



Tipo de documento: Tesina de Grado de Ciencias de la Comunicación

Título del documento: El Programa Siria: Construcción de una respuesta humanitaria nacional (2014-2019)

Autores (en el caso de tesis y directores):

María Laura De Piano

Sergio Arribá , tutor

Datos de edición (fecha, editorial, lugar,

fecha de defensa para el caso de tesis): 2022

Documento disponible para su consulta y descarga en el Repositorio Digital Institucional de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
Para más información consulte: <http://repositorio.sociales.uba.ar/>

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Argentina.
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 4.0 (CC BY 4.0 AR)



La imagen se puede sacar de aca: https://creativecommons.org/choose/?lang=es_AR





Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de Buenos Aires

El Programa Siria

Construcción de una Respuesta Humanitaria Nacional (2014-2019)



Foto: AFP. Aylan Kurdi, de 3 años, yace en la costa de Turquía luego de que la embarcación en la que huía de Siria junto con su familia sufrió un naufragio.

Tesina de grado

2021

Alumna: De Piano, María Laura
DNI 33187200
11 3020 5644
depiano.mlaura@gmail.com

Tutor: Sergio Arribá
11 6638 0207
sarribac@gmail.com

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	Pág. 7
CAPÍTULO I. MARCO METODOLÓGICO.....	Pág. 14
I. 1. Aproximaciones teóricas y herramientas metodológicas.....	Pág. 14
I. 2. Un modelo de análisis.....	Pág. 16
I. 2. 1. La cuestión.....	Pág. 17
I. 2. 2. Los actores sociales y la toma de posición.....	Pág. 18
I. 2. 3. Las políticas estatales como nudos del proceso social.....	Pág. 18
I. 2. 4. Las políticas estatales como generadoras de un “doble proceso”	Pág. 19
I. 2. 5. El contexto.....	Pág. 19
I. 2.6. Los impactos.....	Pág. 19
CAPÍTULO II. CONTEXTO HISTÓRICO.....	Pág. 21
II. 1. Siria: nacionalismo árabe y el partido <i>Baaz</i> (1920-1947)	Pág. 21
II. 2. El gobierno del clan Al Assad (1971- actualidad)	Pág. 22
II. 3. La primavera árabe (2010): el movimiento del 15 de marzo y el rol de las redes sociales.....	Pág. 24
II. 4. La guerra civil siria: el conflicto a partir de 2011.....	Pág. 29
CAPÍTULO III. MARCO JURÍDICO.....	Pág. 31
III. 1. Instrumentos internacionales.....	Pág. 31
III. 1.1. Declaración Universal de los Derechos Humanos: 1948.....	Pág. 31
III. 1.2. Convención sobre el Estatuto de los Refugiados: 1951.....	Pág. 32
III. 1.3. Protocolo de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados: 1967...	Pág. 33

III.	1.4. Declaración de Cartagena sobre Refugiados: 1984.....	Pág. 33
III.	1.5. Declaración de principios del MERCOSUR sobre protección internacional de refugiados.....	Pág. 34
III.	2. Instrumentos nacionales.....	Pág. 35
III.	2.1. Ley Nacional de Migraciones N° 25.871.....	Pág. 35
III.	2.2. Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado N° 26.165....	Pág. 37
III.	2.3. Resolución N° 1071/07 de la Defensoría General de la Nación, creación del "Programa para la Asistencia y Protección del Refugiado y Peticionante de refugio".....	Pág. 37
III.	2. 4. Resolución N° 1055/11 de la Defensoría General de la Nación: Asesoramiento y representación legal a toda persona que solicite el reconocimiento de la condición de refugiado.....	Pág. 38
III.	2.5. Resolución N° 894/08 del Registro Nacional de las Personas: Tramitación del primer Documento Nacional de Identidad (DNI) a las personas que acrediten su condición de refugiados en la República Argentina.....	Pág. 38

CAPÍTULO IV. MARCO TEÓRICO..... Pág. 40

IV.	1. Conceptos fundamentales.....	Pág. 40
IV.	1. 1. El Estado.....	Pág. 40
IV.	1. 2. Las políticas públicas.....	Pág. 43
IV.	1. 3. Los Derechos Humanos.....	Pág. 44
IV.	1. 4. Los Refugiados.....	Pág. 46
IV.	1. 4. 1. El Derecho Internacional en la protección de refugiados.....	Pág. 48
IV.	2. Organismos fundamentales.....	Pág. 51
IV.	2. 1. UNHCR/ACNUR: la agencia de la ONU para los refugiados. Rol y mandato.....	Pág. 51
IV.	2. 2. La crisis humanitaria y el colapso del sistema europeo de asilo.....	Pág. 52

IV. 2. 3. La CONARE: Comisión Nacional para los Refugiados.....Pág. 56

CAPÍTULO V. EL PROGRAMA SIRIA: CONSTRUCCIÓN DE UNA RESPUESTA HUMANITARIA NACIONAL (2014-2019) Pág. 59

V. 1. Surgimiento de la política pública: Antecedentes..... Pág. 59

V. 1. 1. El sistema de protección de refugiados en Argentina..... Pág. 59

V. 1. 2. El Plan de Acción México y la solidaridad regional en América Latina..... Pág. 60

V. 1. 3. La situación en Siria..... Pág. 62

V. 1. 4. La comunidad sirio-libanesa en Argentina..... Pág. 63

V. 2. Primer ciclo de la política pública: Disposición N° 3915/2014, el visado humanitario y los llamantes..... Pág. 64

V. 3. Primer nudo de la política pública: Disposición N° 4499/2015, un conflicto que recrudece y la ampliación de la figura del llamante..... Pág. 67

V. 4. Segundo ciclo de la política pública..... Pág. 70

V. 4. 1. El Patrocinio privado: el modelo canadiense..... Pág. 70

V. 4. 2. La Declaración de Nueva York y la iniciativa de Marco de Respuesta Integral para los Refugiados (ERCM)..... Pág. 71

V. 4. 3. Disposición N° 4683/2016: de requirentes y la articulación en el proceso de integración social..... Pág. 73

V. 4. 4. Decreto 1034/2016: el Gabinete Nacional del Programa Siria..... Pág. 78

V. 4. 5. El Pacto Mundial sobre Refugiados: 2018..... Pág. 81

V. 4. 6. La Ley de Patrocinio Comunitario: 2019..... Pág. 82

V. 5. Segundo nudo de la política pública: Disposición N° 1025/2019 con las últimas modificaciones..... Pág. 83

V. 6. Resolución de la política pública: Evaluación del Programa Siria..... Pág. 85

Conclusiones..... Pág. 89

Fuentes consultadas..... Pág. 96

Anexos..... Pág. 102

Introducción

*Me parezco al que llevaba el ladrillo consigo
para mostrar al mundo cómo era su casa*

Bertolt Brecht

El presente trabajo corresponde a la tesina de grado para la carrera de Licenciatura en Ciencias de la Comunicación de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

La propuesta que se constituye en el problema de investigación se centra sobre el “*Programa Especial de Visado Humanitario para Extranjeros Afectados por el Conflicto de la República Árabe Siria*” conocido como *Programa Siria* que fue desarrollado en nuestro país en el período comprendido entre 2014-2019.

Este recorte temporal hace referencia a su creación y puesta en marcha en 2014 bajo la presidencia de Cristina Fernández hasta su última modificación normativa realizada en 2019 durante el ejercicio del poder ejecutivo por parte de Mauricio Macri.

Si bien el *Programa Siria* continúa vigente hasta la actualidad, las solicitudes de ingreso a la Argentina se encuentran frenadas en el marco de la pandemia generada por el COVID-19.

Para dar cuenta de este problema, se intentará analizar su recorrido histórico y normativo, sus diferentes aspectos y complejidad, para dar respuesta a la siguiente hipótesis:

la crisis migratoria y humanitaria producida luego del comienzo del conflicto armado en Siria -a partir del año 2011- y la tradición internacional de la República Argentina en la protección de los Derechos Humanos (DDHH) promovieron la creación de una política pública nacional en respuesta a la crisis humanitaria

La elección del tema de investigación responde a un interés personal por las temáticas de derechos humanos contemporáneas y especialmente, al rol del Estado Argentino con respecto a éstas. La idea central que motiva este trabajo es la de que es posible reconstruir a través del estudio de la creación, diseño e implementación de una política pública como el *Programa Siria*, cómo la República Argentina, en el marco de una tradición histórica de respeto y promoción de los derechos humanos, buscó posicionarse frente a cuestiones actuales que ponen en jaque la garantía de éstos derechos sobre poblaciones civiles en situaciones de conflicto alrededor del mundo.

Es importante aclarar y reconocer que estas personas enfrentan necesidades de protección internacional diferentes a las planteadas por primera vez hace 70 años con la *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados* de 1951 y que en un mundo globalizado Argentina debe y puede, como se demostrará en el presente trabajo, insertarse en la agenda de la comunidad internacional buscando ser vanguardia y liderar esta respuesta en América Latina.

La situación de las personas refugiadas provenientes de países de Asia y África ha tenido un dramático vuelco a partir de 2011, en el que los países del mundo árabe se vieron convulsionados con protestas callejeras que pedían por más apertura y democratización, como así también mejores oportunidades para los jóvenes, quienes rápidamente se transformaron en protagonistas y líderes de estos movimientos.

Este contexto ha sido especialmente duro con la República Árabe Siria, país en que las iniciales protestas espontáneas por parte de la sociedad derivaron en una represión sangrienta y en una aún más terrible guerra civil que hasta el día de hoy no ve su fin.

Como suele suceder históricamente en conflictos de esta índole, la población civil es la más afectada por los enfrentamientos con consecuencias gravísimas para sus vidas, como la pérdida de sus hogares y posesiones, el desplazamiento interno, la huida en busca de refugio en el extranjero e incluso la pérdida de la vida.

Es en este contexto que Argentina pone en marcha el *Programa Siria*, para poder dar una respuesta humanitaria coordinada, integral y con perspectiva de derechos humanos frente a una situación que fue agravándose con el paso del tiempo aumentando exponencialmente los números de aquellos en necesidad de protección.

Con respecto al Estado del Arte del problema de investigación mencionado, se destaca que al consultar el repositorio digital de la Facultad de Ciencias Sociales se concluye que no existen trabajos de tesina de grado en el marco de la carrera de la Licenciatura en Ciencias de la Comunicación de la Universidad de Buenos Aires sobre el *Programa Siria*, por lo que el presente trabajo sería el primer antecedente en carácter inédito y original, y se espera que su presentación pueda colaborar en dar a luz futuros desarrollos académicos para estudiar y canalizar diversos temas que no fueron profundizados o tenidos presente como prioritarios en el marco del objeto de estudio seleccionado.

Sin embargo, sí pueden mencionarse dos trabajos que se encuentran vinculados con la temática del conflicto armado en Siria y en Oriente Medio. Uno de ellos es la tesina de grado de Bianca Di Santi y María Victoria Caruso titulado "*Comunicar el conflicto: la guerra siria en lanacion.com y elpais.com*" en el que las autoras realizan un exhaustivo

relevamiento y análisis de la prensa online nacional y española y cómo construyen las noticias sobre lo sucedido en Siria a partir de 2011 y qué imaginarios sociales sobre “*otros lejanos*” se construyen. Afirman las autoras: “*En este sentido, el conflicto en Siria, iniciado en 2011, es una problemática que ha traspasado las fronteras y ha comprometido en diversos niveles a distintos países y comunidades - no sólo por el interés acerca del conflicto bélico en sí, sino también por las consecuencias que ha tenido en torno a la defensa de los Derechos Humanos y porque ha generado una de las mayores crisis migratorias desde la Segunda Guerra mundial, con cinco millones de refugiados y entre seis y ocho millones de desplazados internos*”. (Di Santi y Caruso. 2018: 3).

El segundo trabajo a mencionar es el realizado por Pablo César Sturba: “*Decapitados: un ejercicio reflexivo sobre las imágenes de ISIS y sus degollamientos a rehenes occidentales en los medios de comunicación*” que constituye una exploración política, sociocultural y comunicacional sobre las imágenes que representan el horror de la guerra entre Estados Unidos y El Estado Islámico.

Su tratamiento sobre las imágenes y el concepto sobre lo “*inmostrable*” podrían ser vinculados directamente con las imágenes reproducidas en los medios sobre la crisis de refugiados sirios y cómo éstas tuvieron impacto en la comunidad internacional.

El autor explica que: “*Las funciones visuales potencian la significación de estos productos los cuales serían residuos del tiempo si no estuvieran sostenidos estructuralmente por el tejido comunicacional que implementa, en cada dispositivo fértil, estas semillas del terror. Por otro lado, es inadmisibile concebir estos fenómenos característicos sin adentrarlos en un perímetro histórico que otorgue instrumentos para atomizar ciertas prácticas manifiestas*” (Sturba. 2016:16).

También cabe mencionar que para la realización de este trabajo fueron puestos en articulación todos los conocimientos y aprendizajes adquiridos durante el período de cursada de la carrera de Licenciatura en Ciencias de la Comunicación, con énfasis en aquellas materias del plan de estudios que proporcionaron las herramientas y la metodología para abordar el tratamiento del problema de investigación.

Así también mencionar aquellas que forman parte de la orientación cursada en Políticas y Planificación de la Comunicación, ya que fueron fundamentalmente instrumentales a la hora de evaluar e interpretar la planificación e implementación de la política pública *Programa Siria*:

- Metodología y Técnicas de la Investigación Social- Cátedra A. Salvia
- Derecho a la Información- Cátedra L. Duhalde
- Cultura para la Paz y Derechos Humanos- Cátedra A. Pérez Esquivel
- Teorías del Estado y la Planificación- Cátedra G. Bulla
- Metodología del Planeamiento en Comunicación- Cátedra M. Zuchelli
- Legislación (Comparada)- Cátedra H. Aguiar

Para dilucidar la hipótesis y los objetivos específicos y generales se desarrollará la teoría de los autores Guillermo O'Donnell y Oscar Oslazk, denominada como "teoría de la cuestión", que procura dar cuenta del origen, desarrollo, evolución e implementación de las políticas públicas a través del desarrollo conceptual por etapas:

- Surgimiento y antecedentes de la política pública
- Primer ciclo de la política pública
- Primer nudo de la política pública
- Segundo ciclo de la política pública
- Segundo nudo de la política pública

- Resolución de la política pública

El *Programa Siria* será analizado en su totalidad a través de esta teoría lo que permite destacar de manera clara los momentos más importantes del significado de una política pública.

Este trabajo se articula en cinco capítulos que abarcan diferentes enfoques, que serán funcionales al objetivo de dilucidar la hipótesis y los objetivos específicos y generales.

En el capítulo I se da cuenta de la elección del marco metodológico para encarar la temática como así también del modelo propuesto y sus correspondientes herramientas metodológicas, entre ellas, la instrumentación de un pedido de Acceso a la Información Pública.

En el capítulo II se realiza un recorrido histórico de la coyuntura política y social de la República Árabe Siria contemporánea, tomando en cuenta corrientes de pensamiento como el nacionalismo árabe y los movimientos anti colonialistas de principios de siglo XX hasta lo acontecido durante la llamada Primavera Árabe y el conflicto armado desatado posteriormente.

El capítulo III detalla los instrumentos jurídicos internacionales y nacionales más relevantes en el desarrollo histórico del derecho internacional de los derechos humanos, y cómo éstos influenciaron e inspiraron las normativas nacionales que fueron a su vez, el antecedente de la creación del *Programa Siria*, y que serán parte constitutiva del capítulo V.

El capítulo IV, denominado como “Marco teórico” recoge determinados conceptos que se consideran clave desarrollar para operativizar el análisis de la política pública de refugiados en Argentina.

Y, por último, el capítulo V pretende realizar un recorrido lo más riguroso posible en el tiempo, de las normativas que crearon y fueron modificando el *Programa Siria*, explicitando antecedentes, actores relevantes y descripciones de las instancias de diálogo internacional para poder dar cuenta de cómo la República Argentina diseñó e implementó una respuesta humanitaria única y novedosa que se enmarcó en su tradición histórica y en su legado de lucha y defensa de los derechos humanos.

CAPÍTULO I. MARCO METODOLÓGICO

I. 1. Aproximaciones Teóricas y Herramientas Metodológicas

El objeto de estudio del presente trabajo de investigación es el desarrollo e implementación del “*Programa Especial de Visado Humanitario para Extranjeros afectados por el conflicto de la República Árabe Siria*” conocido como *Programa Siria*, durante el período que comprende 2014- 2019. La decisión respecto a este recorte temporal responde a la fecha de creación del Programa con la Disposición N° 3915/2014 hasta 2019 cuando se realizó la última modificación en el marco normativo. Si bien el Programa se encuentra vigente actualmente, los ingresos a la Argentina se vieron suspendidos en el marco de la pandemia por COVID- 19.

La metodología elegida para llevar a cabo la investigación de esta tesina es una de enfoque tipo cualitativa. Con esto se intenta explicitar, siguiendo a Nora Mendizábal, un modelo de investigación que se caracteriza por ser inductivo y descriptivo, en el cual el análisis de la información se realiza de manera *no matemática* y se reflexiona sobre el significado de la acción atendiendo a la perspectiva del sujeto o grupo estudiado. La autora considera a esta metodología como la indicada para analizar procesos y trayectorias ya que se aborda en forma holística las situaciones sociales complejas (2006:68).

La hipótesis que orienta el presente trabajo es la siguiente:

la crisis migratoria y humanitaria producida luego del comienzo del conflicto armado en Siria -a partir del año 2011- y la tradición internacional de la República Argentina en la

protección de los Derechos Humanos (DDHH) promovieron la creación de una política pública nacional en respuesta a la crisis humanitaria.

Esta hipótesis se apoya en los objetivos generales de esta investigación, a saber:

1. Describir el conflicto de la Guerra Civil Siria.
2. Desarrollar la tradición internacional de la República Argentina en la protección de los Derechos Humanos (DDHH).
3. Explicar el Programa de Visado Humanitario o *Programa Siria* para la recepción de refugiados en la Argentina.
4. Analizar los impactos del Programa de Visado Humanitario o *Programa Siria* para la recepción de refugiados en la Argentina.

Con estos objetivos como guía, los lineamientos de trabajo abarcan los siguientes objetivos específicos:

1. 1 Describir el origen y la evolución de la Guerra Civil Siria.
1. 2. Dar cuenta del conflicto armado a partir de 2011 en Siria
2. 1. Analizar el poder y los límites de las políticas públicas como herramientas de transformación y superación de crisis humanitarias en el marco de los DD.HH.
3. 1. Describir y analizar el rol de cada uno de los actores involucrados en la formulación e implementación del *Programa Siria*.
3. 2. Indagar en la historia y actualidad de la comunidad sirio-libanesa argentina y su implicancia en el origen del Programa
3. 3. Indagar en los conceptos de política pública y derechos humanos presentes en el Programa Siria.

3. 4. Reconstruir los sentidos presentes en la figura de refugiado interpretada en el *Programa Siria*.

