

Laberintos de papel

Desigualdad
y regularización
migratoria en
América del Sur



centro
de estudios
legales
y sociales



Comisión Argentina para
los Refugiados y Migrantes





05	Introducción
10	1. Regular ingresos, permanencias y derechos
24	2. No discriminación e inclusión
42	3. La administración migratoria: entre laberintos y el deber de promover
62	4. La expulsión de migrantes como contracara de la inclusión
77	5. Conclusiones y recomendaciones
84	Materiales consultados



introducción

Alrededor de 2015, cientos de miles de personas comenzaron a partir de la República Bolivariana de Venezuela. En diciembre de 2019, se estimaba que 4.800.000 venezolanos y venezolanas vivían fuera de su país.¹ De ellos, 3.900.000 se encontraban en la región, sobre todo en Colombia, Perú, Ecuador, Chile, Brasil y Argentina. Tanto por su volumen como por su celeridad, la movilidad venezolana se configuró como una dinámica novedosa que en unos pocos años modificó de manera sustancial los patrones migratorios de América del Sur. Podría entenderse como uno de los llamados *grandes movimientos de migrantes y refugiados*, que son también flujos mixtos: se trata de personas con y sin necesidades de protección internacional que se trasladan por las mismas rutas hacia los mismos destinos. Estas características de la migración venezolana hacen que las agencias estatales no siempre puedan identificar de manera correcta y oportuna a qué grupo pertenece cada persona.

En América del Sur, las capacidades estatales/administrativas relacionadas con la inmigración y el asilo se desarrollaron a partir de experiencias variadas. Algunos países han sido destino de migrantes desde larga data, como Argentina, otros comenzaron a serlo hace menos tiempo, como Chile, y otros fueron países de emigración, como Colombia y Perú. Más allá de estas singularidades, en las últimas dos décadas casi todos los países de la región revisaron sus políticas migratorias, adoptaron normas y prácticas vinculadas a las iniciativas suramericanas de integración y regularización e incluyeron componentes que favorecieron la protección de derechos, en mayor o menor medida.

1 Los datos provienen de <https://r4v.info/es/situations/platform>

Regularizar la situación migratoria de las y los migrantes que residen en un país significa otorgarles permisos de permanencia. En la mayor parte de las legislaciones y en la práctica el ejercicio de numerosos derechos y libertades está ligado con la condición migratoria regular. Para quienes no tienen “los papeles” rara vez es posible trabajar de manera registrada, alquilar una vivienda o un comercio y acceder a la seguridad social, a los sistemas de salud y a la educación. Los requisitos que históricamente se han exigido para regularizar la residencia

En la mayor parte de las legislaciones y en la práctica el ejercicio de numerosos derechos y libertades está ligado con la condición migratoria regular.

han sido un obstáculo insalvable para cientos de miles de personas, que no tuvieron otra opción que permanecer en situación migratoria irregular, y en la informalidad, durante largos años.

Desde esta perspectiva, la regularización migratoria es el mecanismo central para incluir y proteger a la población migrante. Ante la evidencia de que el estatus migratorio irregular profundiza la marginalidad pero no impide ni desalienta la migración, en las últimas dos décadas muchos países

de la región promovieron –por lo menos a nivel normativo o discursivo– la regularización como un mecanismo de inclusión, como un deber u obligación de los Estados y como un derecho de las y los migrantes.

En los últimos años, el aumento exponencial de la migración venezolana tensionó las normas y las prácticas de los sistemas migratorios y de asilo y los países de la región implementaron políticas diversas y cambiantes cuyos resultados son (re) evaluados casi día a día. En este contexto, durante 2019, el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y la Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes (CAREF) emprendimos de manera colaborativa con otras organizaciones sociales y académicas, el relevamiento de algunas dimensiones de las normas y los procedimientos de regularización migratoria vigentes en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Uruguay.

El relevamiento regional tuvo dos propósitos. Por un lado, analizar las vías ordinarias de acceso a la regularización migratoria y su sensibilidad a las realidades y dinámicas de la región. ¿Los criterios para otorgar permisos de ingreso y residencia son consistentes con las características de la movilidad internacional en América del Sur? ¿Los dispositivos institucionales y los procedimientos administrativos son comprensibles y accesibles en términos geográficos, lingüísticos y económicos? ¿Los tiempos del procedimiento, de los comprobantes y del permiso contribuyen a evitar la precariedad y los limbos documentales? Por otro lado, se analizaron los procedimientos ordinarios o especiales destinados a la regularización migratoria de las y los venezolanos.

Ciertos mecanismos discriminatorios y desiguales, en su diseño o implementación, pueden empujar a la irregularidad a quienes tienen menos recursos materiales y menos habilidades o conocimientos para transitar ámbitos burocráticos y procedimientos administrativos.

Con diferentes alcances, los procedimientos de regularización buscan promover la inclusión de una parte considerable de la población migrante -sobre todo de la que proviene de la región. Sin embargo, ciertos mecanismos discriminatorios y desiguales, en su diseño o implementación, pueden empujar a la irregularidad a quienes tienen menos recursos materiales y menos habilidades o conocimientos para transitar ámbitos burocráticos y procedimientos administrativos. El relevamiento regional muestra la persistencia de categorías anacrónicas -por ejemplo, las vinculadas al trabajo que

sólo reconocen los vínculos contractuales formales- y de instituciones con poca sensibilidad que conviven con nuevas estrategias dirigidas a las “situaciones de emergencia”. Algunas de estas estrategias reemplazan a los procedimientos ordinarios y permanentes, y también los obstaculizan. Es el caso de las visas y residencias humanitarias. En paralelo, se desarrollaron mecanismos de control migratorio que disputan la prioridad en la agenda política con la regularización migratoria. Un ejemplo es el aumento reciente de la expulsión de migrantes en procesos arbitrarios y con un deficiente análisis de sus derechos.

