉRICAS, “28. Buena práctica: protección complementaria y visas humanitarias”, en *Protección de Refugiados en América Latina: Buenas Prácticas Legislativas*, p. 2, disponible en http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas_Practicas/9304.pdf.

otras de especial relevancia²⁸. Como veremos, Argentina cuenta con legislación respecto de esta forma de protección.

Corresponde aquí hacer una distinción frente estos posibles supuestos:

1. El visado humanitario puede ser otorgado en circunstancias en las que la persona permanece aún en el país de origen o residencia habitual donde corre peligro²⁹ con el objeto de que su ciclo de desplazamiento sea seguro y ordenado hacia el país que lo concede;

2. O bien si la persona ha logrado huir a otro país y no pueda o no quiera retornar a su país de origen. En este último supuesto, el visado humanitario podría extenderse a una persona que ya haya obtenido el reconocimiento del estatuto de refugiado, con el objetivo de que pueda ser reasentado a un tercer país seguro.

Esto significa que toda persona beneficiaria de una visa humanitaria es una persona a la que se le reconocen necesidades de protección internacional, pero no necesariamente se trata de una persona refugiada; en algunos casos específicos, la persona beneficiaria de una visa humanitaria tendría acceso inmediato (si lo solicitara, y si cuenta con información adecuada sobre cómo hacerlo) al estatuto de refugiado; como es el caso de las personas sirias en Argentina.

Una visa humanitaria no es una forma complementaria de protección, pues se trata de una potestad de la administración de conferir alguna forma de protección o de categoría migratoria a un conjunto de personas de determinada nacionalidad que no son refugiadas ni beneficiarias de protección complementaria (cuando alguna forma de esta última existe)³⁰. En nuestro país, el art. 23 m) de la Ley 25.871, reglamentado por el Decreto 616/2010 enumera los motivos por los cuales una persona puede invocar razones humanitarias para obtener una residencia temporaria en nuestro país: “(...) se tendrán especialmente en cuenta las siguientes situaciones: 1. Personas necesitadas de protección internacional que, no siendo refugiadas o asiladas en los términos de la legislación aplicable en la materia, se encuentran amparadas por el Principio de No Devolución y no pueden regularizar su situación migratoria a través de los restantes criterios previstos (...); 2. Personas respecto de las cuales se presuma verosímelmente, que de ser obligadas a regresar a su país de origen quedarían sometidas a violaciones de los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales con jerarquía constitucional”.

No hay dudas de que todas las formas de protección confieren a la persona la piedra basal de la protección internacional que es el Principio de No Devolu-

²⁸ UNIDAD LEGAL DEL ACNUR, “Protección de refugiados en América Latina. Buenas prácticas legislativas”, cuadro 32, disponible en http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas_Practicas/9234.

²⁹ En este supuesto no se trata de refugiados, pues de acuerdo a la definición del art. 1(A) de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, un refugiado es una persona que se encuentra fuera de su país de origen.

³⁰ *Id.*, p. 4.

ción que los Estados deben respetar pues forma parte del derecho internacional consuetudinario. Por otro lado, si bien el ACNUR considera que tanto las formas complementarias de protección como las visas humanitarias constituyen buenas prácticas, los alcances de estas formas de protección difieren en algunos aspectos en relación con el asilo y la condición de refugiado. En particular, en lo que respecta a las obligaciones del Estado respecto del desarrollo de medidas para la integración local de las personas con necesidades de protección, los alcances de la visa humanitaria varían con respecto al estatuto del refugiado. A continuación realizaremos una descripción de los mecanismos de visados humanitarios dirigidos a haitianos, por un lado, y a sirios, por el otro, con especial énfasis en estos últimos.

2.2. *Visados humanitarios dirigidos a personas haitianas*

Las distintas disposiciones argentinas de visado humanitario para haitianos afectados por el terremoto de 2010 y sus largas consecuencias, son un claro ejemplo de protección internacional “simple”. Según el último censo nacional de 2010, en Argentina residían 309 personas nacidas en Haití, 205 varones y 104 mujeres (INDEC, 2010). Según datos más actualizados de la Dirección Nacional de Migraciones, 1482 personas haitianas iniciaron el pedido de residencia temporaria y 408 la residencia permanente entre 2010 y 2016. La población haitiana que reside en Argentina es una minoría dentro la población migrante general, que representa aproximadamente el 4,5% (2 millones según estimaciones actuales) de la población total del país. El incremento del número de haitianos que residen en el país (comparando los datos del último censo y los de la DNM) guarda relación con el terremoto que asoló a Haití en 2010 produciendo una gran diáspora y un empeoramiento de las ya precarias condiciones socioeconómicas, institucionales y políticas del país³¹.