3. 5. Describir y analizar la evolución del Programa a partir de cada una de las sucesivas modificaciones en el marco normativo.

4. Proponer mejoras y buenas prácticas para el diseño de las políticas públicas orientadas a refugiados y/o desplazados por crisis humanitarias.

Como técnicas para el desarrollo de la investigación, se utilizan aquellas propias del enfoque cualitativo:

- Revisión bibliográfica
- Revisión de elementos jurídicos nacionales e internacionales
- Análisis de caso
- Análisis de material publicado por organismos de Estado, organismos internacionales, regionales y ONG;
- Revisión de notas periodísticas.

Por último, también destacar que se realizó un pedido de Acceso a la Información Pública en el mes de septiembre 2021 para, a través de esta herramienta, complementar el análisis de las fuentes consultadas.

I. 2. Un modelo de análisis

Por último, se utiliza en este trabajo el modelo de análisis propuesto por Guillermo O'Donnell y Oscar Oslazk. Estos autores consideran que analizar las políticas públicas es un insumo que contribuye a interpretar las transformaciones del Estado y de las nuevas modalidades en las que éste se vincula a la sociedad civil. (1995:109).

Del trabajo de estos autores se toman los siguientes conceptos y formulaciones teóricas para ser operativizados:

I. 2. 1. La “*cuestión*”

Por *cuestión* los autores interpretan a aquellas necesidades y demandas de la sociedad en un momento y tiempo determinados, sobre las cuales ciertos individuos, grupos u organizaciones con relativo poder estratégico consideran que se puede y se debe hacer algo al respecto, incluyéndose dentro de la agenda de los problemas socialmente vigentes. Estas demandas, teorizan los autores, atraviesan un “*ciclo vital*” que comienza con su reconocimiento original como problemática hasta su resolución. Durante todo este llamado “*ciclo vital*”, numerosos y diversos actores de todo el arco político y social toman posición frente a la misma y toman acción, es decir, realizan decisiones y realizan actividades que impactan en el mapa de relaciones sociales que constituyen esta realidad político-social, afectando de manera directa a *la cuestión*.

Destaco también que los autores manifiestan que “*nos interesa aprender quién la reconoció como problemática, cómo se difundió esa visión, quién y sobre la base de qué recursos y estrategias logró convertirla en cuestión*” como parte del método de análisis. (1995:111).

Consideran que indagar en estas interrogantes puede enriquecer el conocimiento que podemos construir sobre los actores, tanto del Estado como de la sociedad civil, y lograr de esta forma un mapeo exhaustivo que nos ayude a comprender el poder relativo de cada sujeto, sus percepciones e ideología, capacidades de movilización de recursos, alianzas y conflictos y qué estrategias tendrán orientadas a la acción política.

I. 2. 2. Los actores sociales y las tomas de posición

Oslazk y O'Donnell afirman que sucede a menudo que determinadas cuestiones que atraviesan a una sociedad y que afectan a ciertos actores, no ven necesariamente un correlato en que éstos actores se vean movilizados a tomar acción en la defensa o rechazo de tal cuestión. Es por eso que habitualmente son otros actores de la escena socio-política quienes deciden tomar la iniciativa de accionar frente a ella, teniendo en miras sus intereses personales, un incremento en su capital político o la resolución de tensiones o conflictos que opaquen su poder relativo. De esta forma, toman una posición frente a la cuestión que es importante analizar y tener en cuenta en el estudio, debido a que puede influir en el proceso de resolución de la cuestión, incluso más que la del propio Estado, y determinar su futuro.

I. 2. 3. Las políticas estatales como “nudos” del proceso social

Los autores consideran que las tomas de posición que realiza el Estado respecto a la cuestión interesan más, no sólo al analista sino también a los otros actores de la arena política, porque cuentan con el respaldo de un marco normativo, influyen de manera más amplia y extendida a la sociedad y porque en última instancia están legitimadas en el monopolio por parte del Estado de la coerción física.

Los denominan puntos o “nudos” en la secuencia de interacciones del proceso social y permiten observar la dinámica o los retrocesos de una política estatal.

También aportan en el sentido de la mirada que como analistas podemos construir sobre el rol del Estado: *“Afirmar que dentro de este tema las políticas estatales son ‘nudos’ es presuponer que el Estado no suele ser pasivo ni irrelevante ni parece serlo para los actores interactuantes del proceso, por el contrario, suele importar y tanto que alrededor*

del contenido de su toma de posición se teje buena parte de las interacciones de cada tramo del proceso” (Oslazk y O’Donell.1995:116).

I. 2. 4. Las políticas estatales como generadoras de un “doble proceso”

Entender a las políticas estatales como generadoras de un “*doble proceso*”, siguiendo a los autores, es tener en cuenta en el estudio del problema que al respecto de la toma de posición que realiza el Estado en torno a una cuestión, se generan repercusiones que denominan *procesos burocráticos internos al Estado*. Esto sería la asignación de recursos, la acción o inacción de otras partes del Estado y la creación o reconfiguración de aparatos u organismos que quedan encargados del tratamiento y eventual resolución de la cuestión. Estas *cristalizaciones institucionales* son parte de la implementación propiamente dicha de las políticas estatales y se entrecruzan con el entramado social de actores involucrados y/o afectados en la cuestión.

I. 2. 5. El contexto

Oslazk y O’Donell denominan como contexto a “*aquel conjunto de factores extrínsecos al objeto más específico de la investigación (políticas estatales) que es indispensable para la comprensión, descripción y explicación del objeto y de sus efectos sobre otras variables*”. Podemos ampliar aún más el concepto sumando esta definición que aporta al problema de investigación: “*El contexto no es un objeto que-está-ahí. Es una creación analítica que busca con la mayor economía posible situar el tema específico estudiado*”. (1995:127)

I. 2. 6. Impactos

Por último, se considera oportuno incluir las conceptualizaciones de los autores sobre el estudio de los impactos de las políticas estatales.

Los autores proponen emplear una estrategia de investigación de los impactos que no se preocupe tanto por la medición exacto de los resultados de una política, explicando que ésta tarea no es sólo difícil, sino que, en muchos casos imposible, ya que no deben hacerse interpretaciones lineales ni rigurosamente cuantificables sobre los efectos de la acción del Estado, ni menos aún calcular cómo éstos han afectado a una sociedad en su conjunto.

En cambio, consideran oportuno y enriquecedor estudiar las modalidades de intervención que puso en marcha el Estado, con qué sectores y/o actores realizó alianzas, con cuáles se generaron conflictos u obstáculos y los grados de autonomía /subordinación de cada uno de ellos. De esta forma, podrán verse los cambios en los complejos entramados sociales como responsabilidad del Estado.

CAPITULO II. CONTEXTO HISTÓRICO

En orden de comprender los procesos históricos, es necesario destacar que presentan condiciones sociales, económicas y políticas específicas y que éstas constituyen un complejo entramado de relaciones y conflictos. Se presenta como imprescindible entonces hacer un breve resumen del devenir de la República Árabe Siria a partir del siglo XX, y de esta forma dar cuenta del origen de la crisis humanitaria que azota al país desde los últimos años.

II. 1. Siria: nacionalismo árabe y el partido del *Baaz* (1920-1947)

A principios del siglo XX y sobre el final de la Primera Guerra Mundial, las potencias globales que se perfilaban victoriosas firmaron el *Acuerdo de Sykes- Picot*, mediante el cual buscaban reafirmar su influencia sobre la región de Medio Oriente y repartirse los territorios a discreción para ampliar sus dominios coloniales. Es amplio el consenso que sostiene que este acuerdo fue el que dio forma a la región como se la conoce actualmente y fue la base de los conflictos posteriores entre naciones como Israel y Palestina.

En este acuerdo, Francia se quedó a partir de 1916 con el control de las regiones del sureste de Turquía, el norte de Irak, Siria y Líbano. Este mandato se extendió hasta 1945, año en que se proclamó la independencia en Siria y se instauró una república, con el retiro final de las fuerzas francesas en 1946.

En 1947 y al calor de los movimientos nacionalistas árabes y la ideología panarabista¹, surge el partido *Baaz* (en árabe resurrección) caracterizado por una fuerte prédica antiimperialista y anti occidente, cuyos objetivos principales eran la unidad de las naciones árabes, la independencia y la instauración del socialismo. La Constitución del

¹ Movimiento que promueve la unidad y las relaciones entre los países árabes.

partido aprobada el mismo año de su fundación expresaba con extrema claridad las ideas de sus fundadores y cuál consideraban su misión política:

a) *El territorio árabe constituye una unidad política y económica indivisible, de tal manera que ninguno de los países árabes puede reunir todas las condiciones necesarias para su vida, independientemente de los demás.*

b) *La nación constituye una entidad espiritual y cultural, y todas las divergencias entre sus hijos son contingentes y falsas y desaparecerán al despertar la conciencia árabe.*

c) *La tierra árabe pertenece a los árabes y sólo ellos tienen derecho a disponer de ella y de sus riquezas y de elegir su destino.*

Señala al respecto Ignacio Álvarez- Ossorio: *“En sus principios generales, el Baaz interpreta que el nacionalismo es una realidad viva y permanente, y que el sentimiento nacional que une al individuo con su nación es un lazo íntimo, un sentimiento sagrado rico en fuerza creadora, que suscita el sacrificio, fomenta el sentido de la responsabilidad y contribuye a dar al humanismo del individuo una orientación concreta y útil.”* (2009:51).

II. 2. El gobierno del clan Al- Assad (1971- actualidad)

Los años que siguieron a la independencia siria fueron tumultuosos, con conflictos internos, inestabilidad política y golpes de Estado, fallidos y exitosos. En 1961 y a través de un referéndum constitucional, se forma la República Árabe Siria y la inestabilidad persiste hasta 1963, cuando el partido Baaz se hace con el poder mediante una alianza con las fuerzas armadas e instauró un régimen militar que se mantuvo hasta 1970, año en que asumió el control del gobierno y del partido Háfes Al Assad, quién marcó los destinos del país durante casi 30 años.

Durante la presidencia de Háfes Al Assad se sentaron las bases para la formación de un estado y régimen autoritario apoyado en la militarización de la realidad política, se instauró al Baaz como único partido habilitado para presentarse a elecciones, las cuales se dieron cada 7 años obteniendo por supuesto abrumadoras mayorías.

La figura presidencial y su familia directa ostentaron el control de todos los aspectos de la vida pública y privada de la población a través de un profundo desarrollo de los servicios de inteligencia, conocidos como *mujabarat* en árabe, quienes estaban encargados de neutralizar y reprimir las disidencias. Al respecto podemos citar nuevamente a Álvarez-Ossorio: *“Además de presidir la República, el Baaz y las Fuerzas Armadas, Háfes impuso una cadena de mando que empezaba y terminaba en su persona. Para mayor seguridad, los puestos más relevantes quedaban reservados a sus familiares directos, hermanos e hijos en primer lugar, primos y sobrinos en segundo lugar y personas de reconocida solvencia convertidas en familiares políticos”*. (2011:14).

El gobierno de Háfes Al Assad tuvo su fin en 2000 a raíz de su fallecimiento, siendo rápidamente sucedido por su hijo Bashar Al Assad, quien gobierna la República Árabe Siria hasta la actualidad.

El gobierno de Bashar Al Assad comenzó con el propósito de modernizar las estructuras de administración y gobierno del Estado y una promesa de apertura del régimen, para lograr desplazar a aquellos viejos núcleos de poder que respondían a su padre y colocar en esos lugares nuevos nombres de su confianza.

En términos económicos y domésticos tuvo éxito en esta iniciativa, si bien un tercio de la población depende del empleo público, la economía siria ha crecido a un ritmo mayor a la de sus vecinos a pesar de los factores de crisis, con la enorme salvedad de que éste desarrollo económico es intrínsecamente desigual (30% de la población vive bajo el umbral de la pobreza) teniendo como principales beneficiarios al clan familiar gobernante y sus

allegados: “La verdadera naturaleza del sistema de poder sirio no reposa tanto en factores confesionales, ideológicos o regionalistas como clánico-familiares, ya que es en la familia nuclear y extensa de los Asad y toda su red de alianzas donde debe buscarse su esencia”.(Álvarez-Ossorio, 2011:15).

Un informe de 2011 de *Human Rights Watch* titulado “Una década perdida. Derechos humanos en Siria en los primeros diez años de la presidencia de Bashar” denuncia que 92 activistas de derechos humanos han sido encarcelados durante los diez primeros años del gobierno del gobierno de Al Assad hijo, que los *mujabarat* (servicios de inteligencia) detienen personas sin contar con órdenes de arresto y se niegan a dar información de su paradero por semanas o incluso meses y que la aplicación de métodos de tortura en los detenidos es moneda frecuente.

No es de extrañar que la perpetuación de este régimen opresivo y profundamente corrupto hayan provocado un creciente malestar y descontento en la población, que vio sus libertades y su situación económica y posibilidades de desarrollo deteriorarse de manera continua, principalmente en la juventud (el 65% de la población del país tiene menos de 35 años y el 40% menos de 15) provocando una situación de hartazgo que tuvo su expresión más álgida en las manifestaciones de 2011.

II. 3. La primavera árabe y el rol de las redes sociales

A fines de 2010 en la ciudad de Sidi Bouzid, ubicada en la región centro de Túnez, un vendedor ambulante de frutas y verduras de nombre Mohamed Bouzazi fue humillado y violentado por las fuerzas policiales, quienes le quitaron su puesto y lo golpearon robando sus pertenencias. Luego de hacer la denuncia y ser ignorado por las autoridades, se roció

a sí mismo con una sustancia inflamable y prendió un fósforo al grito de “*¿Cómo quieren que me gane la vida?*”².

Este hecho desató la indignación de miles de tunecinos que salieron a las calles a protestar en contra del gobierno autoritario de Zine el Abidine Ben Ali, en el poder desde 1987. Diez días después de la muerte de Bouzazi, el 14 de enero de 2011, Ben Ali presentó su renuncia.

Lo sucedido en Túnez rápidamente se esparció por todo el mundo árabe, siendo la chispa de inicio para la oleada de revueltas a la que se dio por nombre *Primavera árabe*. El común denominador en todos los casos era el reclamo por el fin de los gobiernos autoritarios y una apertura democrática como así también mejoras en los derechos sociales y civiles y en la calidad de vida. Afirma Álvarez- Ossorio: “*El hartazgo ante los abusos e impunidad de la élite gobernante se ha acrecentado de manera inversamente proporcional a la pérdida de poder adquisitivo de las clases medias provocado por la elevada inflación*”. (2011:19).

En Egipto, millones de personas se manifestaron en contra de Hosni Mubarak, en el poder desde hacía más de 30 años, quien finalmente fue derrocado el 11 de febrero. En Libia fue depuesto el 20 de octubre de ese mismo año Muhamar Gadafi, quien llevaba gobernando 42 años. Se sumaron protestas en Yemen, Argelia, Jordania, Bahrein y también en Siria, donde cientos de miles de personas se manifestaron en contra de Bashar Al Assad quien llevaba en ese momento 15 años en el poder.

² Recuperado el 20/11/2021 de <https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2021/04/11/el-derecho-inviolable-a-la-dignidad/>

José María Blanco Navarro realiza un análisis de los factores principales que motivaron las revueltas árabes, definiendo “*se entiende por factor un elemento o hecho que contribuye a una situación*” (2011:3) y nombrando los siguientes:

a) *Gerontocracias*: líderes de edad mayor, con muchos años en el poder, en algunos casos con graves problemas de salud y parte de líneas de sucesión cuasi monárquicas.

b) *Falta de libertades*: Ausencia de democracia, participación ciudadana, derechos políticos, libertad de prensa y flagrantes violaciones a los derechos humanos.

c) *Corrupción*: el abuso de las posiciones de poder para riqueza personal y el saqueo de las reservas públicas en caso de abandonar los cargos.

d) *Desempleo*: poblaciones con amplias mayorías de personas jóvenes, sin perspectivas de futuro y sin trabajo que reclaman por un mejor estilo de vida, similar a los países occidentales.

e) *Pobreza*: gran parte de la sociedad viviendo en condiciones precarias

f) *Desigualdad*: consecuencia de la inequitativa distribución de la riqueza, directamente ligada a la corrupción y abuso de las élites en el poder.

g) *Precios de los alimentos*: las sequías producidas por el cambio climático y la especulación tuvieron como consecuencia un aumento del 80% del precio de los cereales en 2010.

Por su parte, Ignacio Ramonet lista cinco posibles causas de la insurrección en los países árabes:

1. *Histórica*: el interés de las potencias occidentales, principalmente EE. UU en controlar los hidrocarburos protegiendo de esta manera la permanencia en el

poder de feroces tiranos en contra de cualquier aspiración democrática de la sociedad.

2. *Política*: la ideología panarabista y las ideas de nacionalismo árabe de lucha contra el imperialismo derivaron en dictaduras de partidos únicos (Sadam Hussein, Al Assad, Gadafi) dejando como único lugar de reunión posible las mezquitas y como único libro no censurable el Corán, fortaleciendo de esta manera a los islamismos reaccionarios como *Al Qaeda*.

3. *Económica*: la crisis de 2008 tuvo serias repercusiones en los países árabes. Muchos trabajadores que habían emigrado a Europa en busca de un futuro mejor perdieron sus trabajos y el dinero disponible para enviar a sus familiares a casa disminuyó. El FMI (Fondo Monetario Internacional) impuso a Túnez, Egipto y Libia severos planes de ajuste que empeoraron la vida de una población ya empobrecida.

4. *Climática*: en 2010 Rusia, uno de los principales exportadores de cereales del mundo, vio una de sus peores olas de calor e incendios en su historia, suspendiendo por esta causa la exportación de trigo y otros cereales lo que llevó a un fuerte aumento en los precios de los alimentos. El mundo árabe es uno de los principales importadores de estos productos y las protestas se multiplicaron.

5. *Social*: población muy joven y alto nivel de desempleo. Imposibilidad de emigrar hacia Europa por restricciones en las fronteras y pocas oportunidades de desarrollo y mejora en la calidad de vida.³

Otra de las variables que se utiliza para explicar la rapidez en la expansión de las protestas a través de los diferentes países es la existencia de Internet y las redes sociales, en especial *Twitter* y *Facebook*. Si bien no puede desligarse del rol de los medios sociales

³. Recuperado el 20/11/2021 de <https://www.eldiplo.org/notas-web/cinco-causas-de-la-insurreccion/>

los factores antes mencionados ni las dinámicas propiamente regionales, su análisis puede sumar luz a la cuestión.

Luis Fernando Barón analiza el rol que tuvieron las redes sociales, especialmente *Facebook*, durante las revueltas y protestas que tuvieron lugar en Egipto en 2011 en contra del régimen de Hosni Mubarak.