Sucesos como las caravanas migrantes, las protestas masivas en Chile, Colombia, Ecuador y Haití y el golpe de Estado en Bolivia hacen pensar que la inestabilidad -política, social, económica, ambiental- será parte de la “normalidad” del siglo XXI: es esperable que genere desplazamientos de personas. En estos contextos, las medidas de regularización temporaria basadas en motivos humanitarios o especiales contribuyen a mitigar las consecuencias inmediatas. No obstante, los pequeños, moderados y grandes flujos migratorios de los últimos años dejan un mensaje claro: el retorno a los países o regiones de origen no es probable ni viable en el corto o mediano plazo. Planificar medidas para un escenario improbable es una irresponsabilidad política cuyos costos pagarán por igual nacionales y extranjeros.

El contexto de la pandemia de Covid-19 está profundizando las desigualdades en el mundo. Entre las poblaciones afectadas de forma diferenciada se encuentran las y los migrantes, quienes en la mayoría de los países enfrentan barreras estructurales para acceder a la seguridad social y a la salud. Algunos países están implementando políticas para incluirlos en las medidas de protección social mientras restringen el ingreso y la salida de migrantes, con distintos niveles de cuidado de quienes están en las fronteras y en situación de vulnerabilidad o con necesidad de protección internacional. En este contexto, las organizaciones y movimientos de migrantes, acompañados por organizaciones sociales y académicas, están demandando cada vez con más fuerza: #RegularizaciónYa.

De cara a los desafíos de protección que la movilidad humana plantea en la actualidad, este informe es un aporte para que la región avance en la construcción de estándares, prácticas y procedimientos migratorios que enlacen con los instrumentos ya existentes. Porque la regularización plena es la piedra basal de la dignidad y la igualdad.

Esta publicación es el resultado
del trabajo colaborativo de:

Argentina

Centro de Estudios
Legales y Sociales
(CELS)

Comisión Argentina para
Refugiados y Migrantes
(CAREF)

Brasil

Centro de Direitos Humanos
e Cidadania do Imigrante
(CDHIC)

Conectas Direitos Humanos
y Missão Paz.

Chile

Observatorio Ciudadano
y Movimiento Acción Migrante
(MAM)

Colombia

DeJusticia y Corporación
Opción Legal

Perú

Instituto de Democracia
y Derechos Humanos
(Idehpucp) de la Pontificia
Universidad Católica del Perú

Regional

Oficina en Washington para
Asuntos Latinoamericanos
(WOLA)

1

**regular ingresos,
permanencias
y derechos**

1. Regular ingresos, permanencias y derechos

Los movimientos de personas y poblaciones a través de las fronteras son una marca constitutiva de las sociedades contemporáneas. También lo son la expansión y la especialización de leyes y prácticas administrativas que regulan, autorizan y prohíben la movilidad internacional. Hoy, las normas migratorias son un doble dispositivo: controlan el ingreso en las fronteras y controlan la permanencia en el territorio nacional. Construyen un sólido muro jurídico-administrativo que deben atravesar, o escalar, las y los migrantes para ingresar y permanecer en diversas condiciones de regularidad, y a menudo precarias. La combinación del permiso de ingreso y el permiso de permanencia constituye lo que se denomina regularidad migratoria o situación migratoria regular. Esta condición determina de manera significativa el acceso y el ejercicio de derechos.

Los Estados establecen los requisitos para que las personas puedan salir de su país de origen, ingresar al país de destino y permanecer en él. Estos requisitos dan lugar a oportunidades desiguales y frecuentemente excluyen a las y los migrantes pobres y a grupos y nacionalidades específicas, como quienes tienen menor nivel educativo o trabajan en sectores informales de la economía. Los pasaportes y visas son los tipos más comunes de documentos necesarios para el cruce de una frontera internacional.

Al ingresar al país de destino, la normativa migratoria sigue operando. Establece cuánto tiempo podrán permanecer -¿30 días? ¿Dos años? ¿Toda la vida?- y qué podrán o no hacer: trabajar, estudiar, votar, abrir cuentas bancarias, comprar propiedades, casarse, someterse a tratamientos médicos, incorporarse a los

ejércitos nacionales. Es frecuente que quien desea ingresar y permanecer para estudiar deba contar con la aceptación o inscripción en la institución educativa y que quienes van a trabajar deban acreditar un contrato de trabajo.

El desarrollo de estas normas y prácticas de regulación de las migraciones internacionales se vincula con los cambios en las dinámicas de la movilidad: la consolidación de los países como de tránsito o de destino y la diversificación de las rutas. En gran parte de estos procesos los países de destino restringen los ingresos y priorizan las estadías temporarias seguidas por el retorno al país de origen.

Las dinámicas migratorias en América del Sur

En 2010, según estimaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 4.750.000 de personas residían en países que no eran aquel en el que habían nacido¹. Argentina y Venezuela concentraban casi el 65%, cuya mayor parte provenía de sus países limítrofes. En diciembre de 2019, de los 4.800.000 venezolanos y venezolanas que se estimaba que vivían fuera de su país, 3.900.000 estaban en los países de la región, principalmente en Colombia, Perú, Ecuador, Brasil, Chile y Argentina. En el conjunto de la región, las y los extranjeros oscilan entre el 0,3% de la población total, en Brasil, y el 8,5%, en Chile.