En Argentina, los haitianos no necesitan una visa y, en general, ingresan al país bajo la categoría de turistas. El sistema clasificatorio de migrantes en Argentina organiza el acceso a la residencia regular (temporaria y permanente) según dos criterios desiguales: los migrantes nacionales de países del “MERCOSUR ampliado” son beneficiarios de los Acuerdos de Residencia del MERCOSUR y tienen muchas facilidades de acceso a la regularización migratoria y a la obtención de documentación (con excepción de aquellas personas que tengan antecedentes penales); los “extra-MERCOSUR”, por el contrario, sólo pueden acceder a la regularidad migratoria ya sea como “trabajadores”, “estudiantes” o a través de un visado humanitario (art. 23, incisos a, j y m respectivamente, ley 25.871). A los efectos de este artículo, nos interesa detenernos en la residencia

³¹ La información sobre el programa de visado humanitario para personas haitianas que se ofrece en este apartado fue extraída del recientemente publicado *Diagnóstico regional sobre migración haitiana*, IPPDH, OIM, agosto, 2017. http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2017/08/Diagnostico_Regional.pdf.

por “razones humanitarias”. Consideramos que se trata de un mecanismo de protección internacional de “baja intensidad”, que no compromete al Estado receptor en compromisos específicos, en especial, en la obligación de generar políticas activas de integración local.

El ingreso como “turistas” a la Argentina, por un lado, facilita el ingreso “regular” al territorio (el migrante obtiene así el sello que, posteriormente, sería un requisito para realizar el trámite de residencia); pero, por otro lado, este ingreso está sujeto a ciertas exigencias (como una reserva de hotel, una carta de invitación de una persona conocida o poseer dinero en efectivo para cubrir la estadía declarada, etc.) que pueden ser solicitadas por los funcionarios de migraciones —en base a la disposición de “falso turista” DNM 4362/2014— y que, eventualmente, frente a algún incumplimiento, pueden dar lugar al “rechazo en frontera”.

Para regularizar la situación migratoria de las personas haitianas, Argentina implementó el programa especial para la regularización migratoria por razones humanitarias de nacionales haitianos (Disposición DNM N° 1143/2017) a comienzos de 2017. La limitación temporal del programa, vigente hasta septiembre de 2017, permite anticipar que las personas haitianas que migren con posterioridad a esta fecha, se toparán con las mismas dificultades que sus antecesores para regularizarse. Puede advertirse que, frente al Programa Siria que luego analizaremos, el programa dirigido a migrantes haitianos se trata de una mera “amnistía migratoria” que la Administración concede por un período acotado de tiempo, sin que este sea respaldado por alguna medida tendiente a buscar la integración local de los beneficiarios.

Dentro de los problemas que podrían encontrar solución con el acceso a una residencia temporaria mediante el programa de visado humanitario de Argentina, el *Diagnóstico regional sobre migración haitiana*³² señala:

1) Frente a las grandes exigencias burocráticas para estudiar o trabajar en Argentina, y de esta forma poder regularizar su situación documentaria, muchos migrantes extra-MERCOSUR solicitan la condición de refugiados para “ganar tiempo” y mantener la regularidad migratoria. Mientras se evalúa su solicitud de asilo son portadores de una residencia “precaria” que les permite realizar las convalidaciones de estudio, por ejemplo, bajo un régimen simplificado.

2) Dificultades para acceder a empleos formales, vinculados a la propia formación, experiencia y/o interés debido al no reconocimiento de la “precaria” como un documento válido para obtener un trabajo registrado y no poseer un DNI.

3) En relación a la venta ambulante en el espacio público y de manera informal, existen riesgos concretos frente a las prácticas de control de la policía y las fuerzas de seguridad³³.

El programa de visado humanitario permitiría, entonces, romper con el círculo vicioso de la irregularidad documentaria que sufren la mayoría de los

³² *Ibid.*

³³ FIGARI COSTA, *ob. cit.*, p. 287.

migrantes extra-MERCOSUR en relación al acceso al empleo como pilar básico de la integración: “La persona no accede a un trabajo porque no tiene DNI, no tiene DNI porque no tiene un contrato de trabajo y no accede a derechos laborales porque no tiene ni trabajo ni DNI”³⁴.

A diferencia de lo que ocurre con las visas humanitarias para sirios —que cuentan, por un lado, con un Programa específico y un modelo de integración local y, por otro lado, con la posibilidad de solicitar asilo mediante un proceso de elegibilidad expedito—, las visas humanitarias para haitianos solo incluyen la protección internacional básica —principio de no devolución— y, por lo demás, el proceso de integración que deben afrontar no difiere del que debe realizar cualquier migrante común. No debemos perder la perspectiva de que tanto las personas sirias como las haitianas son parte de las migraciones forzadas que arriban a nuestro país con necesidades especiales. A continuación ofrecemos un análisis detallado del Programa Siria.

2.3. El Programa Siria de visado humanitario

Uno de los escenarios más preocupantes a nivel mundial es sin dudas la crisis humanitaria que atraviesa Siria, donde tiene lugar un conflicto armado desde 2011 cuya escalada de violencia ha generado un número aproximado de 6.500.000 desplazados internos y 4.000.000 de refugiados que han sido acogidos en varios países, especialmente en países vecinos de esa región. A partir de octubre de 2014, mediante la Disposición DNM 3915/2014, el Estado argentino decide crear dentro de la órbita de la Dirección Nacional de Migraciones (en adelante DNM), el Programa Especial de Visado Humanitario para Extranjeros Afectados por el Conflicto de la República Árabe de Siria, habitualmente denominado “Programa Siria”.

El “Programa Siria” tuvo una primera etapa que duró un (1) año. Al año siguiente se prorrogó y se flexibilizaron algunas de las condiciones de tramitación del visado, junto con la incorporación de actores de la sociedad civil. En una segunda etapa, con el cambio de autoridades, la nueva Administración decidió relanzarlo, introduciendo algunas modificaciones y creando un Gabinete Nacional del Programa Siria, promoviéndolo con mayor énfasis en diferentes foros internacionales. A continuación haremos un análisis detallado de estas dos etapas.