El autor argumenta que *Facebook*, al ser utilizado principalmente por los sectores más jóvenes de la población, quienes asumieron un rol indiscutido de líderes en este proceso histórico, rápidamente se transformó en una herramienta fundamental de las revueltas y manifestaciones. Una plataforma donde los activistas expresaban sus ideas, creaban espacios para el debate político sin censura y fomentaban el compromiso y la solidaridad de otros jóvenes y organizaciones en la causa. Al mismo tiempo, construían su identidad política y sus objetivos para producir un verdadero cambio social que tuviese legitimidad en la sociedad egipcia.

Barón afirma que: *“Facebook podría personificar la columna vertebral de las redes creadas por la sociedad civil (mayormente de jóvenes) para expresarse, comunicarse, informarse y movilizarse con el régimen de Mubarak. Los medios sociales, en especial Facebook, YouTube, Twitter y los mensajes de texto, fueron fundamentales para la iniciación de las protestas. Estos medios también ayudaron al reporte de los eventos de las movilizaciones en tiempo real, a coordinar las manifestaciones y a construir puntos vinculantes que incentivarán la interacción entre los manifestantes y otros sectores de la sociedad y la comunidad internacional”*. (2015: 34).

III. 4. Guerra Civil Siria: el conflicto a partir de 2011

Las protestas iniciadas en 2011 contra el régimen autoritario de Bashar Al Assad rápidamente comenzaron a extenderse a varias ciudades sirias. La respuesta del gobierno fue a través de sus fuerzas militares con represión y encarcelamiento de los manifestantes, lo cual produjo más violencia y disturbios, derivando de esta forma en un sangriento conflicto armado y una guerra civil que continúa hasta hoy, a la cual se han sumado numerosos actores con intereses diversos.

La agenda de las revueltas sociales representada por un grupo heterogéneo en el que se encontraban jóvenes estudiantes y miembros de la oposición al régimen fue hábilmente captada y desviada por otros grupos, de orientación radical o *yihadista*, con recursos de armamento a disposición como los Hermanos Musulmanes⁴ o el Estado Islámico⁵.

Pilar Requena del Río en su trabajo *“Siria, la guerra que no cesa”* explica que el régimen de Al Assad recurrió al uso de bombardeos y de ataques con armas químicas en contra de la población civil, muchas veces afectando incluso hospitales y escuelas, con saldos altísimos de ciudadanos muertos y heridos por el propio régimen, lo que le ha provocado denuncias, cuestionamientos y presiones de la comunidad internacional frente a lo que a todas luces serían crímenes de guerra y de lesa humanidad.

Afirma la autora: *“Los datos sobre esta catástrofe humanitaria son escalofriantes: más del 50% de la población en Siria ha sufrido directamente las consecuencias de la*

⁴ Organización islamista radical considerada terrorista, cuyo objetivo es hacer de los estados árabes un *califato* (régimen musulmán de gobierno) en el que la única ley a seguir sea la letra del Corán. Se les atribuye la creación de *Hamas* y *Al-Qaeda* organizaciones que han asumido responsabilidad por hechos de violencia y asesinato en Israel y otros países.

⁵ Estado Islámico de Irak y el Levante: Grupo terrorista paramilitar, también conocido como *Dáesh* o por sus siglas EIL, que en junio de 2014 proclamó la creación de un califato en la ciudad de Mósul.

guerra. El número de muertos habría alcanzado ya el medio millón, más de un millón de heridos, millones de desplazados internos y externos (más de once millones en total), el 69% de la población está en situación de pobreza extrema y se ha producido una enorme destrucción de infraestructuras civiles y del patrimonio arqueológico y arquitectónico sirio". (2018: 54).

La enorme crisis humanitaria que ha ocasionado este conflicto ha tenido también como resultado que más de 7 millones de sirios se han visto desplazados de sus hogares. 5 millones han huido a países vecinos (especialmente Turquía, Jordania y El Líbano) y hay aproximadamente 13.5 millones de sirios en necesidad de ayuda humanitaria (Requena del Río, 2018). Aún con la intervención de Naciones Unidas y otros países como Estados Unidos, Rusia y China, el panorama se complejiza cada vez más y no es posible prever un proceso de paz en el futuro de Siria.

CAPÍTULO III. MARCO JURÍDICO

El “*Programa Especial de Visado Humanitario para Extranjeros Afectados por el Conflicto de la República Árabe Siria*” o “*Programa Siria*”, tiene como marco normativo diferentes instrumentos tanto internacionales como nacionales cuyo espíritu está imbuido de la noción de que proteger a aquellas personas que buscan asilo o refugio en la magnitud de una crisis humanitaria requiere el mayor compromiso de los Estados y la obligación de dar respuesta.

III. 1. Instrumentos internacionales

III. 1. 1. Declaración Universal de los Derechos Humanos: 1948

La Declaración de 1948 fue producto del consenso entre naciones de la necesidad de contar con una guía o lineamiento de protección y resguardo de los derechos y garantías básicas del ser humano frente al horror y la tragedia que representó la Segunda Guerra Mundial.

Fue redactada por un Comité de miembros procedentes de ocho Estados, quienes presentaron el proyecto en septiembre de 1948, participando más de cincuenta Estados miembros en su redacción final. Ocho naciones se abstuvieron de votar, pero ninguna lo hizo en contra.

Se considera a la Declaración Universal de los Derechos Humanos como el fundamento de las normas internacionales sobre derechos humanos y en su artículo 14 prevé el derecho de solicitar y disfrutar de asilo en caso de persecución.

La República Argentina suscribió en 1948 la Declaración, pero fue recién en 1994 que se incluyó en la Constitución Nacional (art. 75 inciso 22) el conjunto de Declaraciones, Pactos y Tratados de derechos humanos otorgándoles fuerza de ley.

III. 1. 2. Convención sobre el Estatuto de los Refugiados: 1951

La Convención de 1951 también conocida como Convención de Ginebra, es el principal instrumento legal en el derecho internacional de los refugiados. Ratificada por 149 Estados miembros, define quién es un refugiado y las normas de tratamiento para las personas que alcancen esta definición como así también la enumeración de sus derechos básicos y las obligaciones que tienen los Estados hacia ellos. Entre estos se incluye el derecho a un empleo remunerado y a la asistencia social, a recibir documentos de identidad y para viajar y a transferir sus bienes al país que elijan para reasentarse.

Esta Convención es principalmente un reflejo de la situación histórica y las preocupaciones que atravesaba Europa ya que limitó su alcance a todo lo sucedido antes de 1951, es decir, durante los años de duración y fin de la Segunda Guerra Mundial y de la misma manera se restringió su aplicación a los refugiados europeos. El principio fundamental que asienta esta Convención es el de no devolución o expulsión hacia un país que represente un riesgo de vida o seguridad para el individuo. Este principio ya es considerado una norma de derecho internacional consuetudinario.

La Argentina adhirió a la Convención en 1961 y fue también durante la década del '60 y ante los procesos de descolonización que comenzaron a tener lugar en África que se vio necesario reformular el enfoque que Naciones Unidas a través de ACNUR daba a la cuestión de los refugiados y se adoptó el Protocolo de 1967.

III. 1. 3. Protocolo de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados: 1967

A fines de 1960, más de dos tercios de presupuesto de ACNUR estaban destinados a aliviar la situación de desplazamiento y necesidad de protección de numerosos movimientos de refugiados en África, evidenciando claramente que el problema de los refugiados necesitaba ser redefinido con una orientación más integral. Fue por esto que la comunidad internacional adoptó el Protocolo de 1967.

El objeto de este nuevo Protocolo fue reconocer que la Convención de 1951 debía ser aplicada a los movimientos contemporáneos de poblaciones de refugiados y de esta manera se eliminó la restricción en la definición de refugiado que aplicaba sólo a quienes se habían visto desplazados o en busca de refugio antes de 1951 y se eliminó también la limitación geográfica a eventos ocurridos en Europa.

El Protocolo de 1967 es un instrumento independiente al cual los Estados pueden acceder sin haber firmado necesariamente la Convención de 1951 y los Estados signatarios aplican la definición de refugiado actualizada sin las limitaciones temporales ni geográficas. Nuestro país adoptó el Protocolo el mismo año en que fue suscrito.

III. 1. 4. Declaración de Cartagena sobre Refugiados: 1984

A finales de la década de 1970 y principalmente en Centroamérica, comenzaron a darse procesos de grandes desplazamientos de poblaciones que huían de países como Nicaragua, El Salvador y Guatemala en busca de refugio. Estos países se encontraban atravesando tumultuosos momentos políticos, caracterizados por guerras civiles internas, inestabilidad económica y violencia cotidiana. Esta situación llevó a que representantes de gobierno y personalidades del ámbito jurídico y de la academia coincidieron en la necesidad de un marco normativo más acorde a las particularidades de esta nueva y apremiante

situación y que era oportuno que el sistema interamericano de asilo y el derecho internacional de refugiados se complementaran.

Esta Declaración contiene la definición de refugiado de 1951 y la extiende con una definición más integral. También estipula recomendaciones y establece los fundamentos jurídicos para brindar asistencia humanitaria con el objetivo de encontrar soluciones duraderas para los refugiados en la región.

Esta definición ha sido incorporada en la legislación de prácticamente todos los países de América Central y Latinoamérica y su importancia como instrumento regional ha sido reconocida por la Asamblea General de la ONU y de la OEA.

III. Declaración de principios del MERCOSUR sobre protección internacional de los refugiados: 2012

Esta Declaración está basada en la importancia que se le otorga a homogeneizar las legislaciones de cada Estado miembro del MERCOSUR para fortalecer el proceso de integración regional y reconoce los compromisos asumidos también por cada Estado en el plano internacional para proteger y garantizar los derechos de los refugiados y sus familias. También la protección y promoción de los derechos humanos y los valores de solidaridad, respeto, diversidad, acceso a la justicia, seguridad y convivencia armónica entre los pueblos. Se declara al espacio del MERCOSUR como espacio humanitario de protección de refugiados y se ratifica el principio de no devolución.

2. Instrumentos nacionales

III. 2. 1. Ley de Migraciones N° 25.871

La Ley N° 25.871 tiene relevancia en el surgimiento del *Programa Siria* por varios motivos. Entre sus objetivos, podemos destacar los siguientes que hacen alusión al mandato que tiene la República Argentina en materia de protección y promoción de los derechos humanos y su responsabilidad frente a los compromisos internacionales:

- Fijar las líneas políticas fundamentales y sentar las bases estratégicas en materia migratoria, y dar cumplimiento a los compromisos internacionales de la República en materia de derechos humanos, integración y movilidad de los migrantes;
- Garantizar el ejercicio del derecho a la reunificación familiar;
- Asegurar a toda persona que solicite ser admitida en la República Argentina de manera permanente o temporaria, el goce de criterios y procedimientos de admisión no discriminatorios en términos de los derechos y garantías establecidos por la Constitución Nacional, los tratados internacionales, los convenios bilaterales vigentes y las leyes;
- Promover y difundir las obligaciones, derechos y garantías de los migrantes, conforme a lo establecido en la Constitución Nacional, los compromisos internacionales y las leyes, manteniendo en alto su tradición humanitaria y abierta con relación a los migrantes y sus familias.

En el texto de esta Ley también encontramos la figura del visado humanitario, en el artículo 23, como criterio de residencia temporaria que puede otorgarse:

- Razones humanitarias: Extranjeros que invoquen razones humanitarias que justifiquen a juicio de la Dirección Nacional de Migraciones un tratamiento especial;

En el Decreto N° 616/2010 que reglamenta la Ley de Migraciones se detallan las siguientes situaciones que podrán tenerse en cuenta para otorgar la residencia por razones humanitarias, siendo los dos primeros ítems claramente adjudicables a todos aquellos beneficiarios del *Programa Siria*:

- Razones humanitarias: 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 en la Ley N° 25.871 y en la presente Reglamentación.

2. Personas respecto de las cuales se presuma verosímilmente, 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.

3. Personas que hayan sido víctimas de la trata de personas u otras modalidades de explotación esclava y/o víctimas del tráfico ilícito de migrantes.

4. Personas que invoquen razones de salud que hagan presumir riesgo de muerte en caso de que fueran obligadas a regresar a su país de origen por falta de tratamiento médico.

5. Apátridas y refugiados que hubieran residido en el país por un plazo superior a TRES (3) años y su condición hubiese cesado.

III. 2. 2. Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado: Ley N° 26.165

La Ley N° 26.165 fue sancionada y promulgada en 2006. El texto de la ley dispone en su artículo 1° que la definición para el estatuto de refugiado aplicable en la República Argentina es aquella que se expresa en la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 agregando que, cualquier instrumento internacional que se ratifique sobre la protección a refugiados tendrá lugar. Incluye el principio de no devolución, no discriminación, preeminencia de la unidad familiar e interpretación más favorable de la ley.

III. 2. 3. Resolución N° 1071/07 de la Defensoría General de la Nación, creación del "Programa para la Asistencia y Protección del Refugiado y Peticionante de refugio"

La Resolución N° 1071 de 2007 establece la creación del "Programa para la Asistencia y Protección del Refugiado y Peticionante de refugio" en el ámbito de la Defensoría General de la Nación. Considera que la complejidad de las demandas en torno a las personas refugiadas o solicitantes de refugio ha aumentado exponencialmente y hace foco de manera especial en la situación de niños, niñas y adolescentes no acompañados, quienes se encuentran entre los grupos más

vulnerables. Afirma que es necesario frente a esto crear un programa específico de protección y asistencia en el marco del respeto y cumplimiento de las obligaciones frente a los Pactos Internacionales de Derechos Humanos.

El objetivo principal del Programa es diagramar y promover políticas de asistencia social y jurídica a los peticionantes de asilo en nuestro país, creando una red de apoyo para que todos sus derechos como refugiados sean reconocidos.

- III. 2. 4 Resolución N° 1055/11 de la Defensoría General de la Nación, asesoramiento y representación legal a toda persona que solicite el reconocimiento de la condición de refugiado

La Resolución N° 1055 de 2011 emitida por la Defensoría General de la Nación establece que cualquier persona o grupo familiar que solicite asilo en condición de refugiado en la República Argentina tiene derecho a recibir representación legal gratuita que defienda sus derechos durante todo el procedimiento en un idioma que pueda comprender. Con este motivo es que crea el “Programa de Asesoramiento y Representación Legal para personas refugiadas y solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiada” con vigencia a partir del 1 de febrero de 2012.

- III. 2. 5 Resolución N° 894/08 del Registro Nacional de las Personas. Tramitación del primer Documento Nacional de Identidad a las personas que acrediten su condición de refugiados en la República Argentina

La resolución N° 894 de 2008 ratifica lo explicitado en la Convención de 1951 sobre el derecho de las personas refugiadas a tener documentos de identidad y documentos que les permitan viajar, siendo ésta responsabilidad del Estado que esté brindando el asilo. A su vez, y dentro del marco de la ley N° 26.165, se explicita que las personas refugiadas en

la República Argentina tienen derecho a tener un documento de identidad que les permita ejercer plenamente sus derechos civiles, económicos, sociales y culturales, como cualquier extranjero en nuestro país.

Finalmente, a continuación, se presenta un cuadro explicativo con el resumen de cada instrumento nacional, el año en que fue sancionado, el ámbito de aplicación y qué otras normas o leyes (tanto nacionales como internacionales) se encuentran contenidas en su texto y fueron insumo para su creación, con el objetivo de otorgar una mirada global al sistema jurídico argentino concerniente a la protección de refugiados y solicitantes de asilo.

Año	Ley	Ámbito de aplicación	Instrumentos contenidos
2003	Ley Migraciones N° 25.871	Admisión, el ingreso, la permanencia y el egreso de personas extranjeras al país	Pactos internacionales de Derechos Humanos
2006	Ley Reconocimiento y Protección al Refugiado N° 26. 165	Disposiciones Generales. Extradición. Condición jurídica del refugiado. Organos Competentes y funciones en materia de refugiados. Procedimiento para la determinación de la condición de refugiado.	Pactos Int. DD.HH.- Convención 1951 - Protocolo 1967
2007	Resolución D.G.N. N° 1071/07	Creación del "Programa para la Asistencia y Protección del Refugiado y Peticionario de refugio"	Pactos Int. DD.HH.- Convención 1951- Protocolo 1967- Ley N° 26. 165
2008	Resolución N° 894/08. Tramitación del primer Documento Nacional de Identidad a las personas que acrediten su condición de refugiados en la República Argentina	Operatoria para tramitación del primer Documento Nacional de Identidad a las personas que acrediten su condición de refugiados en la República Argentina	Pactos Int. DD.HH.- Convención 1951- Protocolo 1967- Ley N° 25.871- Ley N° 26. 165
2011	Resolución N° 1055/11 de la Defensoría General de la Nación, asesoramiento y representación legal a toda persona que solicite el reconocimiento de la condición de refugiado	Creación del "Programa de Asesoramiento y Representación Legal para personas refugiadas y solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiada"	Pactos Int. DD.HH.- Convención 1951- Protocolo 1967- Ley N° 26. 165- Resolución D.G.N. N°1071/07

Fuente: elaboración propia

CAPÍTULO IV. MARCO TEÓRICO

A la tarea de analizar una política pública se le imprime como necesaria una primera aproximación conceptual que la defina como una práctica social y como una experiencia de comunicación. Esto nos permitirá desentrañar los procesos sociales y la acción transformadora de los sujetos que tiene lugar en tales prácticas. Para eso, se considera necesario reflexionar sobre los siguientes conceptos que forman parte integral del problema de investigación.

IV. 1. Conceptos fundamentales

IV. 1. 1. El Estado

Una de las primeras definiciones pertinentes para este trabajo es la que esboza Pierre Bourdieu en su trabajo *“Espíritus de Estado. Génesis y estructura del campo burocrático”*. En este trabajo, el autor intenta indagar acerca de lo que él considera *“uno de los poderes mayores del Estado, el de producir y de imponer las categorías de pensamiento que aplicamos espontáneamente a cualquier cosa del mundo y al Estado mismo”* y para eso realiza un modelo de análisis recorriendo la emergencia del Estado moderno, apuntando a la lógica histórica de los procesos de su surgimiento. (1996: 1).

Afirma de esta manera: *“El Estado es el resultado de un proceso de concentración de diferentes especies de capital, capital de fuerza física o de instrumentos de coerción, capital económico, capital cultural o mejor, informacional, capital simbólico, concentración que, en tanto tal, constituye al Estado en detentor de una suerte de meta capital que da poder sobre las otras especies de capital y sobre sus detentores”*. (Bourdieu.1996:4).

Ahora, es necesario fragmentar para poder comprender en su totalidad esta frase. El *capital de fuerza física* es aquel que resulta de la separación de la sociedad civil de

aquellas instituciones que tienen por objetivo garantizar el orden, quedando reservado para ellas el uso de la violencia física. Esto aplica tanto para mantener el orden interno como el externo en referencia a otros países.