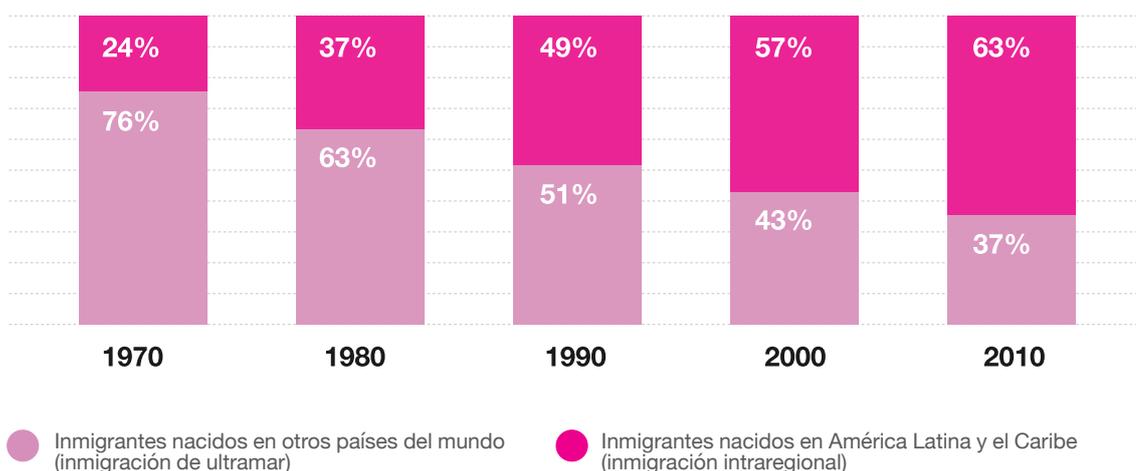
América Latina presenta singularidades en las dinámicas migratorias:

- las antiguas migraciones ultramarinas que varios países recibieron durante el siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX;
- la emigración extraregional cuyo principal destino es Estados Unidos, seguido por España y otros países de Europa;
- la migración intrarregional que se consolidó en el siglo XX y en la que predominan los movimientos entre países vecinos. Por ejemplo, migraciones desde Colombia hacia Venezuela, desde Paraguay y Bolivia hacia Argentina o desde Perú hacia Chile. Las y los migrantes regionales representan cerca del 90% en Chile, Colombia y Perú y más del 60% en Argentina, Ecuador y Uruguay (donde los datos oficiales están menos actualizados).

1 CEPAL Observatorio demográfico, América Latina y el Caribe (2018). Migración Internacional. Disponible en <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44411-observatorio-demografico-america-latina-2018-migracion-internacional-demographic>

América Latina y el Caribe: porcentaje de población migrante según procedencia. 1970-2010.

Fuente: Martínez Pizarro, Cano y Soffia (2014) – Proyecto IMILA del CELADE².