2.3.1. Características de la primera etapa del Programa Siria (2014-2015)

La creación del Programa Siria en 2014 surge de la Disposición 3915/2014 de la DNM, estableciendo como su objetivo principal brindar una respuesta concreta al grave conflicto en Siria que entonces ya llevaba más de 3 años de duración, señalando las necesidades de protección de un gran número de perso-

³⁴ *Ibid.* p. 123.

nas afectadas por la situación, de sumar compromisos de todos los Estados y de compartir la carga con otros países que ya habían intervenido. La Disposición de la DNM se motiva además en la preexistencia de una importante comunidad sirio-libanesa en nuestro país y de los lazos comunitarios que dan forma a un número importante de asociaciones que se dispondrían a brindar su solidaridad en la acogida de las personas afectadas por el conflicto.

El Programa Siria se enmarca dentro de la política de protección de Derechos Humanos de Argentina y la DNM, junto con otras medidas en similar sentido con respecto a la población de origen sirio, que si bien no están especificadas en los considerandos de la disposición, es posible inferir que se refiere a procedimientos de elegibilidad sumarios efectuados por la CONARE para la determinación de la condición de refugiado de las personas sirias que fueron arribando al país por sus propios medios. Dentro de los parámetros de protección a los que responde la medida se menciona la reunificación familiar de refugiados sirios ya reconocidos en el país con sus familiares, y el pedido de diferentes organismos internacionales como ACNUR para que el Estado posibilite el ingreso, admisión humanitaria o reasentamiento de esta población. Esencialmente, los beneficiarios del plan obtienen un permiso de ingreso emitido por la DNM y un visado temporario, tal como se encuentra previsto en el ya mencionado art. 23 m) de la Ley 25.871, por el plazo de dos (2) años³⁵.

Otra característica central con la que la DNM fundamenta la creación del programa “es brindar una respuesta basada no solo en el derecho internacional de los refugiados, sin perjuicio de que quienes deseen solicitar el estatuto de refugiados accedan a éste de manera inmediata”. Queda la duda, en este último sentido, de si los sirios que arriban al país con una visa humanitaria conocen y son informados acerca de las diferencias, no desdeñables, entre un tipo y otro de protección, en especial en lo referido al rol del Estado y su responsabilidad frente a la integración de solicitantes y refugiados. Es necesario remarcar que en ninguna de las dos etapas del Programa Siria se establece en la parte dispositiva de la normativa específica una obligación por parte del Estado de informar a las personas beneficiarias de la posibilidad de solicitar el estatuto de refugiado en los términos de la Ley 26.165³⁶.

2.3.2. *Beneficiarios, tramitación y requisitos*

Según la Disposición DNM 3915/2014 son beneficiarios del Programa Siria las personas de nacionalidad siria y sus familiares, y las personas de nacionalidad palestina, residentes habituales o que hubiesen recibido el apoyo de la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina (UNRWA por

³⁵ Anexo I de la Disposición DNM 3915/2014, art. 2.

³⁶ Llama también la atención la omisión de esta información clave en el folleto ofrecido por el ACNUR en su página central sobre el “Programa Siria”: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2015/10180>.

su sigla en inglés). En cuanto a la tramitación, establece que debe realizarlas el requirente ante la DNM; o bien, de no existir representación consular argentina disponible en el país desde el cual se inicia, puede recurrirse a la asistencia de Organismos Internacionales, dentro de Siria o en países vecinos al conflicto donde resida la persona que lo solicita³⁷.

La norma establece una serie de requisitos que deben cumplir los beneficiarios³⁸: a) Documento de viaje, que además del pasaporte puede ser un documento otorgado por Organismos Internacionales tales como ACNUR, Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), UNRWA, siempre en condiciones de vigencia y validez; b) Certificado de antecedentes penales del lugar de procedencia, siempre que no existiesen riesgos para su obtención, o bien informes de INTERPOL u otros organismos de seguridad similares; c) Declaración jurada de antecedentes penales, sin perjuicio de los que pudiera requerir la DNM a INTERPOL; d) Documentación que acredite vínculos familiares que correspondan, admitiéndose también pruebas en forma supletoria. Además, es requisito la entrevista personal con funcionarios consulares, quienes verifican, entre otras cuestiones, la no intervención de los beneficiarios como parte en el conflicto armado³⁹. Se establece además la eximición del pago de tasas migratorias para los beneficiarios.

Por otro lado, la norma establece una serie de requisitos que deberán cumplir los “llamantes”⁴⁰: a) Presentación de una carta de invitación con carácter de Declaración jurada que fundamente el vínculo con ciudadanos o residentes en Argentina que actúen como llamantes. La invitación implica además que los llamantes “asumirán el compromiso explícito de brindar asistencia en materia de alojamiento y manutención de las personas beneficiarias, acompañando el proceso de integración y autosuficiencia”. Este requisito subsistirá en todas las modificaciones que se realizaron posteriormente al Programa⁴¹ y apuntan a lo que ya señaláramos anteriormente: *este programa de visado humanitario delega en los particulares y en la sociedad civil la responsabilidad del Estado nacional de integrar a las personas que arriban bajo esta modalidad*. Una remisión a lo señalado anteriormente respecto de las diferencias en relación a la situación de solicitantes de asilo y refugiados: queda demostrado que ambas formas de protección difieren cuando se compara la Disposición de referencia con la Ley 26.165⁴².