El *capital económico* está formado por la creación de un espacio económico unificado, un mercado nacional y la creación de un fisco eficiente, fundado en la noción de recaudación de impuestos para poder sostener el orden que proveen las fuerzas armadas y policiales. Esto sería imposible sin la concentración de un *capital simbólico* de reconocimiento y legitimidad hacia quienes detentan el poder en el gobierno del Estado y sobre esto agrega Bourdieu: “*Todos los autores están de acuerdo en asociar el desarrollo progresivo del reconocimiento de la legitimidad de las recaudaciones oficiales a la emergencia de una forma de nacionalismo. Y es probable, en efecto, que la percepción general de impuestos haya contribuido a la unificación del territorio*” (1996:6). Es con esta idea que se puede afirmar que la acumulación de un capital simbólico es el fundamento último de la autoridad específica estatal.

El *capital informacional o cultural* está ligado a la idea de que el Estado concentra y distribuye la información. Ya sea de formas que podrían denominarse materiales, como censos, estadísticas, cartografía del territorio o empadronamientos, como de maneras más abstractas como el lenguaje oficial o los códigos jurídicos, el Estado unifica a través de la cultura, de una cultura que se establece como la legítima, creando de esta manera estructuras mentales que contribuyen a la creación de una identidad nacional.

Es la concentración de todos estos tipos de capital mencionados por parte del Estado lo que hace que éste sea una parte determinante de la producción y representación de los elementos que construyen la realidad social, de manera que se perpetúen en el tiempo y se transforman en *disposiciones del cuerpo*, es decir de sumisión y aceptación por parte de los sujetos. De esta forma se asegura el orden sin necesidad de recurrir a la violencia física.

Es necesario sumar al debate una visión del Estado que esté atravesada por la realidad propiamente latinoamericana de los últimos años que es a fin de cuentas el marco en el que se encuentra el Estado Argentino, objeto de interés en este trabajo. Con este objetivo en mente es que el pensamiento de A. García Linera nos puede ayudar.

Este autor afirma que hay dos teorías que permiten acercarse actualmente a la idea contemporánea de Estado: una de ellas, de tinte conservadora, estipula que el Estado está en un momento en que es casi irrelevante y enfrentaría su propia extinción ya que la globalización de los flujos financieros, de la cultura y de la economía está logrando reducir cada vez más margen de injerencia de los Estados y su poder de decisión.

La otra lectura vigente que sería contrapuesta a la antes mencionada, detalla una especie de Estado estático que se caracteriza por ser cohesionador de su territorio a través de instituciones como el sistema educativo, legal y la cultura, entre otras estructuras cotidianas, pero en el marco de una interdependencia global. Ambas lecturas, afirma el autor, dejan de lado ciertas verdades que es necesario enunciar. Como se demostró en la crisis financiera de 2008, las consecuencias del neoliberalismo económico y el descontrol financiero recae en los propios Estados, quienes deben salir al auxilio con recursos públicos. Y, por otro lado, pensar en el Estado únicamente como sujeto político territorial deja de lado las decisiones o instituciones que revisten carácter mundial y suceden por encima de los Estados, como por ejemplo las relativas al ámbito militar o de decisión económica por parte de organismos multilaterales.

Frente a esto, García Linera propone una definición de Estado compuesta por cuatro dimensiones: *“todo Estado es institución, parte material del Estado; todo Estado es creencia, parte ideal del Estado; todo Estado es correlación de fuerzas, jerarquías en la conducción y control de las decisiones; y todo Estado es monopolio. El Estado como monopolio, como correlación de fuerzas, como idealidad, como materialidad, constituyen*

las cuatro dimensiones que caracterizan a cualquier Estado en la edad contemporánea” (2010: 18).

Esta definición multidimensional sirve para ver cómo asumimos nuestra relación frente al Estado, ya que el Estado no es sólo una maquinaria operativa sino nosotros mismos, en nuestras creencias e ideas, y es ahí donde yace el germen de superación y transformación hacia una sociedad mejor.

IV. 1. 2. Las Políticas Públicas

Siguiendo las definiciones de Estado esbozadas en el apartado anterior, resulta relevante trabajar en definir qué son las políticas públicas.

Retomando nuevamente el pensamiento de Oslazk y O’Donell es posible definir a las políticas estatales como la toma de posición por parte del Estado frente a una cuestión para resolverla.

Los autores afirman que incluye decisiones o tomas de acción por parte de organizaciones estatales, de manera simultánea o sucesiva y sostenidas en el transcurso del tiempo: *“en nuestra definición la concebimos como un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil. De dicha intervención puede inferirse una cierta direccionalidad, una determinada orientación normativa, que previsiblemente afectará el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión”*. (1995:112). Se desprende de esta definición que una política pública no se encuentra aislada ni es arbitraria en su presentación, sino que es parte de un complejo conjunto de iniciativas, observadas en un momento histórico y en un contexto determinado que dirime la posición del Estado frente a una situación que atañe a diversos sectores de la sociedad, es por eso que para su estudio deben tenerse en

cuenta las políticas de otros actores del tejido social que la influyen tanto en sus comienzos (como reacciones posibles frente a) como en su implementación.

Para entrar más en detalle y hacer foco en la elaboración de las políticas públicas, tomamos nuevamente a W. Uranga, quien propone cuatro criterios fundamentales para que una política pública sea auténticamente democrática:

- *Ser multiactoral*: convocando a la mayor cantidad de posible de actores sociales comprometidos y expertos conocedores del tema.
- *Multisectorial*: incorporar en el proceso de su diseño y toma de decisión a todos los sectores económicos, productivos, sociales, culturales, académicos y políticos.
- *Plural y diversa*: incluir una convocatoria abierta y aceptación de las diferentes miradas en pos del consenso
- *Cultural y políticamente significativa*: para la vida cotidiana y la calidad de vida de los ciudadanos.

IV. 1. 3. Los Derechos Humanos

Una primera aproximación a la definición de Derechos Humanos sería describirlos como todos aquellos derechos y libertades fundamentales que tenemos las personas por el sólo hecho de ser personas y que permiten crear las condiciones para que los seres humanos vivamos en libertad, justicia y paz. Son universales, es decir que aplican para todos los seres humanos sin ninguna distinción ni excepción, indivisibles, que implica que están vinculados entre sí de manera tal que la amenaza sobre uno pone en peligro al resto e irrenunciables, es decir que ninguna persona puede perderlos o renunciar a ellos.

Históricamente, el primer antecedente que se tiene sobre la emergencia de los derechos humanos fue durante la Ilustración (siglo XVIII), autores como John Locke (1632-1704) y Jean Jacques Rousseau (1712- 1778) contribuyeron a sentar las bases de las ideas modernas sobre Derechos Humanos, las cuales influenciaron las declaraciones pioneras de derechos como la *Declaración de Independencia de Estados Unidos* (1776) que establece que todos los seres humanos nacen en condición de igualdad y que tienen derecho a la libertad y a la búsqueda de la felicidad. Y también la *Declaración de los Derechos del Hombre y Ciudadano* que tuvo lugar en Francia en 1789, donde aparece por primera vez el término derechos humanos.

En la actualidad, el documento que opera como hoja de ruta para la protección internacional en el respeto y garantía de estos derechos es la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, sancionada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1948. Esta declaración fue el resultado del acuerdo establecido por la comunidad internacional sobre la urgente necesidad de evitar que los crímenes y atrocidades cometidas durante la Segunda Guerra Mundial (1939-1945) volvieran a repetirse.

En total la Declaración está compuesta por 30 artículos y se divide en dos tipos, derechos civiles y políticos, orientados a garantizar la participación en la vida civil y política y derechos económicos, sociales y culturales.⁶

Derechos civiles y políticos

- Derecho a la vida
- Derecho a no ser sometido o sometida a esclavitud o servidumbre
- Derecho a no recibir daños ni torturas

⁶ Fuente: Amnistía Internacional. Recuperado de <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/temas/derechos-humanos/>

- Derecho a la no discriminación
- Derecho a no ser detenido arbitrariamente
- Derecho a la presunción de inocencia
- Derecho a la privacidad
- Derecho a la libre circulación, a buscar asilo y a tener una nacionalidad
- Derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión, opinión y expresión
- Derecho a participar en la vida política

Derechos económicos, sociales y culturales

- Derecho a la alimentación
- Derecho a la educación
- Derecho a la salud
- Derecho a la vivienda
- Derecho a la cultura y a la ciencia
- Derecho al trabajo y al descanso

Los Estados tienen frente a estas normas tres obligaciones: respetar, proteger y cumplir los derechos humanos de todas las personas en su territorio o bajo su jurisdicción sin importar su nacionalidad, incluyendo a solicitantes de asilo, refugiados, apátridas, trabajadores migratorios y otras personas que se puedan encontrar en su territorio.

IV. 1. 4. Los Refugiados

La definición de refugiado contenida en el problema de investigación del presente trabajo es aquella que figura en la Convención de 1951. Esta definición está orientada principalmente para nombrar a todas aquellas personas que fueron desplazadas de sus

hogares por consecuencia de la Segunda Guerra Mundial. El artículo 1A declara como refugiado a todo individuo que *“como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.”*(ACNUR, 2005:12).

En otro artículo también se hace referencia a una limitación geográfica, explicitando además de la fecha del 1 de enero de 1951 como límite que el lugar de lo acontecido haya sido Europa. Estas limitaciones han dejado de tener importancia y fueron corregidas en el Protocolo de 1967.

Esta definición es necesaria ya que los Estados deben realizar la determinación del estatuto de refugiado de una persona para cumplir de manera efectiva las disposiciones al respecto, asegurando que esa persona goce de protección internacional y de los derechos inherentes a la condición de refugiado. La obligación más importante es la que contempla el *principio de no devolución*, que ya se mencionó anteriormente, el cual implica que un Estado no puede forzar a un individuo a regresar al país del que se encuentra huyendo si se halla su vida o libertad en peligro por motivos de raza, religión o pertenencia.

Muchas veces y dependiendo de cada país, ACNUR como organismo encargado de proteger a los refugiados a nivel mundial interviene en los procedimientos de determinación de refugiados, ya sea colaborando con los Estados, emitiendo documentación o colaborando con la reunificación de las familias.

La determinación individual de una persona como refugiada, esto es el procedimiento para establecer que tal individuo cabe en la condición de refugiado, depende de los Estados nacionales: *“La legislación nacional define las instituciones y las autoridades que participan, las etapas del procedimiento de asilo, así como las salvaguardas y las garantías en los procedimientos. En la medida de lo posible, el estatuto de refugiado debe determinarse en procedimientos individuales y como consecuencia de un estudio a profundidad de las circunstancias propias del caso del solicitante”*.

Puede darse el caso de desplazamientos o afluencias de grandes grupos de personas o colectivos y en estas situaciones es impracticable la determinación individual del estado de refugiado. Cuando sucede esto, tanto ACNUR como los estados nacionales asignan la figura de refugiado *prima facie*⁷, es decir, se considera a los miembros del grupo en cuestión como refugiados si hay información objetiva sobre el país de origen para suponer que la mayoría lo es.

V. 1. 4. 1. El Derecho Internacional en la protección de refugiados

Tres áreas del derecho internacional son especialmente relevantes para la protección de los refugiados y de otras personas que son objeto de interés de ACNUR: el derecho internacional de los refugiados (DIR), el derecho internacional de los derechos humanos (DIDH) y el derecho internacional humanitario (DIH).

⁷ Locución latina cuyo significado es 'a primera vista' o 'en principio'. Esta expresión es de uso frecuente en el ámbito jurídico para dar a entender la apariencia de una situación o de un derecho, pero sin prejuzgar el asunto.

El primero está compuesto por un conjunto de instrumentos universales y regionales que forman los estándares básicos para la protección de refugiados siendo el más importante la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967.

El DIDH establece que, de acuerdo a las normas de los derechos humanos, éstos se les reconocen a todas las personas de manera universal, no sólo a los nacionales de cada Estado. De esto se desprende que aquellos que solicitan asilo, refugiados y/o apátridas estén amparados por los tratados de derechos humanos. Esto es especialmente importante porque existen instrumentos de derechos humanos que han sido ratificados por más países que aquellos de refugiados, contemplan un rango más amplio de derechos y los mecanismos de vigilancia son diferentes.

El derecho internacional humanitario (DIH) es anterior al derecho de los refugiados y de los derechos humanos y aplica las normas que deben seguirse en casos de conflicto armado. Se limita el accionar de cada una de las partes del conflicto y asegura la protección de aquellos no involucrados (civiles, médicos, trabajadores humanitarios) siendo el más importante los Convenios de Ginebra de 1949 y sus dos protocolos adicionales sancionados en 1977.

A continuación, se reproduce un cuadro comparativo entre las diferentes ramas del derecho, cuándo se aplica cada una y a quién protege en cada caso:

Cuadro comparativo	Derecho internacional de los derechos humanos	Derecho internacional de los refugiados	Derecho internacional humanitario
<p>¿Cuándo se aplica cada rama del derecho?</p>	<p>Siempre, pero algunos instrumentos de derechos humanos permiten la derogación de algunas de sus disposiciones en tiempo de emergencia pública (por ejemplo, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art.4.1, Convenio Europeo para la Protección de Derechos Humanos, Art. 15). No obstante, hay derechos inderogables (véase, por ejemplo, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Art. 4.2 y Convención Americana sobre Derechos Humanos, Art. 27.2).</p>	<p>Siempre, pero los Estados pueden suspender derechos a los refugiados en "tiempo de guerra o en otras circunstancias graves y excepcionales" (Convención de 1951, Art. 9).</p>	<p>Conflicto armado internacional; ocupación Conflicto armado sin carácter internacional (Art. 3 común y Protocolo II).</p>
<p>¿Quién está protegido?</p>	<p>Todas las personas que se encuentren en el territorio o bajo la jurisdicción del Estado (por ejemplo, cuando está bajo el control efectivo del Estado).</p>	<p>Solicitantes de asilo y refugiados, en caso de no estar excluidos de la protección de los refugiados (Convención de 1951, Art. 1F).</p>	<p>Las personas que no participan o no siguen participando de las hostilidades (es decir, civiles, trabajadores humanitarios y combatientes heridos, capturados o que han capitulado).</p>

Fuente: ACNUR

IV. 2. Organismos fundamentales

IV. 2. 1. UNHCR/ACNUR: La Agencia de la ONU para los refugiados: Rol y mandato

El surgimiento de ACNUR- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (UNHCR por sus siglas en inglés) también está profundamente relacionado con lo sucedido una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial en Europa.

En 1947, tan sólo dos años después de su propia creación, Naciones Unidas creó la Organización Internacional para los Refugiados, la primera agencia internacional para manejar de forma integral la cuestión de los refugiados en territorio europeo. Esta organización tuvo una corta vida, principalmente debido a las tensiones existentes entre países occidentales ya que la mayoría de los refugiados no quería retornar a sus países de origen sino ser reasentados en otro lugar, sumado a esto la falta de financiamiento, motivos por los cuales dejó de funcionar en 1951.

Sin embargo, era evidente para Naciones Unidas que la cuestión de los refugiados debía ser atendida de manera urgente, motivo por lo que fue creado ACNUR en 1949, siendo un organismo dependiente de la Asamblea General. En su estatuto especificaba que durante el período de tres años a partir del 1 de enero de 1951 estaría en funciones, lo cual era un claro reflejo de la falta de acuerdo y visión a futuro que los Estados tenían sobre el problema de los refugiados.

El mandato de ACNUR es “*brindar, con una base humanitaria y apolítica, protección internacional a los refugiados y buscarles soluciones permanentes*”. Esto está asentado en su Estatuto de 1950 y fue subsecuentemente ampliado y reforzado en sucesivas resoluciones de la Asamblea General, ampliando el rango de aquellas personas cuya protección es de interés de ACNUR además de los refugiados, como los apátridas y los

desplazados internos. En 2003, el ACNUR fue autorizado a continuar su trabajo hasta que el problema de los refugiados tuviera una solución definitiva.

Además de la creación de ACNUR, los países miembros de la ONU también adoptaron la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, la cual define quién es un refugiado y las normas de tratamiento sobre las personas que entran en esta definición. La Convención de 1951 sigue siendo actualmente la base del derecho internacional de refugiados.

Por último, sumar a este apartado la definición de protección internacional según la entiende ACNUR, la cual comienza cuando se asegura la entrada de la persona al país de asilo y éste es concedido, el respeto por sus derechos humanos fundamentales incluyendo el derecho a no ser obligado a retornar a su país de origen (principio de no devolución o *non-refoulement*).

En resumen, la protección internacional comprende: "*todas las acciones destinadas a asegurar el acceso igualitario y el disfrute de los derechos de mujeres, hombres, niños y niñas de la competencia del ACNUR, de acuerdo con los instrumentos legales pertinentes (incluyendo el derecho internacional humanitario, los derechos humanos y el derecho de los refugiados)*". (ACNUR. 2005: 16).

IV. 2. 2. La Crisis Humanitaria y el colapso del sistema europeo de asilo

El conflicto armado que estalló en Siria a partir de 2011 en el marco de las revueltas de la llamada Primavera árabe rápidamente se recrudeció y tuvo consecuencias desastrosas para la población civil.

A diez años de su inicio, la situación se encuentra en un punto crítico, hay 5.6 millones de refugiados quienes han encontrado asilo en países como Turquía, Jordania o Líbano o intentado cruzar el mar Mediterráneo y llegar a Europa llegando en condiciones críticas o perdiendo la vida en muchos casos. La mitad de ellos son niños y niñas. Hay más de 6.7 millones de desplazados internos de los cuales el 80% se estima vive en la pobreza y 11 millones necesitan de ayuda humanitaria urgente.

Aquellos refugiados que se desplazaron buscando asilo en Europa, lo hicieron buscando acceder al sistema de protección internacional vigente en los países de la Unión Europea desde la década del '90, siendo uno de los más importantes el Convenio de Dublín, firmado en 1990 y ratificado por los Estados miembros. Este Convenio tiene estado de ley internacional y su fin es determinar qué Estado miembro de la UE se hace cargo de cada solicitud de asilo realizada en suelo europeo. Los criterios de determinación son a qué país llega en primera instancia el solicitante de asilo y con qué países tiene lazos familiares o culturales, siendo éste uno de los principales problemas ya que el mayor flujo de solicitantes lo reciben los países fronterizos de la UE y no siempre se respeta de esta forma el deseo o preferencia de los solicitantes.

María Constanza Costa en su trabajo "*La vida de los refugiados sirios en América Latina*" establece como quiebre de esta situación el 2015, año en el que ascendió a 594 mil el número de personas que llegaron a Europa huyendo de la guerra teniendo como escenario Grecia, lugar al que llegaban las personas que estaban tratando de seguir su camino a otros países de Europa.

Los campos de refugiados montados en localidades fronterizas fueron una verdadera catástrofe, en términos de capacidad de recepción, condiciones de higiene y hacinamiento viéndose rápidamente sobrepasados y en crisis. Esta

situación fue denunciada de manera sostenida por organizaciones humanitarias prestigiosas como Médicos Sin Fronteras y Amnistía Internacional.