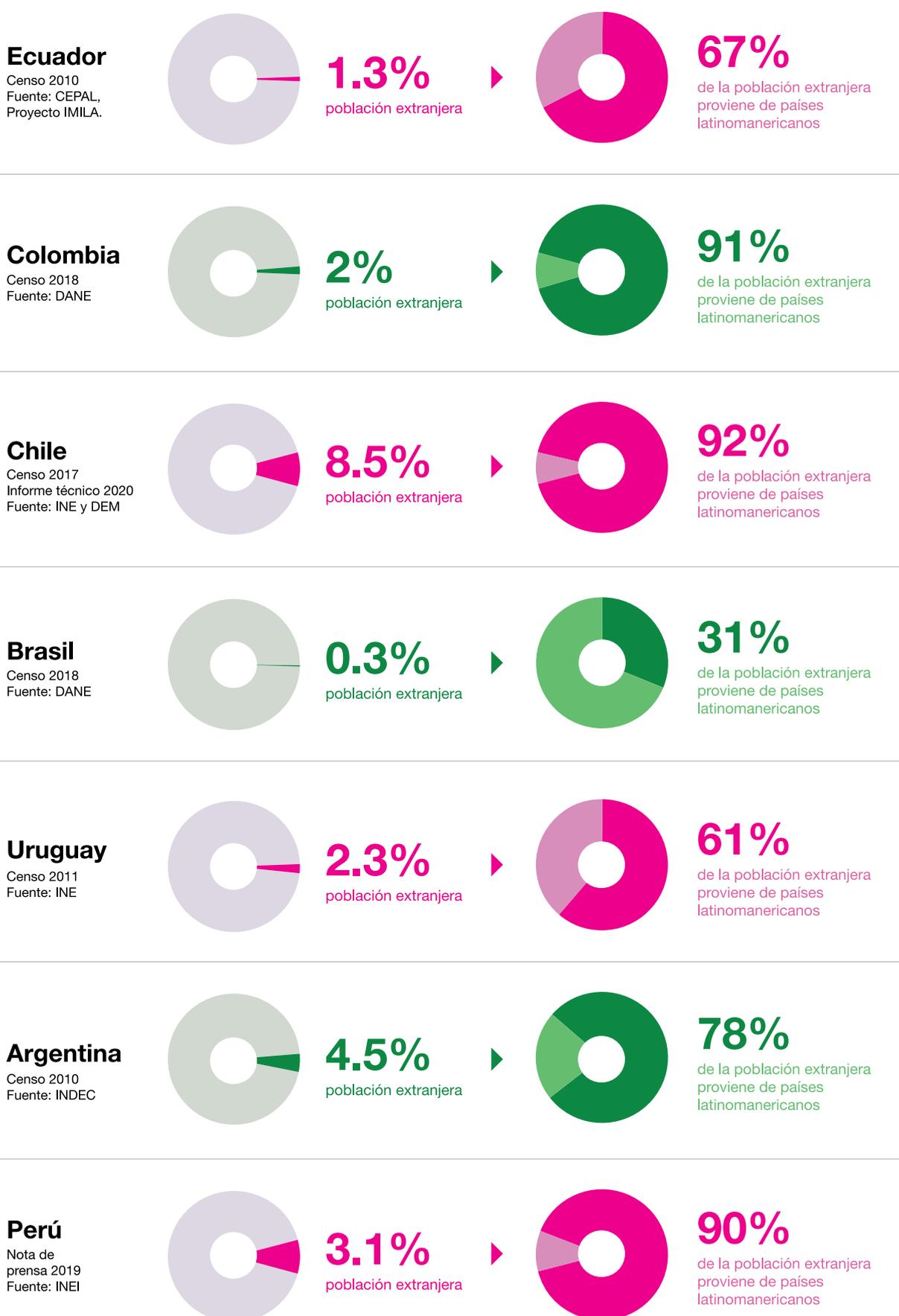


Ya sea por su volumen, por su composición o por su antigüedad, el arribo y la permanencia de migrantes latinoamericanos impactaron de maneras diversas en cada país. En Argentina, la migración regional es antigua. En Chile, la inmigración de países de la región prácticamente se duplicó en los últimos diez años. Brasil y Ecuador han sido países de destino de distintos flujos, aunque en menor cantidad. En Ecuador, hacia 2010 vivían 93.000 personas provenientes de Colombia y 17.000 de Perú. En cuanto a Uruguay, la migración regional procede principalmente de Argentina y Brasil. Colombia y Perú han sido principalmente países de emigración. A partir de 2010, luego del terremoto en Haití que dejó 200.000 muertos, Ecuador, Brasil, Argentina, Venezuela y Chile recibieron a quienes abandonaron el país.

La movilidad venezolana reconfiguró de manera rápida y significativa las dinámicas migratorias y tuvo consecuencias en los organismos de aplicación de la ley migratoria y sobre los sistemas de asilo de cada país de la región. Para diciembre de 2019, Colombia había recibido 1.600.000 personas migrantes y refugiadas venezolanas; Perú, 865.000 y Ecuador, 385.000. En Chile residían 370.000; en Brasil, 224.000 y en Argentina, 145.000. En América Central, Panamá albergaba 95.000 personas venezolanas.

2 Martínez Pizarro, J., Cano Christiny, V., y M. Soffia Contrucci (2014). Tendencias y patrones de la migración latinoamericana y caribeña hacia 2010 y desafíos para una agenda regional. CEPAL, Serie Población y Desarrollo N° 109, Santiago de Chile.

Población extranjera



La migración venezolana

Entre enero y junio de 2019, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) realizó casi 8.000 encuestas que arrojan información sobre aproximadamente 20.000 personas venezolanas que se encontraban en República Dominicana, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú, Chile, Argentina y Uruguay.

La situación migratoria de las y los encuestados era la siguiente:

34% no tenía permiso de residencia

29% tenía permiso de turista o visa de ingreso

20% tenía permiso de permanencia temporario

4% tenía permiso de residencia permanente
(casi todos estaban en Argentina, Uruguay y Chile)

15% eran solicitantes de asilo

26% tenía previsto solicitar asilo en el corto plazo*

En cuanto al trabajo en el país en el que se encontraban, 17% expresó tener empleo formal, 17% estaba desocupado y 66% trabajaba de manera precaria o informal. Consultadas acerca de sus intenciones para el futuro próximo, 48% de las personas tenía previsto permanecer en el país en el que estaba, 13% deseaba dirigirse a otra región dentro del mismo país, 13% planeaba continuar hacia otro país y 7% no sabía aún. Un 19% deseaba retornar a Venezuela, aunque no suponían que fuera posible en el corto plazo.

*El total suma más de 100 porque la condición de solicitante de asilo es compatible con todas las anteriores.

La integración regional y las reformas normativas

A partir de 1990 surgieron y se consolidaron procesos de integración regional como el Mercosur, la Comunidad Andina y la UNASUR. Los temas vinculados a la migración, por la dinámica intrarregional, siempre estuvieron en sus agendas y, además, se fueron estructurando a partir de la perspectiva de derechos.

Una pieza clave fue el *Acuerdo sobre residencia para nacionales de los Estados Parte del Mercosur y Asociados*, firmado en noviembre de 2002. Vigente desde 2009, el *Acuerdo* propuso reglas comunes y novedosas para la regularización de la residencia de las y los nacionales de los Estados parte a partir de “una política de libre circulación de personas en la región” como vía para consolidar la integración. El *Acuerdo* estableció el criterio de nacionalidad como pilar de los requisitos de ingreso y permanencia. A partir de este instrumento se buscó que los contratos de trabajo o de alquiler, los comprobantes de ingresos o los depósitos de dinero en el sistema bancario dejaran de ser requisitos exigibles para regularizar la situación migratoria. Argentina y Bolivia ratificaron el *Acuerdo* en 2004; Brasil, Chile y Uruguay en 2005 y Paraguay en 2008. Ecuador y Perú adhirieron en 2011 y Colombia en 2012.

Así, las perspectivas que conciben a la regularización migratoria como una medida de protección de derechos se fortalecieron en estos países, donde se promovieron modificaciones y adecuaciones de los marcos normativos. Las tres innovaciones más significativas y de mayor impacto en la población migrante y en los sistemas nacionales de administración migratoria fueron:

- el reconocimiento del derecho a migrar
- la obligación de los Estados de promover la regularización migratoria
- el acceso a derechos independientemente de la regularidad o irregularidad migratoria

Argentina inauguró esta perspectiva en 2003 con la Ley de Migraciones 25.871, seguida de Uruguay, que en 2008 aprobó su Ley sobre migración 18.250. En 2017, Brasil adoptó la Ley 13.445 (denominada “de Migración”), en tanto que Ecuador aprobó la Ley Orgánica de Movilidad Humana (LOMH) y Perú el Decreto Legislativo de Migraciones 1350.

Chile aún conserva como marco regulatorio el Decreto Ley de Extranjería 1.094/1975 y su reglamento, el Decreto Supremo 597/1984 —ambas normas firmadas por la dictadura militar. Colombia no cuenta con un marco normativo unificado sino que se rige por decisiones y actos del Poder Ejecutivo, como los Decretos 4062/2011, 0834/2013, 1067/2015 y la Resolución 6045/2017. En ambos países se están analizando y debatiendo marcos normativos que podrían avanzar en la regularización y el acceso a derechos; este informe se basa en las normas vigentes a marzo de 2020.