³⁷ *Id.*, art. 3.

³⁸ *Ibid.*, art. 4.

³⁹ Esta incompatibilidad, también se da respecto de quienes solicitan asilo en los términos de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados.

⁴⁰ *Ibid.*, art. 5°.

⁴¹ Véase Anexo I, art. 5°, inc. a) punto i, de la Disposición DNM 4499/2015; y Anexo I art. 3°, inc. 1. a) de la Disposición 4683/2016, en este caso es igual tanto para el llamante como para el requirente.

⁴² El art. 25 de la Ley 26.165 establece, entre otras, las siguientes funciones de la CO-NARE: “a) Proteger los derechos de los refugiados y solicitantes de asilo que se hallen bajo la

En 2015, el Programa Siria sufre su primera modificación a través de la Disposición DNM 4499/2015, que prorroga por el término de un (1) año la duración del mismo, e introduce a su vez algunos cambios destinados a flexibilizar las condiciones de acceso para los beneficiarios. Tal vez la modificación más importante introducida por esta disposición sea la que establece la posibilidad de que la figura del llamante pueda contar con el aval de una organización que asuma el carácter de compromiso de brindar alojamiento, asistencia, manutención y acompañamiento para la integración local de las personas beneficiarias⁴³. En la segunda etapa, que veremos a continuación, se afianza el programa a través de nueva normativa específica y de la conformación de un gabinete especial. El rol del Estado si bien continúa desdibujado, incorpora de manera difusa la participación (discrecional o “a voluntad”) de los gobiernos locales.

2.3.3. Segunda etapa del Programa Siria, de 2016 hasta la actualidad

La nueva Administración decide dar continuidad al Programa Siria y realiza modificaciones respecto de la tramitación —con vistas a una “mayor eficiencia en su gestión por parte de los organismos involucrados”— y en relación a los requisitos para los llamantes y requirentes con el objetivo de “potenciar y fortalecer” el Programa.

La primera modificación de importancia del programa Siria a través de la Disposición 4683/2016 es respecto de su duración, pues a partir de la nueva normativa el programa mantendrá su vigencia “en tanto continúe el conflicto en la República Árabe Siria, siendo facultad del Director Nacional de Migraciones la determinación de la fecha de finalización del mismo”⁴⁴. Si bien es destacable

jurisdicción de la República Argentina en toda circunstancia, para lo cual está facultada para ejecutar todas las acciones necesarias para velar por el goce efectivo de los derechos de los refugiados y de sus familiares; () d) Convocar a autoridades nacionales, provinciales y municipales a fin de proponer la coordinación de acciones conducentes al cumplimiento de los objetivos de esta ley y en particular, en lo que concierne a: () 2.- La asistencia de los refugiados y sus familiares; 3.- Su inserción en la vida social y económica del país.

e) Elaborar planes de acción conjunta con el fin indicado en el punto anterior”.

Por su parte, el art. 42 establece: “Dentro de un plazo no mayor de veinte (20) días hábiles desde el registro de la solicitud para la determinación de la condición de refugiado, el Secretariado Ejecutivo () notificará a los organismos correspondientes a fin de que se provea al solicitante y su familia la asistencia humanitaria básica que requieran en virtud de su situación económica, en particular en lo que se refiere al alojamiento y el acceso a ayuda alimenticia, salud y educación. En consecuencia, los refugiados que hubieran sido reconocidos como tales y pretendan revalidar sus diplomas de estudio o precisaren de la autenticación o certificación de firmas de las autoridades de sus países de origen a efectos de ejercer su profesión en nuestro país, tendrán la posibilidad de obtener certificaciones expedidas por autoridades nacionales las que, para emitir la mencionada certificación, podrán contar con el auxilio de una autoridad internacional.

A tales fines, la comisión se halla facultada a tomar las disposiciones necesarias que permitan estos instrumentos públicos, los cuales harán fe salvo prueba en contrario”.

⁴³ Anexo I de la Disposición DNM 4499/2015, art. 5º, inc. a), punto i), 2º párrafo.

⁴⁴ Disposición DNM 4683/2016, art 1.

que la continuidad del Programa no tenga fecha de expiración, esta última prerrogativa por parte del Director Nacional de Migraciones puede resultar llamativa teniendo en cuenta que los alcances de la deseada finalización del conflicto serán probablemente materia de recomendaciones y directrices por parte de los diferentes organismos internacionales involucrados en la problemática.