Las tensiones entre países comenzaron a manifestarse, con Estados como Polonia, Hungría y la República Checa negándose a cumplir sus obligaciones con respecto al reasentamiento e incluso construyendo muros y vallas fronterizas para impedir el paso entre países. En agosto de 2015 la canciller Ángela Merkel anunció que Alemania suspendería parcialmente la aplicación del protocolo de Dublín y ya no devolvería a los refugiados al país por el cual accedieron a Europa, reflejando de esta forma que se encontraban completamente colapsados y no podían dar respuesta al pedido de asilo con las garantías correspondientes.

En 2016 la Unión Europea firmó un acuerdo con Turquía que buscaba detener el ingreso de refugiados a Grecia, estipulando que a su llegada serían devueltos a Turquía. También se incrementó la ayuda económica destinada a Turquía para solventar la recepción de refugiados. Al día de hoy éste acuerdo es calificado de bochornoso y poco solidario frente a la cuestión humanitaria por parte de la UE.

Hubo un hecho en particular que puso de manifiesto qué tan grave y profunda era la crisis humanitaria que estaban atravesando los ciudadanos sirios que huían de la guerra. En septiembre de 2015 una imagen dio la vuelta al mundo: un niño pequeño de 3 años, vistiendo una remera roja y un short azul, yacía ahogado en la playa de la costa de Turquía.



Foto crédito: AFP

El nombre de ese niño era Aylan Kurdi y se encontraba en una embarcación junto a su familia intentando cruzar desde Turquía hacia Grecia. Doce personas perdieron la vida en el naufragio, de las cuales siete eran niños.

La fotógrafa turca Nilufer Demir, quien fue la autora de la terrible imagen, explicó a los medios *“No había nada que yo pudiese hacer por él. Podía darme cuenta por la ausencia de gritos. Lo único que podía hacer era apretar el botón del obturador, e hice la foto en ese momento”*

La viralización de la fotografía puso inmediatamente en agenda la cuestión de los refugiados sirios y cuánto se estaba haciendo al respecto para aliviar esta crisis humanitaria. Compromisos y promesas fueron hechas desde todo el arco político europeo ante una sociedad conmocionada.

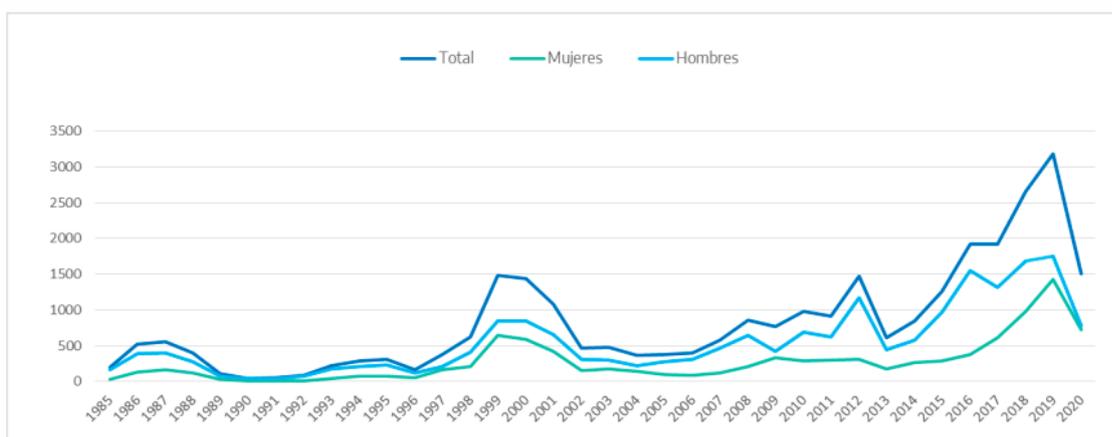
2. 3. La CONARE: rol y función

La Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE) fue creada en 2009 con la Ley N° 26.165 y depende de la Dirección Nacional de Migraciones y es el organismo encargado de resolver las peticiones de asilo realizadas en la República Argentina.

A continuación, se detallan algunas estadísticas sobre los casos de aquellas personas que la CONARE, luego de haber analizado su situación, ha resuelto reconocer como refugiados por considerar que cumplen con los elementos de la definición esbozada anteriormente.

En el primer cuadro se observa la variación anual de la cantidad de solicitantes de refugio desde 1985 a 2020 desagregada entre mujeres y varones, con las variables más altas a fines de los años 90, principalmente debido a las personas desplazadas por conflictos en América Latina y en el período que se inicia a partir de 2013 hasta 2019 debido a la crisis de refugiados en Siria.

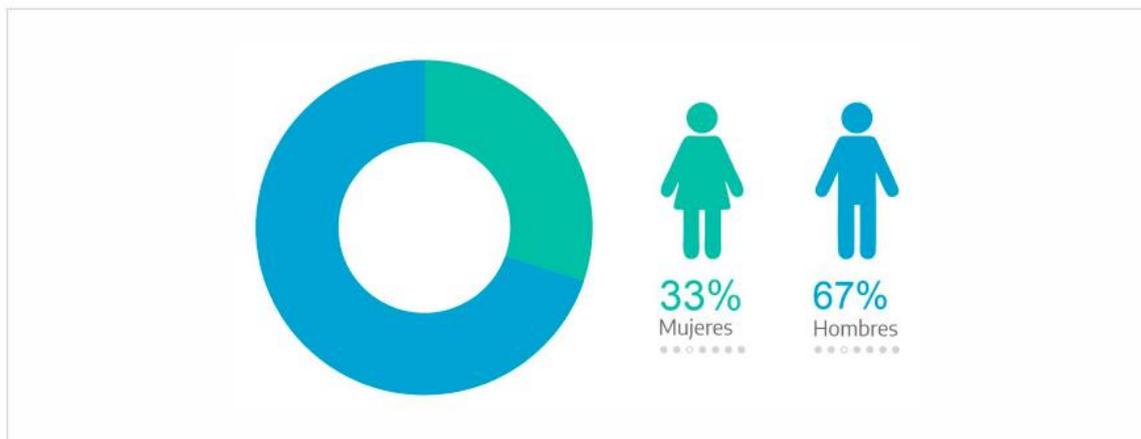
Solicitudes del estatuto de refugiado 1985/2020



Fuente :CONARE

En el siguiente cuadro se observa los porcentajes correspondientes a mujeres y varones solicitantes de refugio entre 1985 a 2020.

Solicitudes del estatuto de refugiado 1985/2020



Fuente: CONARE

Por último, el siguiente cuadro explica la tendencia entre 2016 a 2020 de la nacionalidad de los peticionantes de refugio, en la que se observa que a partir de 2016 la cantidad de personas solicitantes de nacionalidad siria comenzó a decrecer.

Refugiados por nacionalidad

Nacionalidad	Evolución anual	2016	2017	2018	2019	2020	Total	en %	Tendencia
Siría		93	16	15	21	6	151	16	Decreciente
Otros		24	52	88	83	37	284	30	Decreciente
Colombiana		0	3	3	11	2	19	2	Decreciente
Ucraniana		39	13	12	11	1	76	8	Decreciente
Ghanesa		2	1	1	0	0	4	0	Estable
Haitiana		2	0	0	6	2	10	1	Decreciente
Cubana		3	0	1	5	2	11	1	Decreciente
Nigeriana		3	1	1	0	1	6	1	Estable
Armenia		0	0	0	0	0	0	0	Estable
Venezolana		0	1	14	294	3	312	33	Decreciente
Boliviana		0	0	0	0	62	62	7	Creciente
Total		166	87	135	431	116	935	100	Decreciente

Fuente: CONARE

CAPÍTULO V. EL PROGRAMA SIRIA: CONSTRUCCIÓN DE UNA RESPUESTA HUMANITARIA NACIONAL (2014- 2019)

Es posible afirmar que hechos como la promulgación de la *Ley de Migraciones N° 25871* en 2004 que incluye entre sus disposiciones la figura del visado por razones humanitarias, la *Ley de Reconocimiento y Protección al Refugiado N° 26165* en 2006 que incluye la *Convención de 1951*, su *Protocolo de 1967* y la *Declaración de Cartagena* de 1984 junto a los decretos reglamentarios asociados, marcaron un nuevo hito en la tradición humanitaria y de respeto de los derechos humanos existente en Argentina. Con un claro cambio de enfoque del Estado hacia las personas en contexto de desplazamiento internacional, se reforzaron los instrumentos jurídicos e institucionales dedicados a proteger, promover y respetar los derechos de estas personas y es en este complejo legislativo que el *Programa Siria* fue gestado.

El interés de este trabajo es analizar y problematizar los desafíos institucionales y el recorrido experimentado por el Programa con sus particularidades para poder de esta manera dilucidar la hipótesis planteada.

V. 1. Surgimiento de la política pública: Antecedentes

V. 1. 1. El sistema de protección de refugiados en Argentina

La Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado N° 26.165 creó la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE), un organismo estatal formado por funcionarios de distintos ministerios con la participación del Alto Comisionado de Naciones

Unidas para los Refugiados (ACNUR) delineando también cómo es el proceso y cuáles son los procedimientos para solicitar asilo en la República Argentina.

La CONARE es la responsable de determinar el estatuto de refugiado de aquellos que lo soliciten y además debe velar por la protección de los derechos de los solicitantes y buscar alternativas de asistencia e integración en la sociedad que los recibe.

Para realizar la solicitud de manera formal, la persona requirente puede presentarlo de manera verbal o escrita en la Ciudad de Buenos Aires o en el interior del país, en la secretaría ejecutiva del CONARE, cualquier delegación u oficina de la Dirección Nacional de Migraciones, la autoridad migratoria de frontera al ingresar al país, cualquier otra autoridad nacional, provincial o municipal. En el plazo de 20 días, se le entregará un certificado que acreditará su estatus como solicitante y su permanencia en el país. Con esta documentación, el solicitante ya puede transitar por el país, trabajar de manera registrada, fijar su domicilio y acceder a todos los servicios públicos de salud y educación.

Si la CONARE resuelve que reconoce el estatuto de refugiado, se le otorga un certificado que le permitirá solicitar la residencia temporaria en el país, una vez obtenida ésta, se encuentra habilitado para tramitar el Documento Nacional de Identidad (DNI) para extranjeros. Si la CONARE resuelve de manera negativa y el estatuto de refugiado no es reconocido, quien solicita tiene derecho a apelar ante el Ministerio del Interior fundamentando el caso.

V. 1. 2. El Plan de Acción México y la solidaridad regional en América Latina

En 2004 y al cumplirse 20 años de la Declaración de Cartagena, veinte países de América Latina se dieron cita en México para conmemorar este hecho. Uno de los

resultados más destacables del encuentro fue la renovación del compromiso de todos los países con la cuestión de los refugiados con la implementación de programas y acciones con el fin de proteger sus derechos. En este sentido es que se firma el *Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de Refugiados en América Latina* con énfasis en la solidaridad entre naciones y la responsabilidad compartida para coordinar programas regionales de reasentamiento para refugiados colombianos, que en ese momento representaban la población más grande de refugiados de América Latina.

Inicialmente, los países que se sumaron a esta iniciativa fueron Brasil y Chile, quienes ya tenían experiencia con proyectos de recepción y asimilación de refugiados provenientes de países fuera de América Latina. En 2005, Argentina firma con ACNUR un Memorando de Entendimiento sobre el Reasentamiento de Refugiados y de esta manera se suma a esta iniciativa, a pesar de no tener experiencia reciente de reasentamiento de grupos migratorios, pero afirmando con esta acción la importancia de este Programa dentro de un conjunto de políticas clave para la defensa de los derechos humanos.

Como parte de este Plan de Acción y a raíz de una iniciativa de Brasil, se propuso un enfoque en tres partes: *Fronteras Solidarias*, *Ciudades Solidarias* y *Reasentamiento Solidario*. Este enfoque pretendía buscar soluciones permanentes para los flujos migratorios tanto en zonas urbanas como de frontera.

Entre 2005 a 2007 casi 400 personas fueron reasentadas en el marco de este Programa; de este total 167 lo hicieron en Argentina y el resto en Brasil y Chile. Esta iniciativa luego se extendió en menor escala a Uruguay (con especial enfoque en mujeres en situaciones de riesgo) y Paraguay.

Este programa fue una experiencia de corto alcance y que dependía principalmente del apoyo técnico y financiero de ACNUR, al tratarse de países “emergentes” de América

Latina. Sin embargo, es importante destacar ya que fue un gran antecedente en nuestro país para el desarrollo y éxito de futuros programas similares.

V. 1. 3. La situación en Siria

Como se ha explicado anteriormente, la situación en la República Árabe Siria se deterioró de manera muy veloz a partir de las revueltas sociales de 2011. La violencia entre las fuerzas del Estado que reprimió sangrientamente las manifestaciones y las respuestas de sus opositores, escaló de manera dramática en intensidad y alcance y la población civil fue la principal víctima.

A la pérdida de vidas, la destrucción de infraestructura y pueblos y ciudades enteras, se sumó el desplazamiento de millones de personas, tanto dentro de Siria como hacia países vecinos. En la actualidad, se estima que son 5,6 millones de refugiados sirios en el mundo, el 65% del total se encuentran en Turquía y el resto en países como Líbano, Jordania, Irak y Egipto

A partir de 2012, los consulados argentinos en Damasco y Beirut comenzaron a recibir solicitudes de visas de ciudadanos sirios que querían emigrar al país. Ese mismo año fueron 50 y para el 2013 el número había aumentado a 122 solicitudes, marcando una tendencia creciente.

Fue durante 2014 y 2015 que la crisis de refugiados alcanzó su máxima notoriedad ya que los números de refugiados intentando llegar a Europa a través de Grecia se multiplicó exponencialmente. Los medios de comunicación dieron cuenta de los peligros y las barreras físicas y políticas que estas personas enfrentan en la urgencia de salir de Siria

y el tema fue objeto de la agenda internacional ya no sólo de Europa sino del resto del mundo.

Es en este escenario que en 2014 se puso en marcha durante el gobierno de Cristina Fernández el *Programa Especial de Visado Humanitario para Extranjeros Afectados por el conflicto de la República Árabe Siria*. El Programa tiene como objeto facilitar la entrada a la República Argentina mediante la tramitación de permisos de ingreso y visados por motivos humanitarios a personas de nacionalidad siria y sus familiares.

V. 1. 4. La comunidad sirio-libanesa en Argentina

A partir de 1870 y con la primera gran oleada migratoria que atravesó el país hasta aproximadamente en 1930, comenzaron a llegar los inmigrantes de nacionalidad siria.

María Constanza Costa afirma que la llegada de estos migrantes se debió principalmente a la prosperidad económica representada por América Latina y la falta de tierras en su país de origen como así también la necesidad de escapar de los conflictos de la región como la guerra de 1911.

Los sirios que llegaron al país lograron integrarse en las clases medias y altas nacionales y fundaron un conjunto de instituciones cuyo objetivo era mantener el vínculo y los lazos entre la comunidad en la diáspora. Muchas de esas instituciones, como el Club Sirio Libanés de Buenos Aires, existen hasta hoy.

Los inmigrantes sirios que comenzaron a llegar a partir de 2012 se distanciaban de aquellos de fines del siglo XIX en su formación profesional y su pertenencia a una clase social media/alta. En Argentina fueron recibidos por una comunidad organizada con capital

social y cultural forjados durante décadas, lo que les allanó el camino para integrarse en el país y gestionar cartas de llamado para familiares o el aval de las instituciones representantes de su país en Argentina.

La existencia de esta comunidad organizada en el país fue una de las principales justificaciones para implementar el *Programa Siria*. El texto de su creación establece: “*Que por su parte, la REPÚBLICA ARGENTINA cuenta con una importante comunidad de sirio-libaneses con fuertes lazos comunitarios, quienes se encuentran vinculados en Asociaciones y Federaciones que han demostrado en numerosas oportunidades su solidaridad hacia quienes sufren las consecuencias del conflicto de la REPÚBLICA ÁRABE SIRIA y que han expresado su interés en acompañar el proceso de recepción, acogida e integración de los beneficiarios de este Programa Especial*”.

V. Primer ciclo de la política pública: Disposición N° 3915/2014, el visado humanitario y los llamantes

En el texto de su creación se establece que el *Programa Siria* “*tiene el objetivo de dar una respuesta concreta a la grave crisis humanitaria que continúa asolando a dicho país y a la situación de emergencia en que se encuentra la población refugiada, en el entendimiento de que las necesidades de protección y las proporciones de la crisis humanitaria que afecta a la población civil, requieren del mayor compromiso por parte de todos los Estados y de respuestas basadas no sólo en el derecho internacional de los refugiados*”. También se recoge en esta normativa la Disposición N° 2747 de la Dirección Nacional de Migraciones, emitida en 2013 cuyo objetivo es que el Estado garantice el derecho a la reunificación familiar para todas las personas migrantes y refugiadas, como se detalla también en las leyes N° 25.871 y N° 26.165.

La contemplación de este derecho es central para la creación del *Programa Siria* y es también lo que se considera más innovador, porque es en este nuevo enfoque del esquema de reunificación familiar que aparece por primera vez la figura de un “*llamante*”,

quién o quiénes deberán asumir “*el compromiso explícito de brindar asistencia en materia de alojamiento y manutención a las personas beneficiarias, acompañando su proceso de integración y autosuficiencia*”. De esta manera, se amplía los criterios habituales para la reunificación, habitualmente restringidos a cónyuge, hijos menores de 18 años o padres ancianos, hacia toda persona o grupo que fundamente un vínculo familiar o afectivo con el solicitante.

Como posibles beneficiarios se especifica a los extranjeros afectados por el conflicto armado en Siria, de nacionalidad siria y sus familiares, como así también personas de nacionalidad palestina, residentes habituales o que hubieran residido en Siria y recibido asistencia por parte de UNRWA.⁸

Una de las principales finalidades es también que el ingreso a la República Argentina pueda ser tramitado de la manera más sencilla y rápida posible, entendiendo las particularidades de los solicitantes, su posibilidad de acceder a documentación y a presentarse físicamente en las delegaciones autorizadas para comenzar el trámite. En el caso de que en su país de origen no haya representación diplomática, el visado puede tramitarse con la asistencia de Organismos Internacionales o de cooperación consular o en cualquiera de los países de la región colindantes o afectados por el conflicto, como por ejemplo Arabia Saudita, Egipto, Jordania, Líbano, Turquía e Irak.

⁸ Agencia de la ONU para refugiados palestinos

Es en este sentido de facilitar el trámite y posterior ingreso a la Argentina que también se incorpora el artículo 23 inciso m de la Ley N° 25.871 que establece la figura del visado humanitario que otorgaría residencia temporaria en el país por un plazo de 2 años a quienes *“ingresen invocando razones humanitarias que justifiquen a juicio de la Dirección Nacional de Migraciones un tratamiento especial”*.