El derecho a migrar

Los países que revisaron su normativa migratoria reconocen el derecho humano a migrar y algunos promueven la libertad de tránsito internacional, algo inédito en los estándares internacionales que se habían centrado en el derecho a salir de y retornar al país de residencia. Ecuador es el único país de la región que también explicitó el derecho a ingresar al país.

- **Argentina:** “el derecho a la migración es esencial e inalienable de la persona y la República Argentina lo garantiza sobre la base de los principios de igualdad y universalidad”, (Ley 25.871, art. 4).
- **Brasil:** “Principio XX: la migración y el desarrollo humano en el lugar de origen como derechos inalienables de todas las personas”, (Ley 13.445, art. 3).
- **Ecuador:** “Se reconoce a las personas el derecho a migrar. No se identificará ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria” (Constitución del Ecuador, art. 40). “Se reconoce y garantizará a las personas: El derecho a transitar libremente por el territorio nacional y a escoger su residencia, así como a entrar y salir libremente del país (Constitución del Ecuador, art. 66-14). “El reconocimiento de la potestad del ser humano para movilizarse libremente por todo el planeta implica la portabilidad de sus derechos humanos independientemente de su condición migratoria, nacionalidad y lugar de origen, lo que llevará al progresivo fin de la condición de extranjero”(LOMH, art. 2). “Las personas extranjeras en el Ecuador tendrán derecho a migrar en condiciones de respeto a sus derechos, integridad personal de acuerdo a la normativa interna del país y a los instrumentos internacionales ratificados por el Ecuador”, (LOMH, art. 43).

- **Perú:** “Principio de reconocimiento del aporte de los migrantes en el desarrollo del país y principio de libre tránsito: El Estado reconoce el aporte de los migrantes internacionales a la cultura, economía, ciencia y diversas facetas del desarrollo de las naciones. Promueve una migración segura y defiende la libertad de tránsito internacional”, (Dec. 1350, art. III).
- **Uruguay:** “El Estado uruguayo reconoce como derecho inalienable de las personas migrantes y sus familiares sin perjuicio de su situación migratoria, el derecho a la migración”, (Ley 18.250, art. 1).

El derecho humano a migrar implica un conjunto de derechos: a no migrar, a salir y retornar al país de nacionalidad o de residencia habitual, y a ingresar y permanecer en otro país en igualdad de condiciones que las personas nacionales. Para una perspectiva más protectora, el ejercicio de derechos se desprende de la residencia de hecho, y no de la nacionalidad ni de la calidad de su residencia según la legislación migratoria. Es verdad que se trata de un paradigma aún distante, ya que la residencia regular sigue siendo la llave principal para acceder a derechos. Por eso, los requisitos, procedimientos y prácticas que diseñan los Estados pueden facilitar la igualdad y la no discriminación o todo lo contrario: pueden construir barreras jurídicas y administrativas que obstaculizan el acceso a la residencia y a los derechos, y por este camino producen irregularidad migratoria y marginación social.

La obligación de promover la regularización

Junto con el reconocimiento de la migración como un derecho, Argentina, Brasil, Ecuador, Perú y Uruguay promovieron la regularización y la consideraron uno de los principios rectores de sus políticas migratorias y como una obligación estatal.

- **Argentina:** “El Estado proveerá lo conducente a la adopción e implementación de medidas tendientes a regularizar la situación migratoria de los extranjeros” (Ley 25.871, art. 17).
- **Brasil:** “Principio V: promoción del ingreso regular y de la regularización documentaria”, (Ley 13.445, art.3).

- **Ecuador:** los considerandos de la LOMH expresan que “para facilitar el acceso de las personas extranjeras a una situación regular, es necesario reducir las categorías migratorias, priorizar el principio de reagrupación familiar y establecer procedimientos de obtención de visa sustentados en los principios de igualdad, celeridad, desconcentración territorial, servicios con calidad y calidez y simplificación de trámites”. Asimismo, el art. 44 establece que “las personas extranjeras tendrán derecho a solicitar una condición migratoria de conformidad a lo establecido en esta Ley y su reglamento”.
- **Perú:** “El Estado promueve las medidas necesarias para la formalización de los extranjeros que deseen ingresar y permanecer en el territorio nacional. Favorece la regularización migratoria como acción permanente que facilite la protección de la persona humana y prevenga o corrija situaciones de vulneración o afectación a la dignidad humana así como de sus derechos y libertades”, (Dec. 1350, art. XII).
- **Uruguay:** “Toda persona migrante tendrá derecho a que el Estado le proporcione información relativa a sus derechos, deberes y garantías, especialmente en lo que refiere a su condición migratoria”, (Ley 18.250, art.12).

Regularización y acceso a derechos

Tanto en sus Constituciones como en sus leyes migratorias, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Uruguay garantizan la igualdad de derechos civiles y sociales entre nacionales y migrantes.

- **Argentina:** “El Estado en todas sus jurisdicciones, asegurará el acceso igualitario a los inmigrantes y sus familias en las mismas condiciones de protección, amparo y derechos de los que gozan los nacionales, en particular lo referido a servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social”, (Ley 25.871, art. 6). “No podrá negársele o restringírsele en ningún caso, el acceso al derecho a la salud, la asistencia social o atención sanitaria a todos los extranjeros que lo requieran, cualquiera sea su situación migratoria”, (Ley 25.871, art. 8).
- **Brasil:** el principio XI establece “el acceso igualitario y libre del migrante a servicios, programas, beneficios sociales, bienes públicos, educación, asistencia jurídica integral pública, trabajo, vivienda, servicios bancarios y seguridad social” (Ley 13.445, art. 3).