En lo relativo a las novedades sobre tramitación y requisitos, la nueva disposición establece un régimen diferenciado entre la figura del “llamante” y del “requiriente”. En tanto en las anteriores disposiciones aparecen mencionadas ambas figuras, lo cierto es que no quedaba claro si se trataba de figuras distintas con un régimen diferenciado. La figura del llamante no sufre prácticamente modificaciones y sigue refiriéndose a personas físicas que decidan brindar su colaboración en forma voluntaria y sin fines de lucro, siempre que asuman el compromiso explícito de brindarles a los beneficiarios la asistencia humanitaria básica a la que ya nos referimos. Por su parte, la figura del requiriente aparece ahora explícitamente relacionada a las personas jurídicas —ONGs, Organizaciones de la Sociedad Civil, etc.— estableciendo una serie de requisitos que deberán cumplir para constituirse como tal:

1. Estar inscripto en el Registro Único de Requerientes de Extranjeros de la DNM;

2. Acreditar personería jurídica, domicilio legal en Argentina, estatuto social, designación de autoridades, etc.

Ante la ausencia de alguno de los requisitos del punto 2 antes señalado, podrían constituirse en requirentes las organizaciones que cuenten con el aval de organismos internacionalmente reconocidos. Por otro lado, la disposición establece que también podrán considerarse, al solo efecto del Programa Siria, las solicitudes referidas por “los gobiernos provinciales o municipales que manifiesten su intención de facilitar el ingreso de beneficiarios al Programa Siria y que cumplan con los requisitos establecidos”⁴⁵, estos es, asumiendo el compromiso de brindar asistencia humanitaria básica para los beneficiarios⁴⁶.

Es central aquí volver al enfoque respecto del rol del Estado en base a lo que surge de la más reciente normativa prevista para el Programa Siria: el Estado nacional no asume directamente las obligaciones derivadas de la inserción local de las personas que arriban al país como beneficiarias del Programa. Antes bien, delega en particulares voluntarios y en organismos de la sociedad civil la responsabilidad del apoyo básico para la subsistencia inicial de quienes arriben al país con esa visa humanitaria. A su vez, el rol de los gobiernos locales es difuso, incluso subsidiario de las personas llamantes y/o de las organizaciones requirentes, pues no está sujeto a una obligación legal dado que su participación depende de su voluntad de colaborar con el Programa. No sorprende entonces que en los artículos que regulan los requisitos tanto para llamantes como para

⁴⁵ Anexo I de la Disposición 4683/2016, art. 10.

⁴⁶ *Id.*, art. 3.

requirentes, la normativa establezca un modo imperativo (“deberá”)⁴⁷, mientras que en la implementación de mecanismos de seguimiento o monitoreo del Programa Siria, la DNM tiene una facultad discrecional (“podrá”)⁴⁸. Las obligaciones del Estado provincial y/o municipal respecto de la integración local de los beneficiarios son también discrecionales, dado que podrán considerarse sus solicitudes en calidad de requirentes solo si manifiestan su intención de hacerlo⁴⁹.

Posteriormente, el Decreto 1034/2016 del Poder Ejecutivo Nacional estableció la creación del Gabinete del Programa Siria⁵⁰ “con el objetivo de establecer directrices generales para la recepción de personas desplazadas forzosamente como consecuencia del conflicto en la República Árabe Siria y proponer acciones interministeriales en materia de integración social”. Se trata sin dudas de una medida positiva respecto del involucramiento de diferentes instancias estatales en la temática con la finalidad de lograr acuerdos para permitir la implementación del Programa. Sin embargo, —teniendo en cuenta algunos aspectos de la Disposición DNM 4683/2016 que ya hemos analizado como norma de referencia para el Programa Siria— puede resultar de escaso impacto, considerando que el Decreto no asigna funciones específicas a cada organismo estatal, ni establece cuál será la periodicidad de las reuniones del Gabinete, ni estipula la publicación de diagnósticos, informes, etc.

Por otro lado, el Gabinete Nacional está facultado para convocar expertos de distintos sectores, de organismos internacionales y de la sociedad civil, y de distintos poderes del Estado nacional y de los gobiernos locales⁵¹. Una buena práctica que surge de las diferentes directrices y recomendaciones del ACNUR⁵² es incluir también la participación de las personas con necesidad de protección, algo que sería deseable teniendo en cuenta que son las destinatarias directas de todas las decisiones que tome el Gabinete.

Finalmente, se dio a conocer en 2017 la Resolución 400-E/2017 del Ministerio de Educación que tiene por objetivo posibilitar a los beneficiarios del Programa Siria la continuidad en el país de sus estudios realizados en el lugar de origen, a través de trámites administrativos preferenciales para el ingreso

⁴⁷ *Ibid.*, art. 3º, puntos 1 y 2.

⁴⁸ *Ibid.*, art. 13.

⁴⁹ *Ibid.*, art. 10, punto 2.

⁵⁰ El Gabinete Nacional del Programa Siria está presidido por la Jefatura de Gabinete de Ministros, e integrado por representantes del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, el Ministerio de Relaciones Internacionales y Culto, el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Educación y Deportes, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el Ministerio de Seguridad, el Ministerio de Cultura y la Agencia Federal de Inteligencia. Cuenta además con la asistencia de la Mesa de Trabajo Programa Siria, coordinada por el Director Nacional de Migraciones, cuyas funciones y conformación las determina el Gabinete del Programa Siria. Véase art. 3º del Decreto 1034/2016.

⁵¹ Decreto 1034/2016, art. 4.