En el artículo 4 de la Disposición, se detallan los requisitos generales para obtener el visado humanitario:

- Permiso de ingreso vigente emitido por la Dirección Nacional de Migraciones
- Documento de viaje válido y vigente. En caso de no obtenerlo, puede solicitarse la asistencia de organismos como ACNUR, UNRWA o el Comité Internacional de la Cruz Roja.
- Certificado de carencia de antecedentes en el país de origen o de residencia, para mayores de 16 años. En caso de que sea imposible obtenerlo, puede tramitarse a Interpol u otros organismos de seguridad.
- Declaración jurada de carencia de antecedentes
- Documentación que acredite los vínculos familiares cuando corresponda

Con respecto a la persona o grupo familiar que se presente como llamante, los requisitos son los siguientes:

- Presentación de una carta de invitación con carácter de Declaración Jurada, con fundamento en el vínculo de parentesco o afectividad con ciudadanos argentinos o con residencia en la República Argentina
- Acreditar identidad con DNI vigente
- Acreditar domicilio real a través de la Policía Federal Argentina

Por último, en su texto normativo la Disposición establece la vigencia del *Programa Siria* por el plazo de 1 año, con la posibilidad de ser prorrogado si la autoridad migratoria así lo dispone y la crisis humanitaria en Siria persista.

- V. 3. Primer nudo de la política pública: Disposición 4499/2015, un conflicto que recrudece y la ampliación de la figura del llamante

La Disposición N° 4499 de la Dirección Nacional de Migraciones emitida en septiembre de 2015 introduce modificaciones en la norma de creación del *Programa Siria* que es relevante analizar.

En primer lugar, reconoce la necesidad plenamente justificada de extender la vigencia del Programa por 1 año más, argumentando que en base a la información proporcionada por los diversos organismos internacionales el problema de los refugiados sirios se ha agravado exponencialmente: *“Que la información de los organismos internacionales da cuenta del incremento de la población siria con necesidades de protección, dado que en la actualidad el número de personas refugiadas que huyen del conflicto en Siria hacia países vecinos ha sobrepasado los CUATRO (4) millones, y dentro del país hay alrededor de SIETE MILLONES SEISCIENTOS MIL (7.600.000) personas desplazadas internamente que se encuentran en situaciones muy difíciles; esto sin contar que cerca de TRESCIENTOS MIL (300.000) solicitantes de asilo de nacionalidad siria se encuentran en EUROPA”.*

También reconoce en este punto que es necesario solidarizar la responsabilidad con el resto de las naciones que están acogiendo refugiados, debido a que el financiamiento recibido para estas acciones de alivio humanitario ha sido muy inferior al que en un momento se mencionaba.

Como se ha señalado anteriormente, es en 2015 cuando la crisis de refugiados alcanza un recrudecimiento que conmociona y deja en shock a la mayoría de los países y coloca en el centro de la agenda tanto de los medios de comunicación (como el caso del niño Aylan Kurdi que se ha analizado anteriormente) como de los representantes de Estado la cuestión de los refugiados sirios.

En el texto se proponen diversas mejoras con respecto a la norma anterior que recogen la experiencia del primer año de vigencia del *Programa Siria*.

La primera se refiere a los términos de la documentación que los beneficiarios debían presentar para avalar el vínculo familiar o afectivo con el llamante. Entiende que la situación de los solicitantes que se encuentran en Siria o en países cercanos es apremiante y en la mayoría de los casos trágica, por lo que esta exigencia de documentación presenta múltiples dificultades para ser cumplida. En el artículo 4 *“Requisitos Generales”* la Disposición elimina el requerimiento de presentar la documentación que acredite los vínculos familiares o afectivos con ciudadanos argentinos o residentes en Argentina, manteniendo cómo requisitos únicamente el poseer un documento de viaje válido, el Permiso de Ingreso tramitado en alguna representación consular argentina y el certificado y declaración jurada de carencia de antecedentes para mayores de 16 años.

Otra de las modificaciones más sustanciales e innovadoras que se introducen con esta Disposición, es la ampliación de la figura del llamante, la cual es argumentada de la siguiente manera: *“Que no sólo la comunidad sirio-libanesa presente en la REPÚBLICA ARGENTINA, sino un número significativo de personas y organizaciones de la sociedad civil han manifestado y expresado su desinteresada generosidad y su interés en involucrarse de distintas maneras en el PROGRAMA SIRIA para acompañar todo el proceso de ingreso y acogida de las familias que huyen de los efectos del conflicto”*.

Esta declaración se encuentra íntimamente ligada a los efectos que en la sociedad en su conjunto tuvo la viralización y masividad de las imágenes y videos que se replicaron en medios de comunicación y redes sociales donde se observaban grandes grupos de personas refugiadas abandonando todas sus pertenencias e intentando escapar hacia Europa en embarcaciones sumamente precarias, sufriendo naufragios y accidentes poniendo en peligro sus vidas y la de sus familias. El espanto y el horror inefables encarnados en la figura un niño ahogado en la costa de Turquía dio vuelta al mundo e hizo que comenzara a plantearse la necesidad de acción no sólo ya de gobiernos u organismos sino de todas aquellas personas que se sintieran convocadas a ayudar a aliviar el sufrimiento de tantos.

Pasa de esta manera a no ser más necesario tener un vínculo familiar directo con una persona o grupo afectado por el conflicto armado en Siria para poder constituirse en llamante, simplemente presentarse a la Dirección Nacional de Migraciones expresando la voluntad de constituirse en llamante y cumplir los siguientes requisitos detallados en el artículo 5° de la Disposición:

- Acreditar identidad con DNI vigente
- Ser de nacionalidad argentina con domicilio en el país o con residencia permanente o temporaria y presentar una carta de invitación con carácter de declaración jurada asumiendo el compromiso explícito de brindar asistencia en materia de alojamiento y manutención sin fines de lucro a las personas beneficiarias, acompañando su proceso de integración y autosuficiencia.

Se agrega a este requisito que la persona llamante podrá contar con el aval de una organización que asuma el rol de garante del compromiso previsto y en este caso puede facilitarse o flexibilizarse la presentación de documentación respaldatoria para, por ejemplo, justificar la disponibilidad de recursos para brindar la asistencia mencionada.

V. 4. Segundo ciclo de la política pública

V. 4. 1. El Patrocinio Privado: el modelo canadiense

El Programa de Patrocinio Privado de Refugiados en Canadá (PSR por sus siglas en inglés) entró en vigencia en 1976 con la promulgación del *Acta de Inmigración*. Concebido como una iniciativa para que los ciudadanos y residentes en el país pudieran participar de forma directa en el reasentamiento de refugiados, rápidamente comenzó a emplearse en 1979, cuando la sociedad civil se movilizó para patrocinar a aproximadamente 34.000 refugiados vietnamitas, camboyanos y laosianos en el período de 2 años.

Las organizaciones o personas interesadas pueden agruparse y convertirse en patrocinadores comprometidos en brindar asistencia financiera durante el período de 1 año a personas o grupos familiares con necesidades de protección que llegan a Canadá con el estatuto de refugiado ya otorgado y acceden de manera inmediata a un permiso de residencia permanente. Los patrocinadores acompañan en la búsqueda laboral, en el aprendizaje del idioma, con la escolarización de los niños, en el acceso a la salud y diversos trámites que necesiten resolver, con un fuerte monitoreo y regulación desde el Estado. Bajo esta iniciativa, se han asentado casi 300.000 refugiados desde 1979 y 40.000 han sido personas de origen sirio.

El modelo de Canadá ha despertado la admiración de la comunidad internacional ya que conjuga una experiencia exitosa de compromiso estatal en una política pública con una sociedad activa, solidaria y organizada.

En 2016, en conjunto con ACNUR, la Universidad de Ottawa y varias fundaciones con sede en Canadá, se presentó en Nueva York la "*Iniciativa Global para el Patrocinio de Refugiados*" (GRSI por sus siglas en inglés) en el marco de la Asamblea General de las

Naciones Unidas. El objetivo de esta iniciativa es *“ayudar e inspirar a otros países del mundo para que abran nuevos caminos para la protección de los refugiados. Esto lo llevamos a cabo al compartir la historia, experiencia y liderazgo de Canadá en el patrocinio privado y al apoyar la creación de nuevos programas que los países diseñen para satisfacer sus necesidades específicas”*

El modelo canadiense es una inspiración directa para el diseño e implementación del *Programa Siria*, el GRSI ha brindado apoyo y consultoría técnica para el Programa desde su creación en 2016, con visitas de estudio a Canadá en 2017 y en 2019 para intercambiar buenas prácticas.

V. 4. 2. La Declaración de Nueva York y la iniciativa de Marco de Respuesta Integral para los Refugiados (ERCM)

En septiembre de 2016 la Asamblea General de Naciones Unidas realizó la *Declaración de Nueva York sobre Refugiados y Migrantes*, en la que se establecen una serie de compromisos y recomendaciones para los Estados Miembros que tienen como objetivo mejorar la protección y poder brindar una respuesta coordinada a los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes.

Los Estados que adoptan la Declaración se comprometen con las siguientes acciones:

- Declaran su profunda solidaridad con las personas que se han visto obligadas a huir;
- Reafirman sus obligaciones de pleno respeto de los derechos humanos de refugiados y migrantes;

- Reconocen expresamente que la protección a las personas refugiadas y la ayuda a los Estados de acogida son responsabilidad compartida, y debe ser asumida de forma más equitativa y predecible;
- Brindan su firme apoyo a los países afectados por los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes;
- Acuerdan basarse en los elementos fundamentales del *Marco de Respuesta Integral para los Refugiados*; y
- Acuerdan trabajar por la adopción del *Pacto mundial sobre refugiados* y del *Pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular*.

Con respecto a los Pactos, se estableció que el Alto Comisionado (ACNUR) trabajase sobre los textos y realizó el compromiso de tratarlos en la Asamblea General de 2018.

La Declaración en su anexo I establece el *Marco de Respuesta Integral para los Refugiados* (ERCM por sus siglas en inglés) con 4 objetivos:

- Aliviar las presiones de los países de acogida;
- Fomentar la autosuficiencia de los refugiados;
- Ampliar el acceso a las soluciones en terceros países; y
- Apoyar las condiciones en los países de origen para posibilitar un retorno en condiciones de seguridad y dignidad.

El entonces presidente Mauricio Macri anunció en la Cumbre de Líderes sobre Refugiados realizada en el marco de la Asamblea General que Argentina tenía la intención de aumentar la recepción de refugiados sirios hasta llegar a 3000 afirmando que: *“mi país está listo para asumir un rol importante en la sociedad internacional, por eso hoy me complace anunciar que vamos a aumentar la recepción de ciudadanos procedentes de*

Siria" a la vez que estableció la necesidad de contar con apoyo internacional técnico y financiero para llegar a este objetivo.

Este llamamiento internacional se dio forma en la iniciativa para crear el *Mecanismo de Apoyo Conjunto para Países de Reasentamiento Emergentes* (ERCM por sus siglas en inglés) el cual tenía como objetivo facilitar y canalizar de manera estratégica el apoyo que la comunidad internacional otorga para el fortalecimiento de programas de recepción y reasentamiento de refugiados países de Sudamérica.

El ERCM fue implementado con la coordinación articulada entre ACNUR y la OIM⁹ y ha apoyado los programas de reasentamiento de refugiados en Brasil y Chile y la implementación del *Programa Siria* en nuestro país, consolidando y profundizando esta iniciativa. En el marco de este mecanismo, la OIM se hace cargo del traslado de las personas y lo necesario para la pre-partida, como controles de salud y orientación para el viaje y ACNUR participa en la recepción e integración de los refugiados a su llegada.

V. 4. 3. Disposición 4683/2016: de requirentes y la articulación en el proceso de integración social

Es en este contexto internacional que se formula la Disposición N° 4683 de 2016 como herramienta normativa para ampliar y mejorar el *Programa Siria* a la luz de la reafirmación de los compromisos mundiales y la responsabilidad con la crisis humanitaria.

⁹ La *Organización Internacional para las Migraciones*, fundada en 1951 forma parte del Sistema de Naciones Unidas y se ocupa de la problemática de las migraciones.

En primer lugar, se extiende nuevamente el Programa, esta vez sin límite de tiempo (en su creación y en la Disposición de 2015 el plazo de vigencia era por 1 año con la facultad de ser renovado por la Autoridad de Migración) explicitando que se mantendrá activo mientras dure el conflicto en la República Árabe Siria.

Los requisitos a presentar por los solicitantes se mantienen igual, pero se agregaron instancias de procedimiento nuevas, como por ejemplo la intervención del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (artículos 4° y 5) solicitado se realice una entrevista personal de aptitud migratoria a la persona “llamada”, indagando especialmente sobre la participación en el conflicto armado y pudiendo realizarse esta entrevista por medios digitales en caso de que la persona tenga temor por su seguridad. Una vez realizada, el Cónsul o autoridad consular remitirá un informe a la Dirección Nacional de Migraciones la cual resolverá la solicitud en base a la documentación presentada y éste informe, emitiendo en caso favorable, un permiso de ingreso válido por un año que permita al solicitante visar su documento de viaje para ingresar a la Argentina.

Otra novedad relevante a destacar introducida en esta Disposición es el artículo N° 10 que establece la creación de la figura del “*requiriente*”.

Esta figura apunta a organizaciones e instituciones interesadas en aplicar al Programa que sean “*de reconocido prestigio o experiencia en trabajo humanitario en nuestro país o por los gobiernos provinciales o municipales que manifiesten su intención de facilitar el ingreso de beneficiarios al PROGRAMA SIRIA*” y que cumplan los siguientes requisitos:

- Acreditar la personería jurídica con la correspondiente inscripción ante la autoridad competente.

- Acreditar domicilio legal en la REPÚBLICA ARGENTINA, y constituir domicilio especial en el radio del asiento de la Sede Central o de la Delegación interviniente.
- Acompañar Estatuto o Contrato Social, legalmente inscripto.
- Acompañar documentación fehaciente y en legal forma que acredite la última designación de autoridades debidamente inscripta ante la autoridad competente.
- Acompañar constancias de inscripción ante el Sistema Tributario a cargo de la ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS (A.F.I.P.) del MINISTERIO DE HACIENDA Y FINANZAS PÚBLICAS (Ganancias, I.V.A. y Sistema Previsional Nacional) y constancia de inscripción en Ingresos Brutos.

La creación de la figura de requirente está directamente ligada a la existencia de una comunidad sirio- libanesa con fuertes lazos comunitarios en la Argentina, quienes se encuentran nucleados en Asociaciones y Federaciones y que en múltiples ocasiones expresaron su solidaridad hacia aquellas personas afectadas por el conflicto armado y su interés en involucrarse para acompañar el proceso de recepción, acogida e integración de los beneficiarios del *Programa Siria*.

De esta manera, queda articulado el sistema de Patrocinio Comunitario con las figuras de *llamante familiar*, *llamante no familiar* y *requirente*.

Por último, es necesario mencionar el artículo N° 13 de la Disposición el cual crea un mecanismo de seguimiento para los beneficiarios del *Programa Siria*: “La DIRECCIÓN NACIONAL DE MIGRACIONES podrá implementar un mecanismo de seguimiento o monitoreo de los beneficiarios del PROGRAMA SIRIA con el propósito de articular acciones con distintos organismos estatales y organizaciones no gubernamentales, a fin de colaborar

y apoyar en el proceso de integración social, así como generar información pertinente para los beneficiarios y los llamantes o requirentes”.

Esta innovadora iniciativa denominada “*Programa Interministerial de Acompañamiento para la Integración*” consiste en la institucionalización de una política pública de acompañamiento para los beneficiarios del *Programa Siria* y significa una mirada integral y concreta sobre cómo proteger a estas personas y asegurar que tengan acceso al goce de todos sus derechos como cualquier ciudadano argentino.

Se constituye en un esquema interministerial e interinstitucional coordinado por la Dirección Nacional de Migraciones e integrado por el Ministro de Salud y Desarrollo Social, la Secretaría de Derechos Humanos, el Centro de Asistencia a Víctimas de Violaciones de Derechos Humanos “Dr. Fernando Ulloa” y Cascos Blancos.

Como antecedente de esta acción, es posible rastrear el esquema de voluntariado articulado por Cascos Blancos que consistía en monitorear y acompañar a los beneficiarios del *Programa Siria*, con la participación del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto quién se encargó de diseñar y ejecutar la asistencia humanitaria.

A medida que las necesidades de las personas que llegaban al país en el marco del Programa se fueron complejizando, se tornó necesario profesionalizar esta acción de acompañamiento, ya que los voluntarios no siempre tenían los recursos necesarios para dar respuesta, ya sea por distancias geográficas y necesidad de trasladarse como por barreras en el idioma. Es así que a fines de 2016 se pone en marcha “*Programa Interministerial de Acompañamiento para la Integración*” con la participación de diferentes áreas del Estado, creando un Protocolo que sistematiza y ordena las acciones principales

a seguir, recogidas de las experiencias de mayor contacto con la población beneficiaria, los llamantes y otros actores participantes del proceso de recepción, para realizar el acompañamiento de la forma más integral posible.

Los puntos más importantes del Programa son los siguientes:

- Seguimiento y acompañamiento de la población beneficiaria: informes y diagnósticos realizados por el Min. de Salud a través de entrevistas realizadas cada 3 meses para detectar necesidades de trámites, salud o escolaridad, aprendizaje del idioma y búsqueda laboral. Se considera clave el rol del llamante para la contención emocional de las personas acogidas, y se trabaja en fortalecer este vínculo para fortalecer el éxito del modelo de patrocinio comunitario. Además de esta
- Apoyo psicosocial: abordaje del cuidado de la salud mental de llamantes y beneficiarios con perspectiva de derechos humanos, llevado adelante por profesionales del Centro Ulloa enfocados en la no victimización y la resiliencia de las personas que atravesaron traumas a raíz del conflicto armado y su proceso de desplazamiento.
- Promoción del diálogo intercultural y derechos humanos: la experiencia realizada hasta el momento en el Programa demostró la necesidad de brindar asistencia y acompañamiento a los llamantes, a los beneficiarios y a la comunidad en su conjunto tanto antes de la llegada con capacitaciones como después para ayudar al proceso de reasentamiento. Algunos de los actores claves participantes de este proceso son la sociedad civil, la comunidad sirio libanesa y sus instituciones culturales y también instituciones religiosas y educativas. Estas acciones estaban orientadas a reflexionar sobre creencias y valores para sensibilizar a las personas

involucradas sobre la articulación intercultural con base en la diversidad, permitir a los docentes prepararse para recibir a los niños y niñas sirias en las aulas. Para este objetivo se desarrollaron materiales específicos como una *Guía sobre Comunicación Intercultural* y un *Perfil Sociocultural de la Población Siria en Origen*.

- Aprendizaje de idioma: aprender español se detectó como unas de las necesidades más apremiantes e importantes de los beneficiarios del *Programa Siria* y resolver este inconveniente representaba el desafío de encontrar una solución de carácter federal para las personas que se encontraban reasentadas en el interior del país.