- **Chile:** “La Constitución asegura a todas las personas: (...) La igualdad ante la ley. En Chile no hay persona ni grupo privilegiados. (...) La igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos.” (Constitución Política de Chile, art. 19).
- **Colombia:** “todas las personas (...) recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de (...) origen nacional (...)” (Constitución Política de Colombia, art. 13). “Los extranjeros disfrutarán en Colombia de los mismos derechos civiles que se conceden a los colombianos (...) Asimismo, los extranjeros gozarán, en el territorio de la República, de las garantías concedidas a los nacionales” (Constitución Política de Colombia, art. 100).
- **Ecuador:** “Principio de igualdad y no discriminación: Todas las personas en movilidad humana que se encuentren en territorio ecuatoriano gozan de los derechos reconocidos en la Constitución, instrumentos internacionales ratificados por el Ecuador y la ley” (LOMH, art. 2).
- **Perú:** “El Estado reconoce al extranjero el goce y ejercicio de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución Política del Perú, tales como el acceso a la salud, a la educación y trabajo en igualdad de condiciones que los nacionales, salvo las prohibiciones y limitaciones establecidas en la normativa vigente”, (Dec. 1350, art. 9.1).
- **Uruguay:** “Las personas migrantes y sus familiares gozarán de los derechos de salud, trabajo, seguridad social, vivienda y educación en pie de igualdad con los nacionales. Dichos derechos tendrán la misma protección y amparo en uno y otro caso” (Ley 18.250, art.8).

Las formulaciones normativas son similares. Pero en algunos países existen leyes específicas, normas de menor jerarquía o prácticas que funcionan como mecanismos de exclusión e imponen barreras para el acceso a ciertos derechos. Un caso frecuente es el de los sistemas de salud. Por ejemplo, en Perú para acceder al Seguro Integral de Salud (SIS), las y los migrantes deben presentar el carnet de extranjería que solo consiguen quienes tienen residencia regular.³

3 Artículo 76 del Reglamento de la Ley 29.344 (Ley Marco de Aseguramiento Universal en Salud).

En Ecuador, la LOMH solo en casos de emergencias asegura acceso a la salud independientemente de la situación migratoria. El artículo 52 de la Ley establece que “las instituciones públicas o privadas que prestan servicios de salud no podrán, en ningún caso, negarse a prestar atención de emergencia en razón de la nacionalidad o la condición migratoria de una persona”, y aclara que quienes tienen residencias temporales o permanentes deberán “afiliarse al sistema de seguridad social o a un seguro de salud privado” (art. 60 y 64).

En Colombia, la Ley Estatutaria de Salud establece la atención sanitaria más allá del estatus migratorio. Sin embargo, para registrarse en el Sistema General de Seguridad Social en Salud, las y los extranjeros deben presentar el comprobante de situación migratoria regular: quienes están en situación irregular sólo reciben atención de urgencia. La jurisprudencia, especialmente la sentencia T-239 de 2017 de la Corte Constitucional, ha establecido reglas específicas sobre el derecho a la salud de la población migrante en situación irregular que incluyen la atención de la integridad física preventiva y no solamente la urgencia vital. El debate sigue respecto a tratamientos de largo plazo y enfermedades crónicas.

En Chile, la normativa migratoria no reconoce igualdad de derechos entre nacionales y migrantes, pero la Constitución de 1980 no hace distinción. Algunos actos administrativos han avanzado en este sentido estableciendo el acceso a la salud independientemente de la situación migratoria en casos de emergencia⁴; para niños, niñas y adolescentes (cualquiera que sea su estatus migratorio o el sus padres)⁵; para mujeres embarazadas⁶ y para personas migrantes sin recursos⁷. Otros actos administrativos y convenios han asegurado el acceso a la educación prebásica (si hay cupos), básica y media de todos los niños, niñas y adolescentes, con independencia de su situación migratoria o la situación migratoria de sus progenitores.

4 DFL N° 1 del Ministerio de Salud que sistematiza el Decreto ley 2.763 de 1979 y las leyes 18.933 y 18.469.

5 Resolución exenta 1.914 del 10 de marzo de 2008, del Ministerio del Interior y el Ord. A 14 3.229 del 11 de junio de 2008 de la ministra de Salud.

6 Oficio circular 1.179 del 28 de enero de 2003 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública y el Ord. A 14 3.229 de la ministra de Salud.

7 Decreto 67, del 29 de mayo de 2015, del Ministerio de Salud y la Circular N° A15/04, del 13 de junio de 2016.

En relación a la seguridad social, para el acceso a ciertas prestaciones como las pensiones no contributivas es habitual que se exijan una situación migratoria regular y una cantidad de años de residencia. En Argentina, por ejemplo, para la pensión por vejez, un decreto reglamentario exige regularidad y 40 años de residencia en el país.⁸ Las pensiones para madres de más de siete hijos exigen regularidad y 15 años de residencia⁹ y la Asignación Universal por Hijo exige que padres o madres extranjeros cuenten con al menos 3 años de residencia, aun cuando el niño o niña que se beneficia de la asignación sea argentino¹⁰. Del mismo modo, el decreto que

Un estatus migratorio regular es aún una condición para el ejercicio de ciertos derechos, especialmente los económicos, sociales y culturales.

regula la pensión por invalidez exige residencia regular no menor a 20 años, lo que excluye automáticamente a niños, niñas y adolescentes no nacionales que padecen una discapacidad¹¹. El poder judicial declaró la inconstitucionalidad de esta norma en varias ocasiones pero sigue vigente y tiene consecuencias sobre niños y niñas migrantes que reclaman el acceso a la pensión.