⁵² Véase, entre otras, Asamblea General de Naciones Unidas, Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, Anexo I, punto 2, 13 de septiembre de 2016, p. 19.

en establecimientos educativos de gestión pública o privada para estudiantes de Educación Inicial, Primaria, Secundaria y Superior no Universitaria. La modalidad del ingreso es a través de pruebas evaluativas de nivelación para el ingreso en los diferentes niveles educativos previstos en la resolución. Si bien ésta también debe ser reconocida como una buena práctica, la Resolución 1551/2008 del Ministerio de Educación, que se encuentra vigente, ya establecía un régimen similar para el acceso a la educación de solicitantes de asilo y refugiados, con la salvedad de que podían ser incluidos alumnos en todos los niveles sin distinción⁵³. El acceso a cursos de ingreso universitario tales como el Ciclo Básico Común (CBC) presentó siempre dificultades y obstáculos para el acceso por parte de solicitantes de asilo y refugiados, y dio lugar a la presentación de recursos de amparo que permitieron luego modificar una resolución anterior a la de 2008 (solo destinada a refugiados reconocidos)⁵⁴; si bien esas dificultades persisten hoy en día, la Resolución de 2008 resulta inequívoca como vía de acceso normativo formal de personas con necesidades de protección a la educación en todos los niveles, incluido el universitario. La pregunta es, ¿por qué se adoptó una medida específica para beneficiarios del Programa Siria, regresiva en relación a una de la misma índole que fue adoptada por el Estado para solicitantes de asilo y refugiados? Esta situación específica refuerza la idea de que el Programa Siria, en comparación con la protección que brinda el sistema de asilo y el Estatuto del Refugiado, es una protección de baja intensidad y de que el Estado asume compromisos blandos en materia de inclusión.

En resumen, consideramos que el Programa Siria de visado humanitario constituye una buena práctica que permite que las personas que se encuentran afectadas por ese conflicto puedan abandonar su país de origen con documentación adecuada para realizar un tránsito ordenado hacia nuestro país, ingresar de manera segura y permanecer a través de un trámite de regularización migratorio expedito, obteniendo la categoría de residente temporario por razones humanitarias y el DNI correspondiente. Ahora bien, en relación al rol del Estado respecto de la integración local, el Programa parece diferenciarse de la situación de solicitantes de asilo y refugiados. En el siguiente cuadro se analizan algunas de las principales diferencias entre un régimen y otro.

⁵³ Resolución 1551/2008, art. 1.

⁵⁴ FIGARI COSTA, N., *ob. cit.*, pp. 304 y 305.

Cuadro 1: Diferencias entre las políticas de visados humanitarios y el régimen de asilo en Argentina

Tipo de mecanismo de protección internacional	Programa Siria de Visado Humanitario	Solicitantes de asilo y Refugiados
Ciclo de desplazamiento	El ciclo de desplazamiento se da en forma ordenada y segura, a través del visado, documento de viaje, etc. El ingreso se da en forma regular por vías autorizadas.	El ciclo de desplazamiento puede presentar una serie de riesgos, pues en ocasiones no se cuenta con documentación adecuada, ni se ingresa al territorio por pasos habilitados. Independientemente de ello, la normativa sobre asilo prohíbe la sanción por ingreso ilegal* e incluso puede ofrecer dispensas a quienes han utilizado documentación apócrifa en la necesidad de desplazarse de un sitio a otro
Documentación y situación migratoria	Inmediatamente después del ingreso, la persona accede a una residencia temporaria por criterio de razones humanitarias, obteniendo además el DNI dentro de los 60 días posteriores al ingreso.	<ul style="list-style-type: none"> - Luego de haber ingresado, y una vez que la persona ha formalizado su pedido de reconocimiento del Estatuto del Refugiado, se regulariza a través del Certificado de Residencia Precaria, permaneciendo en esa situación migratoria hasta que el Estado se expida respecto de la solicitud de asilo. - En caso de ser reconocido como refugiado, accede a una residencia temporaria y obtiene el DNI. - En caso de rechazarse su petición, si la persona no califica dentro de alguno de los criterios migratorios previstos en la Ley 25.871, la DNM puede declarar irregular su permanencia, lo que puede derivar en su expulsión.

Tipo de mecanismo de protección internacional	Programa Siria de Visado Humanitario	Solicitantes de asilo y Refugiados
<p>Rol del Estado respecto de la integración local</p>	<ul style="list-style-type: none"> - La persona llamante, o la organización de la sociedad civil requirente, a través de la carta de invitación, se comprometen en carácter de declaración jurada en brindarle asistencia en materia de alojamiento y manutención sin fines de lucro, acompañando su proceso de integración y autosuficiencia. - Los gobiernos locales (provincias y municipios) pueden, a consideración de la DNM, constituirse en requirentes, asumiendo los compromisos antes señalados. - La DNM puede implementar mecanismos de seguimiento y monitoreo de los beneficiarios - La Resolución 400-E/2017 establece mecanismos para el acceso a todos los niveles de educación en establecimientos públicos o privados, hasta el nivel superior no universitario. - No se establecen medidas específicas tendientes a brindar la posibilidad de revalidar diplomas de estudio, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> - El Estado tiene el deber de brindarles asistencia, buscar mecanismos para su inserción en la vida social y económica del país. En especial, en los momentos iniciales de arribo al país, debe arbitrar los medios para brindarles alojamiento y acceso a la ayuda alimenticia, salud y educación. - La Resolución 1551/2008 establece mecanismos para el acceso a todos los niveles de educación sin distinción. - Los refugiados reconocidos cuentan con el principio de ayuda administrativa para poder revalidar sus diplomas de estudio, obtener la autenticación, o la certificación de firmas de las autoridades de sus países de origen a efectos de ejercer su profesión en nuestro país, a través de certificaciones expedidas por autoridades nacionales (si bien esta ayuda resulta problemática en la práctica).
<p>Normativa aplicable</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Disposición DNM 4683/2016; - Decreto 1034/2016 	<ul style="list-style-type: none"> - Convención de 1951 y Protocolo de 1967; Declaración de Cartagena de 1984 - Ley 26.165