- Se realizaron convenios con universidades públicas, con institutos privados de enseñanza de idiomas y se diseñó un proyecto de aprendizaje a distancia. Esta última se transformó en una experiencia pionera en el mundo, organizada por el British Council en el marco de la iniciativa *Languages for Resilience* (Lenguas para la Resiliencia) originalmente pensada para enseñar inglés a las personas residentes en campos de refugiados en Irak y Líbano con el motor de la promoción del aprendizaje de idiomas para promover la inclusión. De esta manera, el British Council se contactó con las autoridades del *Programa Siria* y adaptó este proyecto al castellano para los beneficiarios.

V. 4. 4. Decreto N° 1034/2016: el Gabinete Nacional del *Programa Siria*

El Decreto N° 1034 promulgado en septiembre de 2016 operativiza lo mencionado en la Disposición N° 4683/2016. Se reconoce que la crisis humanitaria en Siria se ha agravado y está lejos de resolverse, por lo que es necesario brindar una respuesta en el marco de la solidaridad con los países que más personas refugiadas han acogido, en una

clara intención de dar una respuesta concreta y compartir la carga. Este objetivo se alinea con la activa orientación hacia el desarrollo de políticas de promoción y protección de los derechos humanos que han sido un estandarte y una tradición en la Argentina desde el regreso de la democracia y que la han posicionado a nivel mundial.

También se reconoce que la experiencia recogida en la implementación de los 2 primeros años del *Programa Siria* ha dejado en evidencia una serie de desafíos y aprendizajes, principalmente acerca de las mejores formas de brindar acompañamiento y apoyo a los beneficiarios del Programa que han llegado a la Argentina. Una de las más importantes es la evidente necesidad de que la respuesta humanitaria esté articulada de manera interministerial, involucrando a la mayor cantidad de actores y organizaciones del Estado con poder de decisión trabajando de manera coordinada y articulada para el éxito del Programa.

Es en este sentido que se propone la creación del Gabinete Nacional del Programa Siria integrado por los Ministerios mayormente involucrados los cuales serán asistidos por la Mesa de Trabajo *Programa Siria*:

- ARTÍCULO 1° — Créase, en la órbita de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS, el GABINETE NACIONAL DEL PROGRAMA SIRIA, que tendrá como finalidad establecer las directrices generales para la recepción humanitaria de personas desplazadas forzosamente como consecuencia del conflicto en la REPÚBLICA ARABE SIRIA y proponer acciones interministeriales en materia de integración social de quienes arriben a la REPÚBLICA ARGENTINA por los distintos mecanismos de admisión humanitaria disponibles.

- ARTÍCULO 2° — EI GABINETE NACIONAL DEL PROGRAMA SIRIA estará presidido y coordinado por el JEFE DE GABINETE DE MINISTROS, e

integrado por los titulares del MINISTERIO DEL INTERIOR, OBRAS PÚBLICAS Y VIVIENDA, MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO, MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y DEPORTES, MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, MINISTERIO DE SALUD, MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, MINISTERIO DE SEGURIDAD, MINISTERIO DE CULTURA y la AGENCIA FEDERAL DE INTELIGENCIA, quedando facultados para designar a un funcionario en su reemplazo con rango no inferior a Secretario.

- ARTÍCULO 3° — EI GABINETE NACIONAL DEL PROGRAMA SIRIA será asistido por la MESA DE TRABAJO PROGRAMA SIRIA, coordinada por el titular de la DIRECCIÓN NACIONAL DE MIGRACIONES, organismo descentralizado actuante en la órbita del MINISTERIO DEL INTERIOR, OBRAS PÚBLICAS Y VIVIENDA. EI GABINETE NACIONAL DEL PROGRAMA SIRIA determinará las funciones y la conformación de la aludida Mesa de Trabajo, a cuyos fines le impartirá las instrucciones necesarias para el cumplimiento de sus objetivos.

La Mesa de Trabajo Programa Siria se reunía de manera periódica y estaba subdividida a su vez en los siguientes espacios de trabajo:

- La *Mesa de Acompañamiento a la Integración*: formada por representantes del Min. de Salud, la Secretaría de Derechos Humanos, el Centro Ulloa y Cascos Blancos.

- La *Mesa de Canalización de Demandas*: integrada por autoridades de la Secretaría de Trabajo, el Min. de Salud y el Min. de Educación

- La *Mesa de Responsabilidad Social Empresaria (RSE)*: encargada de establecer convenios con el ámbito privado para reforzar los instrumentos de

integración, principalmente en áreas de aprendizaje de idiomas, inserción laboral e instituciones educativas.

Un desafío que se agrega a esta nueva modalidad de coordinación e implementación del *Programa Siria* fue el hecho de que los llamantes y beneficiarios se encontraban distribuidos en casi todo el territorio nacional, por lo que la necesidad de federalización fue impuesta. De esta manera, se crearon las Mesas Locales *Programa Siria*, formadas por voluntarios de Cascos Blancos y funcionarios provinciales y/o municipales capacitados por la Dirección Nacional de Migraciones, dependiente de la delegación local de la DNM y centralizadas en la Mesa Nacional.

Al 2019, se habían formado diez Mesas Locales en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, Chubut, Córdoba, Mendoza, Salta, Santiago del Estero, Tucumán, San Juan, San Luis y La Rioja- Catamarca con la misión de acompañar a los llamantes y llamados en su integración cotidiana.

V. 4. 5. El Pacto Mundial sobre Refugiados: 2018

En diciembre de 2018, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó el Pacto Mundial sobre los Refugiados, cuyo germen había estado en la Asamblea General de 2016 y en el que se trabajó con organismos internacionales y los Estados Miembros durante dos años.

El Pacto apunta a establecer una división clara y organizada de la carga y la responsabilidad frente a la cuestión global de los refugiados, con la fuerte certeza de que sin una instrumentada cooperación internacional resolver esta situación será imposible.

Establece un plan para que los gobiernos y los organismos internacionales puedan brindarle a las personas refugiadas y a las comunidades que los reciben todo el apoyo y asistencia que necesitan para integrarse y llevar una vida normal.

Los objetivos clave son los siguientes:

- Aliviar la presión sobre los principales países receptores de refugiados
- Fomentar la autosuficiencia de los refugiados
- Ampliar las posibilidades de reasentamiento a terceros países
- Promover que los refugiados puedan regresar a sus países de origen de manera segura y pacífica.

V. 4. 6. La Ley de Patrocinio Comunitario

En octubre de 2019 se presentó en el Congreso un proyecto de Patrocinio Comunitario, de la autoría del senador Julio Cobos, con el objetivo de institucionalizar esta herramienta de protección para las personas en necesidad de refugio que llegan al país. El esquema de Patrocinio Comunitario, como se ha detallado anteriormente, promueve la integración local y la inclusión socio-económica de las personas refugiadas a través de un esquema que se apoya en la cooperación y solidaridad entre ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil y el Estado.

En la presentación del proyecto estuvieron presentes autoridades de ACNUR quienes destacaron “*la extensa tradición de Argentina en materia de políticas públicas en favor de las personas con necesidades de protección internacional*” y también se hizo mención al “*compromiso asumido a través del denominado Programa Siria, mediante el*

cual cerca de 450 personas han encontrado una nueva oportunidad para reconstruir sus vidas en el país”

La intención de este proyecto de Ley también contemplaba que Argentina había adoptado el año anterior el Pacto Mundial sobre Refugiados y que era necesario contar con compromisos firmes y demostrables ante la comunidad internacional.

El Proyecto de Ley se encuentra actualmente siendo tratado en las Comisiones de Relaciones Exteriores y Culto, Asuntos Constitucionales y Presupuesto y Hacienda para su posterior tratamiento y aprobación.

V. 5. Segundo nudo de la política pública: Disposición N° 1025/2019, últimas modificaciones

En febrero del 2019 fue realizada la última modificación normativa al *Programa Siria* mediante la Disposición N° 1025. Esta nueva normativa modifica sustancialmente al Programa ya que, por un lado, restablece los criterios y el procedimiento de selección de las personas solicitantes, refuerza los chequeos de seguridad y modifica los requisitos para constituirse en llamante.

Para poder ser un beneficiario del Programa, la nueva Disposición específica en su artículo N° 1 que las personas deben tener *“necesidades de protección internacional por razones humanitarias como consecuencia del conflicto existente en la REPÚBLICA ÁRABE SIRIA, cuya vida, seguridad o libertad se hubieran visto amenazadas o gravemente limitadas”*. Esta necesidad la determinarán las autoridades argentinas.

También se incluyen casos registrados por ACNUR u aquellos que hubiesen recibido asistencia de otros organismos internacionales o aquellos con vínculos acreditados con el llamante. Se agrega ahora que los beneficiarios deben residir en países lindantes a la República Árabe Siria (Jordania, Irak, Arabia Saudita, Egipto, Líbano, Turquía, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait y Qatar) es decir, ya no se toman más solicitudes de personas residentes en Siria, que había sido el caso anteriormente, personas provenientes de Siria identificadas por los llamantes solicitaron el beneficio del visado humanitario sin que intervenga el Estado ni ACNUR.

Con respecto a los controles de seguridad, en su artículo N° 8 establece que *“el beneficiario deberá someterse al control de seguridad realizado por el MINISTERIO DE SEGURIDAD DE LA NACIÓN y la AGENCIA FEDERAL DE INTELIGENCIA ante la Embajada de la REPÚBLICA ARGENTINA en la REPÚBLICA LIBANESA o en la Representación consular que se determine oportunamente”*.

La modificación realizada sobre el sistema de Patrocinio Comunitario deja como criterios para convertirse en llamante los siguientes:

- El llamante con vínculo de parentesco, nacional o extranjero residente en Argentina
- El llamante sin vínculo de parentesco deberá estar constituido por un grupo de tres o más personas adultas, nacionales o extranjeras con residencia en Argentina.
- El requirente, persona jurídica con domicilio legal en Argentina.

Lo más notable de estos criterios es que anteriormente, la figura del llamante sin parentesco podía ser una persona individual y ahora se modifica a un grupo de tres. Esto

responde principalmente al hecho de que la experiencia recogida a lo largo del Programa como así también las enseñanzas de otros modelos de patrocinio como el canadiense, señala dificultades relacionadas con los costos de manutención que debe brindar el llamante al beneficiario por el plazo de un año. Al constituirse en un grupo de personas, este requerimiento se ve reforzada y al mismo tiempo se construye una red más amplia de apoyo y contención para la persona que llega al país.

Por último, en el artículo N° 4 inciso 7 la nueva Disposición reconoce que una de las faltas hasta el momento del Programa era la escasa o parcial información que los llamantes tenían sobre la totalidad del Programa y las implicancias económicas y emocionales que podían enfrentar al convertirse en patrocinadores, por lo que establece que “la DIRECCIÓN NACIONAL DE MIGRACIONES podrá solicitar el cursado de una capacitación previa u otro mecanismo para verificar que el LLAMANTE o REQUIRIENTE tenga un conocimiento íntegro del Programa y el compromiso que asumen” y en este sentido se diseñó un curso online para requirentes y llamantes para reforzar el conocimiento del Programa como así aprender también la cultura y costumbres de los beneficiarios.

V. 5. Resolución de la política pública: Evaluación del *Programa Siria*

A la hora de realizar la evaluación de la implementación del *Programa Siria* es necesario retomar aquellos conceptos propuestos para el análisis por G. O’Donnell y O. Oslak.

La orientación general es la idea de que analizar una política pública es de suma utilidad para interpretar las transformaciones del Estado y de las modalidades en que éste se vincula con la sociedad civil y es posible afirmar que en el estudio del *Programa Siria* esta idea está fuertemente presente, ya que se trató de una política pública en la que el

Estado Argentino buscó dar respuesta a una problemática sumamente actual y que si bien se encontraba por fuera de sus fronteras, la interpelaba en sus principios y valores históricos de solidaridad y defensa de los derechos humanos.

El enfoque novedoso de involucrar a la sociedad civil primero a través de la figura de reunificación familiar y luego con la incorporación de las figuras de llamantes y requirentes dio cuenta de un llamado concreto por parte del Estado hacia la ciudadanía, buscando involucrarla y movilizarla en el sentido de la solidaridad y la necesidad de protección de los refugiados sirios. Sin embargo, es posible afirmar también que éste llamado tuvo características especiales ya que podría decirse que partió “de abajo hacia arriba”.

El primer esquema presentado en la creación del *Programa Siria* era aquél basado en el derecho humano de reunificación familiar y estaba fuertemente anclado en la existencia de la comunidad sirio-libanesa en la Argentina, con sus instituciones y organizaciones propias, que se transformó inmediatamente en pilar de la creación del Programa expresando su deseo de colaborar e involucrarse en el alivio de la situación de las personas sirias que necesitaban asistencia. Luego, y a medida que la crisis humanitaria fue volviéndose cada vez más apremiante y paso a tener relevancia mundial, el llamado se amplió a aquellos que aún sin tener vínculos familiares con ciudadanos sirios manifestaron su intención de ayudar y presentarse como llamante, incluyéndolos como figuras posibles en la normativa.

Esta situación es claramente enmarcable en lo que Oslazk y O’Donell dan en llamar “*la cuestión*”, esto es representado por aquellas necesidades y demandas de la sociedad en un momento y tiempo determinados, sobre las cuales ciertos individuos, grupos u organizaciones con relativo poder estratégico consideran que se puede y se debe hacer algo al respecto y también en el concepto de “*ciclo vital*” de una política estatal.

También es posible afirmar que las sucesivas modificaciones normativas que fueron teniendo lugar a raíz de la aparición de nuevos actores sociales y la influencia y el diálogo con la comunidad internacional constituyeron lo que estos autores denominan como “*nudos*” del proceso social, es decir, momentos claves de avance y fortalecimiento en el desarrollo del Programa.

Se desprende de esta manera del análisis que la conceptualización por parte de los autores de las políticas públicas como generadoras de un “*doble proceso*” tiene lugar a partir de 2016 en que se crearon organismos específicos para acompañar la aplicación del *Programa Siria*, como lo fueron la creación del Gabinete Nacional y las Mesas de Trabajo tanto las Locales como la Nacional, robusteciendo y dotando de mayor institucionalización al Programa, lo que Oslazk y Odonell denominan “*cristalizaciones institucionales*”.

Para finalizar con el aporte de estos autores, el último concepto que interesa desarrollar es el de “*contexto*”, entendido éste como una creación analítica para situar el problema estudiado y que es “*indispensable para la comprensión, descripción y explicación del objeto y de sus efectos sobre otras variables*” ya que la evolución de la situación en Siria y las diferentes tomas de posición tomadas por otros países fueron factores sumamente influyentes en el recorrido evolutivo del *Programa Siria*.

Por último, interesa a fines analíticos recuperar también los criterios estipulados por W. Uranga para considerar una política pública como verdaderamente democrática. En el *Programa Siria* reconocemos los siguientes:

- *Multiactoral*: se incorpora a la comunidad sirio- libanesa y sus instituciones referentes, a los miembros de la sociedad con vínculos familiares con

personas en necesidad de asistencia y posteriormente a la sociedad en su conjunto, convirtiéndose en una verdadera política multiactoral.

- *Multisectorial:* a medida que el Programa recoge experiencias y aprendizajes, se ve la necesidad y la oportunidad de incluir a otros sectores, como organizaciones del ámbito privado, religiosas y educativas a lo largo y ancho del país, construyendo una perspectiva auténticamente federal y también a otras áreas de la gestión del Estado como Ministerios y Secretarías, construyendo así una política verdaderamente multisectorial capaz de dar una respuesta integral a los beneficiarios del *Programa Siria*.

- *Cultural y políticamente significativa:* el *Programa Siria* significó en primera instancia, una respuesta concreta a la necesidad de protección de refugiados, pero también significó un llamado de acción y movilización solidaria de la sociedad argentina con una perspectiva de diversidad, inclusión e integración intercultural.

Conclusiones



Foto crédito: Rostyslav Savchyn. "Reality slap" (bofetada de realidad) 2015. Mujer refugiada siria llevando a su hija por las calles de Estambul (Turquía) mientras pasa por una pared con dibujos infantiles.

El trabajo realizado desarrolló diversos aspectos referidos a los inicios, implementación y perspectivas del *Programa Siria* y en base a eso es posible realizar las siguientes conclusiones.

Se deduce que la hipótesis presentada en el presente trabajo ha sido contrastada ya que a lo largo del trabajo se dio cuenta a través del recorrido normativo de la creación y evolución de la implementación del *Programa Siria* que la crisis humanitaria ocasionada por el conflicto armado en la República Árabe Siria a partir de 2011 tuvo eco no sólo en la comunidad internacional sino en nuestro país también. Se expusieron y explicaron los

argumentos que confirman que la tradición histórica de Argentina en materia de derechos humanos motivó la creación de una respuesta concreta ante la crisis humanitaria que se dio forma en el *Programa Siria*.

Con respecto a los objetivos generales y específicos, es posible afirmar que fueron resueltos a lo largo del trabajo y en función a la afirmación realizada de que la hipótesis resultó contrastada y que se fortalecieron y confirmaron formulaciones que no estaban claras al inicio de la investigación.

En el capítulo II se realiza un recorrido histórico de la situación político- social en Siria que sirve para comprender y explicar el origen de la guerra civil desatada a partir de 2011. En el capítulo III se examinan las diferentes normas, leyes nacionales e instrumentos internacionales que sirvieron de insumo e inspiración para fortalecer la institucionalidad y los mecanismos de protección a los derechos humanos en Argentina reflejado en las leyes que incluyen la protección a refugiados y apátridas, los ámbitos de aplicación para personas migrantes o desplazadas y que la creación del *Programa Siria* y su desarrollo e implementación se enmarcan en este sentido. Esto sirve de argumento sobre cómo una política pública pudo colaborar en la crisis humanitaria global.

En el capítulo IV se describieron las conceptualizaciones teóricas sobre el Estado, las políticas públicas, la construcción histórica del sistema internacional de los derechos humanos y la figura del refugiado en relación a éste. Dentro de este capítulo se describe y explica la situación europea frente al problema de los refugiados y cómo, al colapsar el sistema de recepción de personas en busca de asilo se manifestó la necesidad de acuerdos internacionales para compartir la presión y la carga de hacerle frente a esta situación, siendo éste el antecedente explicatorio del surgimiento del *Programa Siria*. Por último, la descripción del rol, funciones, mandato y trabajo de ACNUR a nivel internacional y la

CONARE a nivel nacional sirvieron para echar luz sobre cómo una política pública como el *Programa Siria* es implementada incluyendo una multiplicidad de actores que dialogan con el Estado e intervienen directamente en cómo evoluciona.

En los cinco años de su implementación, el *Programa Siria* se ha consolidado institucionalmente permitiendo a la República Argentina tener en su haber la capacidad de poner en práctica una vía complementaria de ingreso al país para personas en situación de crisis humanitaria que se alinee con su tradición histórica y su rol de estandarte en la defensa de los derechos humanos. El aprendizaje generado de esta experiencia se transforma así en un insumo necesario para pensar nuevas políticas públicas tanto para nuestro país como para aquellos de la región.

Es pertinente en estas palabras de conclusión retomar a manera de cierre el pensamiento de Oslazk y O'Donnell articulado en el capítulo I.