En Brasil y en Argentina, los sistemas de salud pública son universales y garantizan la atención a migrantes sin tener en cuenta

la situación migratoria. En Brasil, también lo es el Sistema Único de Asistencia Social. En la práctica, en Brasil logran acceder a programas sociales como Bolsa Familia quienes cuentan con número de persona física (conocido como CPF – Cadastro de Pessoa Física) que no depende de la regularización. Sin embargo, la discriminación puede ocurrir en la atención diaria, por ejemplo al momento de recibir el beneficio social.

De diversas maneras y con diversos alcances, un estatus migratorio regular es aún una condición para el ejercicio de ciertos derechos, especialmente los económicos, sociales y culturales. Así, la irregularidad migratoria tiende a perjudicar de forma desigual a quienes dependen de los servicios públicos: las poblaciones más vulnerables y las personas y familias migrantes recién llegadas que cuentan con redes más limitadas y cuya inserción social y laboral es aún incierta o precaria.

8 Decreto 582/2003, Anexo art. 1.d

9 Art. 2.c de la Ley N° 23.746.

10 Art. 5 de la Resolución 393/2009 del Decreto 1602/09.

11 Decreto 432/97, Anexo art.1.e



2

**no discriminación
e inclusión**

2. No discriminación e inclusión

Las normas migratorias distinguen a quienes tienen permiso para permanecer en el país de quienes no lo tienen por medio de categorías tales como inmigrante, residente, no residente, refugiado, que suelen incluir numerosas subcategorías vinculadas a los motivos de las personas para ingresar y permanecer. Los vínculos familiares (cónyuges e hijos/as menores de edad) y el trabajo son los motivos más tradicionales para solicitar la inclusión dentro de una categoría migratoria. Entre los más recientes se encuentran las razones humanitarias, la salud y los estudios. A través de estos motivos o criterios, las normas migratorias incorporan, con diversa precisión, las características de las migraciones y de las personas que pueden residir en su territorio.

Además, cada migrante debe justificar con documentos o certificados la inclusión en el criterio o subcategoría que desea. De este modo, en la práctica y de maneras más o menos explícitas, los criterios tienen como consecuencia la discriminación y exclusión: cuando un gran número de personas o ciertos grupos permanecen en situación irregular suele deberse a que los criterios y mecanismos de regularización no responden a la realidad sociodemográfica y económica de las y los migrantes que residen en el país.

En muchos casos, obtener el estatus migratorio regular puede ser más complejo, o directamente imposible, para las y los migrantes de bajos recursos económicos, para algunas nacionalidades y para quienes desarrollan actividades laborales calificadas de “informales”. Estos obstáculos incluyen desde cómo están definidas las categorías migratorias hasta los requisitos para el trámite de cada una. Los costos y exigencias tales como la prueba de medios de vida y el contrato de trabajo formal son obstáculos frecuentes para una regularización inclusiva.

Argentina: el criterio de “nacionalidad”

Hasta la sanción en 2004 de la Ley de Migraciones, cientos de miles de migrantes provenientes de países vecinos que residían en la Argentina no podían regularizar su permanencia porque los requisitos eran incumplibles. Aunque no fuera su objetivo explícito, la legislación generaba irregularidad y exclusión sistemáticas. Para solucionarlo, la Ley de Migraciones vigente incluyó un criterio amplio, el de nacionalidad, que facilita la regularización de quienes proceden de Estados parte del Mercosur y Estados Asociados, es decir de la mayoría de las y los migrantes que residen en el país. Este criterio fue implementado masivamente mediante un procedimiento relativamente sencillo y poco oneroso, y otorgó aproximadamente 1.500.000 de residencias temporarias y 1.200.000 de residencias permanentes hasta 2019. En la actualidad, los principales obstáculos los encuentran quienes provienen de países que no son del Mercosur y por lo tanto no se benefician con el criterio de nacionalidad.

Categorías migratorias

Trabajo

En los países analizados, las categorías migratorias más selectivas y de más difícil acceso son las vinculadas al trabajo. Por lo general sólo las y los migrantes que pueden demostrar una relación laboral formal, los considerados “calificados” y los inversionistas o rentistas logran la regularización por motivos laborales. Quedan excluidos gran parte de quienes trabajan por cuenta propia, especialmente las y los trabajadores de la economía popular, por ejemplo, quienes venden comida o mercancías en la calle o en mercados populares. Estas actividades generan empleo y movilizan recursos significativos en todos los países pero no otorgan las “credenciales” que las normas migratorias suelen exigir para regularizar la permanencia por trabajo.

El otorgamiento de una residencia con permiso de trabajo suele exigir una serie de requisitos que pueden ser de difícil cumplimiento incluso para el empleador. En Chile, por ejemplo, el empleador o empleadora debe comprometerse a pagar el viaje de regreso al país de origen una vez finalizado el contrato. En Argentina, los empleadores deben actualizar anualmente sus datos en un registro específico, para lo cual deben estar al día con sus impuestos. En casi todos los países, la vigencia del permiso de permanencia por motivos laborales depende de la existencia y conservación del vínculo laboral, lo que tiende a generar una dependencia del migrante con el empleador.

La principal contradicción de estos criterios es que en muchos casos las y los migrantes sólo pueden lograr trabajos formales si ya han iniciado o terminado su regularización migratoria.