Tipo de mecanismo de protección internacional	Programa Siria de Visado Humanitario	Solicitantes de asilo y Refugiados
Autoridades de aplicación y órganos de referencia	- Dirección Nacional de Migraciones - Gabinete Nacional del Programa Siria	- Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE) - Secretaría Ejecutiva de la CONARE

* Art. 2º de la ley 26.165: “La protección de los refugiados en la República Argentina se realizará con arreglo a los principios de no devolución, incluyendo la prohibición de rechazo en frontera, no discriminación, no sanción por ingreso ilegal, unidad de la familia, confidencialidad, trato más favorable y de interpretación más favorable a la persona humana o principio pro homine. Conforme al carácter declarativo que tiene el reconocimiento de la condición de refugiado, tales principios se aplicarán tanto al refugiado reconocido como al solicitante de dicho reconocimiento”.

Resulta indispensable reiterar que si bien no existen incompatibilidades entre el Programa Siria y el acceso al procedimiento para la determinación del Estatuto de los Refugiados, el Estado debería proporcionar a los beneficiarios información acerca de todos los mecanismos de protección disponibles. En el recorrido por la totalidad de la normativa aplicable al Programa Siria no hemos encontrado disposición alguna al respecto, si bien existen antecedentes de este tipo en la Ley de Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas N° 26.364, modificada por la Ley 26.842⁵⁵. Consideramos que las personas beneficiarias deben contar con toda la información disponible a efectos de poder tomar decisiones respecto de cómo planificar libremente su integración en el nuevo medio.

Según la página oficial del Programa, hasta 22 de mayo de 2017, 760 personas sirias habrían solicitado permiso de ingreso ante la DNM⁵⁶. En entrevistas informales realizadas a funcionarios vinculados con el Programa, la población que efectivamente habría arribado al país como beneficiaria del visado humanitario, sería de 300 personas aproximadamente. A su vez, en las estadísticas de la CONARE para el período 2012-2016, habrían solicitado asilo 467 personas de nacionalidad siria, con una tendencia decreciente, y habrían obtenido el reconocimiento del Estatuto de Refugiado 384 personas. Estas cifras no permiten tener una noción clara de la cantidad de personas sirias que han ingresado a la Argentina y, a su vez, generan una serie de interrogantes: ¿la tendencia decreciente en las solicitudes de asilo de CONARE, guarda relación con el “éxito” de los visados humanitarios? ¿Cuántas de las personas que solicitaron ingresar al país, ingresaron efectivamente a través del Programa Siria? ¿Por qué existe una

⁵⁵ Art. 6º: El Estado nacional garantiza a la víctima de los delitos de trata o explotación de personas los siguientes derechos () g) Permanecer en el país, si así lo decidiere, recibiendo la documentación necesaria a tal fin. En caso de corresponder, será informada de la posibilidad de formalizar una petición de refugio en los términos de la ley 26.165.

⁵⁶ <http://www.migraciones.gov.ar/programasiria/?estadisticas>.

brecha considerable entre las solicitudes de asilo de CONARE y el número de refugiados reconocidos, existiendo un procedimiento de elegibilidad sumario para el caso de los sirios?

3. CONCLUSIONES

A lo largo de este artículo, se ha intentado ofrecer una mirada crítica a las modalidades de protección surgidas en Argentina en años recientes como respuesta a dos situaciones de emergencia humanitaria en contextos internacionales diferentes, y con especial énfasis en los modelos de integración local disponibles. Si bien el visado humanitario constituye una buena práctica, e incorpora el trabajo mancomunado de personas físicas y organizaciones de la sociedad civil, incluso la posibilidad de que los gobiernos locales realicen su aporte, pudimos observar que el rol del Estado nacional frente a la integración no tiene los mismos niveles de compromiso.

Más allá de que Argentina se encuentra entre los países con estándares más altos de protección de la región⁵⁷, también es fácilmente comprobable que las políticas públicas destinadas a la integración local de personas que gozan de protección internacional en Argentina, en muchos aspectos, no son acordes con el marco jurídico vigente a nivel nacional y se encuentran muy lejos de cumplir con los estándares regionales acordados y suscritos por las máximas autoridades en distintas instancias⁵⁸.

En este artículo se hizo hincapié en las políticas de visados humanitarios pues a nivel de la opinión pública, e incluso de la gestión pública, parecieran ser equivalentes a las políticas de asilo. Se abordaron, entonces, las principales diferencias entre ambas políticas y se intentó arrojar luz sobre la temática específica objeto de este artículo: mientras que la integración local es una responsabilidad que asume el Estado argentino hacia la población de solicitantes y refugiados y frente a la comunidad internacional, en el caso de los visados humanitarios la responsabilidad de la integración pareciera recaer, casi exclusivamente, en la sociedad civil y en personas particulares.