El escenario del conflicto sirio y su rápida y terrible evolución hizo que el tema de las personas refugiadas se transformara en lo que estos autores denominan una “*cuestión*”, pasando a estar en la agenda de los problemas socialmente vigentes. Luego, y en esta lógica de etapas, podemos nombrar como primer “*ciclo vital*” de la política pública la creación del *Programa Siria* con la Disposición N° 3915/2014, con el Estado teniendo por interlocutores a los llamantes familiares, organizaciones como ACNUR y la comunidad sirio libanesa asentada en el país desde hace décadas.

Este primer ciclo vital tiene su fin en 2015 con la primera modificación normativa realizada que podemos caracterizar como “*nudo*” ya que el Programa tal cual había sido creado entra en lo que los autores denominan “*crisis*” y la necesidad de modificarlo se hace evidente. Es acá donde se incorpora a la totalidad de la sociedad civil que demandaba al

Estado poder participar en el alivio de una situación que comenzó a manifestarse como globalmente preocupante.

El segundo “*ciclo vital*” de la política lo ubicamos con la promulgación de la Disposición N° 4683/2016 la cual no puede desprenderse de su contexto. La Asamblea General de Naciones Unidas de ese año y la renovación del compromiso humanitario de la Argentina en este marco, sumado a la incorporación de la figura de requirente (institución u organismo con personería jurídica que puede oficiar como llamante de personas en solicitud de refugio) y la “*crystalización*” institucional en mecanismos *ad hoc* como el Gabinete Nacional Programa Siria y sus respectivas Mesas de Trabajo con espectro federal dieron cuenta de este segundo momento del Programa.

El segundo “*nudo*” de la política lo ubicamos dentro del marco de la sanción de la Disposición N° 1025/2019. Este constituyó una modificación sustancial en el cuerpo normativo que se venía gestando desde 2014 ya que reestructuró los criterios por el cual una persona obtenía el visado humanitario, reforzó los chequeos de seguridad y limitó los requisitos para convertirse en llamante.

Por último, podemos afirmar que la “*resolución*” de la política pública se dio en los términos de Oslazk y Odonell cuando afirman que “*por "resolución" de una cuestión entendemos su desaparición como tal, sin implicar que ello haya ocurrido porque haya sido "solucionada" en sentido sustantivo alguno*” (Oslazk y Odonell. 1995:110) y es justamente esto lo que se observa con el estado actual del *Programa Siria*, ya que, si bien la cuestión que le dio origen se encuentra lejos de ser resuelta, el Programa se encuentra interrumpido desde 2019. Se concluye de esta forma que el Estado realizó una toma de posición en el sentido de que se modificó el escenario de problemas que son objeto de consideración en

la arena política de un momento determinado y las personas sirias en necesidad de asilo que podrían beneficiarse del *Programa Siria* quedaron excluidas.

La realización de este trabajo ofrece la oportunidad de realizar algunas reflexiones. La situación en Siria es el resultado de diversos factores que se fueron gestando de manera sostenida por décadas. La corrupción de la familia gobernante, el abuso y la vigilancia por parte de las fuerzas de seguridad sumado al empobrecimiento generalizado de la población fue el caldo de cultivo para una situación explosiva como fueron las revueltas en el marco de la Primavera árabe. Para comprenderlo en su totalidad es necesario interpretarlo y revisarlo como un proceso complejo, con sus particulares y sentidos propios. El desplazamiento interno masivo de la población que luego derivó en un éxodo hacia países limítrofes y luego a Europa fue una consecuencia directa de esta situación y demostró de hecho que la comunidad internacional no estaba preparada para enfrentarlo y una vez que tocó a sus puertas, en muchos casos tampoco tuvo la voluntad política de resolverlo.

Esta responsabilidad recayó en los organismos internacionales de asistencia, como ACNUR o la OIM, quienes también manifestaron rápidamente que una solución coordinada e integral entre naciones era necesaria, ya que la responsabilidad de dar asistencia a las personas que estaban sufriendo la situación siria debía ser solidaria y compartida.

Argentina acudió a este llamado y fue diseñado un mecanismo que hizo que la tramitación y los requisitos para ingresar al país se facilitaran con la figura del visado humanitario, parte de la legislación ya existente en este país, y recogiendo a su vez experiencias y apoyo técnico de otros países. En todo el recorrido normativo del *Programa Siria* se observa una tendencia a robustecer y fortalecer el Programa a medida que la situación humanitaria se hacía más crítica y se evidenciaba que era necesario también contar con herramientas e instituciones que acompañaran a las personas refugiadas y a

aquellos que se comprometían como llamantes, desde un punto de vista integral que incorporara desde asistencia con el aprendizaje del idioma hasta la atención en temas de salud mental.

El formato de patrocinio comunitario inauguró un nuevo modelo de asilo en nuestro país y se transformó en una experiencia a seguir para el resto de América Latina. Si bien hay cuestiones a mejorar, como los tiempos de procesamiento, las dificultades en el aprendizaje del idioma por parte de los beneficiarios y las cuestiones de financiamiento que recaen en los llamantes (un dato no menor teniendo en cuenta las sucesivas crisis e inestabilidad económica de la Argentina) éstos obstáculos dan cuenta de que este modelo es posible de ser exitoso siempre y cuando el Estado no ceda completamente a los privados la responsabilidad de llevarlo a cabo. Una articulación entre los diferentes sectores de la sociedad civil y las áreas del Estado con poder de decisión y objetivos de cambio es la clave para que este tipo de iniciativas lleguen a un resultado favorable para todos los actores involucrados.

Una reflexión que se impone tiene que ver con el estado actual del Programa. Al realizar el pedido de Acceso a la Información Pública sobre esta cuestión, la respuesta brindada por parte del organismo competente es que el Programa sigue vigente pero interrumpido por la pandemia ocasionada por el COVID- 19. Es interesante plantearse si una política pública que brinda una solución a una crisis humanitaria de grandes proporciones debe interrumpirse en una situación como la actual, pensando que la situación de emergencia sanitaria no anula o detiene la emergencia humanitaria, sino que aún más puede empeorarla.

Y, por último, se torna imprescindible pensar en la posible aplicación de este tipo de política pública basada en el modelo de patrocinio privado, que tiene un alto historial de

éxito y buenas prácticas en un eje virtuoso de ciudadanía- Estado- instituciones, que pueda adaptarse a la evolución de los tiempos y de nuevas problemáticas, y en un marco más ampliado, como podría ser en un marco de cooperación regional dentro del MERCOSUR, donde Argentina podría ser punta de lanza en una iniciativa común que abarcara otros países comprometidos de la región.

Lamentablemente, la cuestión de los refugiados a causa de conflictos armados lejos está de resolverse en el mundo por lo que seguramente se vuelva útil ampliar este tipo de respuesta a otras nacionalidades y a eso es oportuno sumar también que en los próximos años aumentará la cantidad de personas que necesitarán de protección internacional cuando los efectos del cambio climático y la devastación ecológica que sufre nuestro planeta se vuelva apremiante.

La escasez de alimentos y recursos naturales para las generaciones futuras es una certeza que no puede esperar al futuro para ser atendida y serán los Estados quienes deberán contar con los recursos para hacerle frente ya sean éstos financieros o técnicos, apuntando siempre a la cooperación entre Naciones, pero sin el apoyo e involucramiento de los miembros de la sociedad, de aquellos individuos a los que los valores de solidaridad y asistencia los convocan y conmueven, este futuro se ve incierto.

Fuentes consultadas

Referencias bibliográficas

- Álvarez- Ossorio I. (2009). *Siria Contemporánea*. Madrid: Síntesis
- Álvarez- Ossorio I. (2011). *La revuelta siria: ¿hacia un cambio de régimen?* Revista Humana del Sur de Estudios Latinoamericanos, Africanos y Asiáticos. Año 6, N° 10. Universidad de los Andes, Mérida.
- Barón, L. F. (2015). “*¿Revolución de Facebook? Medios sociales y movimientos sociales durante la Primavera Árabe de Egipto*”. Revista Tras-Pasando Fronteras, (7), 21-38.
- Blanco Navarro J. M. 2011. “*Primavera árabe. Protestas y revueltas. Análisis de factores*” Documento Opinión N° 52, Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Bourdieu, P. “*Espíritus del Estado; génesis y estructura del campo burocrático*”, Revista Sociedad N°8, Buenos Aires, abril de 1996.
- Costa, M.C. (2020) “*La vida de los refugiados sirios en América Latina*” Tesis de maestría. Universidad de San Andrés. Repositorio digital Universidad de San Andrés <https://repositorio.udesa.edu.ar/jspui/bitstream/10908/18655/1/%5bP%5d%5bW%5d%20T.M.%20Per%20Costa,%20Mar%c3%ada%20Constanza.pdf>
- Di Santi, B. y Caruso, M., “*Comunicar el conflicto: la guerra en Siria en lanación.com.ar y elpais.com,*” Repositorio Digital Institucional Facultad de Ciencias Sociales-UBA, consulta 19 de diciembre de 2021, <http://repositorio.sociales.uba.ar/items/show/1634>.
- García Linera, A. “*Tres pensamientos políticos: conferencias organizadas por las Facultades de Ciencias Sociales y de Filosofía y Letras de la UBA*” / Álvaro García

- Linera; Ernesto Laclau; Guillermo O'Donnell. - 1a ed. - Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales, 2010.
- Mendizábal, N. (2006); “*Los componentes del diseño flexible en la investigación cualitativa*”. En Vasilachis de Gialdino, I. (Coord.); Estrategias de investigación cualitativa. Buenos Aires: Gedisa.
 - Oszlak, O.; O'Donnell, G. “*Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*”. Redes, vol. 2, núm. 4, 1995, pp. 99-128. Universidad Nacional de Quilmes. Buenos Aires, Argentina
 - Requena del Río, P. (2018) “*Siria, la guerra que no cesa*”. Cuadernos de estrategia nº196. Págs. 27-70. Instituto Español de Estudios Estratégicos. España
 - Sturba, P., “*Decapitados: un ejercicio reflexivo sobre las imágenes de ISIS y sus degollamientos a rehenes occidentales en los medios de comunicación,*” Repositorio Digital Institucional Facultad de Ciencias Sociales-UBA, consulta 19 de diciembre de 2021, <http://repositorio.sociales.uba.ar/items/show/1199>.
 - Uranga, W. “*Mirar desde la comunicación. Una manera de analizar las prácticas sociales*”. Incluido en URANGA, Washington y BRUNO, Daniela, “Tres perspectivas para comprender/nos”. Mimeo, Buenos Aires, 2001.
 - Uranga, W. “*Sin comunicación no hay políticas públicas democráticas*”, en RINALDI, Laura (coord.), *En el cruce de la política y la comunicación*, La Crujía, Buenos Aires, 2012.

Documentos de organismos nacionales e internacionales

- ACNUR. “*Introducción a la Protección Internacional. Protección de las personas de la competencia de ACNUR*”. 2005. Módulo Auto informativo 1. Recuperado de <https://www.refworld.org/es/docid/4714bd082.html>
- ACNUR (2005) “*La determinación del estatuto de refugiado*”.

- Módulo auto informativo nº2. Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2010/7962.pdf>
- ACNUR, “10 años de sufrimiento, bombas y huidas”. Recuperado de https://fundacionacnur.org/emergencias-humanitarias/guerra-en-siria_262/
 - ACNUR, 2021. “*Syria Regional Refugee Response*”. Recuperado de <https://data2.unhcr.org/es/situations/syria>
 - ACNUR, 2016. “*Declaración de Nueva York sobre Refugiados y Migrantes*” Recuperado de <https://www.acnur.org/declaracion-de-nueva-york-sobre-refugiados-y-migrantes.html>
 - ACNUR, 2019. “*Se presentó en el Congreso argentino un proyecto de ley de Patrocinio Comunitario*”. Recuperado de <https://www.acnur.org/noticias/press/2019/10/5d97ef8e4/se-presento-en-el-congreso-argentino-un-proyecto-de-ley-de-patrocinio-comunitario.html>
 - British Council Argentina. 2018. Encuentro 'Lenguas para la Resiliencia', Buenos Aires. Recuperado de Encuentro 'Lenguas para la Resiliencia', Buenos Aires 2018
 - CONARE. 2015. Estadísticas Período 2011-2015. Recuperado de <http://www.migraciones.gov.ar/conare/pdf/ESTADISTICAS%202011%20-%202015.pdf>
 - Amnistía Internacional. “*¿Qué son los derechos humanos?*”. Recuperado de: <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/temas/derechos-humanos/>
 - CAREF- Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes. 2018. “*Programa Siria: visa humanitaria + patrocinio privado. Una experiencia innovadora en Argentina*” Informe de investigación 2017- 2018 con el apoyo del Fondo Canadá para Iniciativas Locales. Buenos Aires.
 - Human Rights Watch, 2010. “*A wasted decade. Human Rights in Syria during Bashar Al- Assad’s first ten years in power*”. Recuperado el 20/11/2021 de

<https://www.hrw.org/report/2010/07/16/wasted-decade/human-rights-syria-during-bashar-al-asads-first-ten-years-power>

- Iniciativa Global para el Patrocinio de Refugiados. “¿Qué es el Patrocinio Comunitario?” Recuperado de <https://refugeesponsorship.org/es/guia?chapter=1&area=2§ion=3>
- Iniciativa Global para el Patrocinio de Refugiados. “Programa de Patrocinio Privado de Refugiados de Canadá” Recuperado de <https://refugeesponsorship.org/es/guia?chapter=1&area=2§ion=3>
-
- OIM- Organización Internacional para las Migraciones. 2019. “Memoria Institucional Programa Siria 2014-2019”. Buenos Aires.
- White, A. 2012. “Un pilar de la protección: Reasentamiento solidario para los refugiados en América Latina”. Trabajo de investigación N° 129. ACNUR, Servicio de Evaluación y Desarrollo de Políticas. Comité para Refugiados e Inmigrantes de los Estados Unidos, Washington DC, Estados Unidos de América.

Fuentes periodísticas

- “Macri anunció que Argentina recibirá más refugiados sirios y Obama elogió el gesto” Télam, Política. (2016, setiembre 20).
- Iriarte, D. (2015, septiembre 03) “Cuando vi a Aylan Kurdi se me heló la sangre” ABC.es, Sociedad. Recuperado de <https://www.abc.es/sociedad/20150903/abci-foto-nino-turquia-201509031738.html?ref=https%3A%2F%2Fwww.abc.es%2Fhemeroteca%2Faylan+kurdi>
-

- Pastén, I. 2021. “*El derecho inviolable a la dignidad*”. Blogs y opinión. El Mostrador. Recuperado el 20/11/2021 de <https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2021/04/11/el-derecho-inviolable-a-la-dignidad/>
- Ramonet, I. 2011. “*Cinco causas de la Insurrección*” Le Monde Diplomatique Edición Española. Recuperado el 20/11/2021 de <https://www.eldiplo.org/notas-web/cinco-causas-de-la-insurreccion/>

Tratados y pactos internacionales

- Declaración Universal de los Derechos Humanos: 1948
- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados: 1951
- Protocolo de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados: 1967
- Declaración de Cartagena sobre Refugiados: 1984
- Declaración de principios del MERCOSUR sobre protección internacional de refugiados

Legislación Nacional

- Ley Nacional de Migraciones N° 25.871
- Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado N° 26.165
- Resolución N° 1071/07 de la Defensoría General de la Nación, creación del "Programa para la Asistencia y Protección del Refugiado y Peticionante de refugio"
- Resolución N° 1055/11 de la Defensoría General de la Nación: Asesoramiento y representación legal a toda persona que solicite el reconocimiento de la condición de refugiado

- Resolución N° 894/08 del Registro Nacional de las Personas: Tramitación del primer Documento Nacional de Identidad (DNI) a las personas que acrediten su condición de refugiados en la República Argentina

Anexos



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
2021 - Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr.
César Milstein

Nota

Número: NO-2021-91203902-APN-DG#DNM

CIUDAD DE
BUENOS AIRES
Lunes 27 de
Septiembre de 2021

Referencia: EX-2021-88171923- -APN-DNAIP#AAIP

A: Maria Laura Rosa DE PIANO (lauradepiano@hotmail.com),

Con Copia A:

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a Ud., en respuesta a su presentación de Fecha 18.09.21, mediante la cual solicitarainformación sobre el estado actual del Programa Siria.

Al respecto, sírvase encontrar como archivo embebido a la presente, un informe elaborado por la Dirección de Asuntos Internacionales de esta Dirección Nacional de Migraciones en respuesta a su requerimiento.

Sin otro particular saluda atte.

Digitally signed by Gestion Documental
ElectronicaDate: 2021.09.27 11:03:56 -03:00

Franco
Montanucci
Director
Dirección Operativa Legal
Dirección Nacional de
Migraciones



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
2021 - Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr.
César Milstein

República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional

2021 - Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. César Milstein

Providencia

Número: PV-2021-90269968-APN-DAIN#DNM

CIUDAD DE BUENOS AIRES

Jueves 23 de Septiembre de 2021

Referencia: Pase electrónico de EX-2021-88171923- -APN-DNAIP#AAIP

Motivo:

Se remite la respuesta a la solicitud de Acceso a la Información Pública realizada en el IF-2021-88171929-APN-DNAIP#AAIP del orden 2 de las presentes:

El “Programa Especial de Visado Humanitario para Extranjeros afectados por el conflicto de la República Árabe Siria”, conocido como Programa Siria, está vigente desde su creación en el año 2014. Su objetivo es facilitar el ingreso a Argentina de personas que huyen del conflicto en la República Árabe Siria, mediante el otorgamiento de visados por razones humanitarias, permitiéndoles asentarse y desarrollarse en nuestro país el tiempo que requieran.

El marco normativo actual es la Disposición DNM N° 1025/2019 (disponible en <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/disposici%C3%B3n-1025-2019-320495/texto>).

Debido a la situación excepcional que estamos viviendo en el marco de la pandemia por COVID-19, los ingresos a la Argentina en el marco del Programa Siria se vieron suspendidos. Sin perjuicio de lo cual, la Dirección Nacional de Migraciones continúa atendiendo y canalizando las demandas de las personas beneficiarias del Programa Siria y de sus llamantes y requirentes, principalmente las relativas al asesoramiento y resolución de los trámites vinculados a su situación migratoria en Argentina.

Para mayor información sobre el Programa Siria puede acceder a su Memoria Institucional, disponible en el siguiente link: http://argentina.iom.int/co/sites/default/files/publicaciones/PDF%20Memoria%20programa%20siria_interior%20con%20tapas.pdf, que incluye distintos aspectos del Programa, como la evolución del marco normativo y las áreas del Estado involucradas, entre otras cuestiones.

Sin otro particular, saluda atte.

Destinatario: DG#DNM-PVD

Digitally signed by Gestion Documental Electronica Date: 2021.09.23 17:23:18 -03:00

Andres Perez Esquivel Director

Dirección de Asuntos Internacionales Dirección Nacional de Migraciones