Si bien deben celebrarse los visados humanitarios como buenas prácticas, como bien fuera señalado en el Plan de acción de Brasil (2014), especialmente porque facilitan una migración ordenada y regular desde el propio país de origen y el acceso inmediato a una residencia temporaria (sin permanecer períodos prolongados bajo “la precaria”) y a un DNI, resultan preocupantes el carácter discrecional de este reconocimiento estatal y, especialmente, la ausencia de po-

⁵⁷ Véase en general, UNIDAD LEGAL REGIONAL DEL ACNUR, “Protección de refugiados en América Latina. Buenas prácticas legislativas”, disponible en http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas_Practicas/9307.pdf?view=1.

⁵⁸ Véase MANIOWICZ, Carolina, “Refugiados en Argentina: Integración local de los refugiados en sus tres ámbitos: Legal, Económico, y Socio-cultural. Políticas públicas implementadas en la actualidad, buenas prácticas y desafíos pendientes”, tesis de maestría, FLACSO, 2017.

líticas “públicas” destinadas a la integración local de estas poblaciones. Otra cuestión importante guarda relación con la falta de información generalizada respecto de las diferencias entre un tipo de protección, que comporta compromisos débiles (visados humanitarios), y otro, que conlleva compromisos fuertes (estatuto de refugiado) por parte del Estado anfitrión. Esa carencia también puede observarse frente a buenas prácticas como la conformación de organismos interinstitucionales del Estado, con algún grado de participación de los gobiernos locales y de la sociedad civil, pero sin la necesaria representación de quienes son en definitiva los destinatarios de las decisiones, es decir, de las personas necesitadas de protección internacional.

Para concluir, entendemos que el protagonismo que otorgamos en el presente trabajo a la integración local y al rol del Estado como garante de la misma, no debe obedecer únicamente al grado de obligatoriedad del compromiso frente a la comunidad internacional. Creemos que, tomando las palabras de Saskia Sassen, la tarea de incorporar al recién llegado contribuye a ampliar los derechos formales de todos los ciudadanos, pues ampliando nuestros mecanismos de integración se fortalecen los derechos de todos y se contribuye a una sociedad más abierta⁵⁹. Un Estado protagonista en la integración local de las migraciones forzadas es un Estado comprometido con la democracia en un aspecto clave: el respeto incondicional de los derechos humanos, en sentido amplio, de todos los que habitan y residen en su territorio.

BIBLIOGRAFÍA

Documentos de ONU – ACNUR

ACNUR, Unidad Legal Regional del ACNUR, “Protección de refugiados en América Latina. Buenas prácticas legislativas”, 2013.

— Cartagena +30, Declaración de Brasil, 3 de diciembre de 2014.

— Cartagena +30, Posicionamiento de la Sociedad Civil del MERCOSUR Ampliado, Buenos Aires, 14 de marzo, 2014.

— *Tendencias Globales. Desplazamientos forzados en 2016*.

ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS, Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, 13 de septiembre de 2016.

Documentos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH), Informe N° 85/11, Petición 12.306, Solución Amistosa Juan Carlos De La Torre - Argentina, 21 de julio de 2011.

⁵⁹ SASSEN, Saskia, *Inmigrantes y ciudadanos. De las migraciones masivas a la Europa fortaleza*, Madrid, Siglo XXI de España Editores, 2013, p. 18.

- CORTE IDH, Opinión Consultiva OC-18/2003, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos, Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, 17 de Septiembre de 2003.
- CORTE IDH, Opinión Consultiva OC-21/14. Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional. Resolución de 19 de agosto de 2014.
- CORTE IDH, Caso “Familia Pacheco Tineo v. Estado Plurinacional de Bolivia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas”. Sentencia del 25 de noviembre de 2013, Serie C N° 272.

Documentos de la OIM y el IPPDH

- Diagnóstico regional sobre migración haitiana, IPPDH, OIM, agosto, 2017.

Legislación nacional argentina

- Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado N° 26.165 (2006).
- Decreto 1034/2016 del Poder Ejecutivo Nacional.
- Disposiciones de la Dirección Nacional de Migraciones N° 3915/2014, 4499/2015 y 4683/2016.
- Resoluciones del Ministerio de Educación de la Nación N° 1551/2008 y 400-E/2017.

Libros y doctrina

- FIGARI COSTA, Nicolás B., “Acceso a derechos económicos, sociales y culturales de refugiados y solicitantes de asilo en Argentina”, en LETTIERI, M. (ed.), *Protección Internacional de Refugiados en el Sur de Sudamérica*, Remedios de Escalada, Ediciones de la UNLA, 2012, pp. 275-308.
- MANIOWICZ, Carolina, “Refugiados en Argentina: Integración local de los refugiados en sus tres ámbitos: Legal, Económico, y Sociocultural. Políticas públicas implementadas en la actualidad, buenas prácticas y desafíos pendientes”, Buenos Aires, FLACSO, 2017 (tesis de Maestría).
- MORALES, Pamela V., “La figura del refugiado: tensiones y paradojas entre la praxis jurídica y la exclusión sociopolítica”, Buenos Aires, FLACSO, 2010 (tesis de Maestría).
- ROUSSEAU, Jean-Jacques, *Emilio, o De la Educación*, Madrid, Alianza, 1995.
- SASSEN, Saskia, *Inmigrantes y ciudadanos. De las migraciones masivas a la Europa fortaleza*, Madrid, Siglo XXI, 2013.

Recepción: 22/8/2017

Aceptación: 15/11/2017