Trabajo

	positiva	alerta	negativa
Argentina	Incluye la categoría “trabajador migrante” que define trabajo como cualquier actividad remunerada.	----	En la práctica exige vínculo laboral formal. No hay opciones para trabajadores de la economía popular, aun si pagan los tributos.
Brasil	No limita trabajo al vínculo laboral formal.	Exige la presentación de contrato, oferta de trabajo, comprobación de formación académica o de experiencia profesional.	En la práctica hay obstáculos y pocos trabajadores autónomos logran la residencia, aun si pagan los tributos.
Chile	----	Limita trabajo a una relación contractual.	Exige que la actividad sea “indispensable al país” y no ponga en riesgo la seguridad nacional.
Colombia	----	Limita trabajo al vínculo laboral formal, pero incluye la contratación de prestación de servicios.	Quienes prueben su experticia y capacidad financiera no necesitan presentar un contrato de trabajo.

	positiva	alerta	negativa
Ecuador	No limita trabajo al vínculo laboral formal e incluye el trabajo autónomo.	----	En la práctica exige el pago del tributo correspondiente y no hay opciones de exención.
Perú	Define como trabajo las actividades lucrativas de forma subordinada o independiente.	----	En la práctica exige presentación de contrato de trabajo o del Registro Único de Contribuyentes (RUC) activo y habido.
Uruguay	Incluye la categoría de trabajador migrante. Autoriza trabajo en relación de dependencia o por cuenta propia.	----	----

Unidad familiar

Los criterios vinculados a la unidad familiar toman en cuenta los lazos parentales y conyugales y extienden a las y los familiares los permisos de ingreso y permanencia de uno de los adultos del grupo. Estos criterios han permitido la reunificación y regularización de muchas familias. Las limitaciones surgen cuando su aplicación se limita a los vínculos formalizados (por ejemplo, cónyuges casados según la ley civil), a la obligatoriedad de probar la dependencia económica y/o afectiva de la persona adulta o al primer grado de parentesco. Con excepción de Brasil y Ecuador que reconocen una amplia gama de vínculos, en las normas predominan las definiciones de familia que solo incluyen a los cónyuges, a los progenitores y a las y los hijos/as menores de edad. Estos casos excluyen los vínculos de segundo o tercer grado (abuelos/as, nietos/as, tíos/as, sobrinos/as) que en numerosas familias sostienen la crianza.

Si bien algunos países, como Colombia y Brasil, reconocen las uniones civiles o consensuales, la exigencia de un vínculo conyugal formalizado puede ser un impedimento para las parejas del mismo sexo allí donde estas uniones no están legalizadas. Asimismo, para algunas administraciones migratorias, el certificado de matrimonio emitido por el juez civil no es suficiente y llevan adelante interrogatorios e inspecciones arbitrarios y absurdos para confirmar la convivencia y el lazo afectivo, porque interpretan que así debe decidirse si el cónyuge extranjero tiene derecho a solicitar la residencia. Las autoridades migratorias no ponen en duda la validez del matrimonio civil per se, sino su uso para justificar un permiso de residencia.

En Colombia y Ecuador, las madres y los padres migrantes de niños que tienen la nacionalidad del país enfrentan serios obstáculos para regularizarse ya que la comprobación del vínculo no es suficiente. En Ecuador, se exige a los m/padres pasaporte, ingreso regular y comprobación de medios de vida lícitos. En Colombia se les exige pasaporte, ingreso y permanencia regular. En ambos países, además, deben abonarse altas tasas para la regularización bajo este criterio. Es decir que aunque el principio de la unidad familiar esté contemplado en la ley los procedimientos para aplicarlo lo vuelven inaccesible en los hechos.

En este sentido, sería provechoso que todas las normativas migratorias de la región sostuvieran el interés superior de la niñez como principio vinculado al criterio de reunificación familiar y a las normas para la regularización de niños no acompañados como lo hacen Brasil y Perú.

Apatridia en Colombia

Los niños y niñas nacidos en Colombia acceden al registro civil pero la nacionalidad colombiana no les es reconocida si los padres extranjeros no pueden comprobar domicilio regular en el país mediante una visa vigente en el momento del nacimiento. Muchos de los venezolanos y venezolanas que están en Colombia no pueden cumplir ese requisito.

Entre agosto y septiembre de 2019, el gobierno colombiano puso en marcha medidas para resolver la situación de riesgo de apatridia de cerca de 24.000 niños y niñas nacidos en Colombia de padres y madres venezolanos. El presidente sancionó la Ley 1997 que estableció “un régimen especial y excepcional para adquirir la nacionalidad colombiana por nacimiento, para hijos e hijas de venezolanos en situación de migración regular o irregular, o de solicitantes de refugio, nacidos en territorio colombiano, con el fin de prevenir la apatridia”. La Resolución 8470 de 2019 reglamentó la medida excepcional por la cual se reconocerá la nacionalidad colombiana a las y los hijos de venezolanos que hayan nacido desde enero de 2015 y a los que lo hagan hasta agosto de 2021, independientemente de la situación migratoria de los adultos. Los niños y niñas hijos de padres y madres de otras nacionalidades siguen teniendo obstáculos para acceder a la nacionalidad.

Unidad familiar e interés superior de la niñez

	positiva	alerta	negativa
Argentina	<p>La reunificación familiar es un derecho.</p> <p>La autoridad migratoria acepta registros de unión convivencial.</p>	<p>Definición de familia acotada: cónyuges, progenitores e hijos/as de argentinos/as o de residentes.</p>	<p>Realiza interrogatorios y visitas discrecionales en caso de matrimonio o convivencia.</p> <p>Exige DNI para la unión convivencial.</p>
Brasil	<p>La reunificación familiar es un derecho y el interés superior del niño, un principio.</p> <p>Incluye compañeros/as, hermanos/as, abuelos/as y nietos/as de brasileños/as o residentes.</p>	----	<p>Hermanos/as mayores deben comprobar la dependencia o medios de vida.</p> <p>Residentes por reunión familiar no pueden constituirse llamantes.</p>
Chile	<p>Niños, niñas y adolescentes pueden obtener un permiso de residencia independiente de la situación migratoria de los padres.</p>	<p>Definición de familia acotada: cónyuges, progenitores e hijos/as de chilenos/as o residentes.</p>	----
Colombia	<p>Incluye compañeros/as.</p>	<p>Definición de familia acotada: cónyuges, compañeros/as, progenitores e hijos/as de colombianos/as o residentes.</p>	<p>Para ser beneficiarios, los hijos/as de residentes deben ser menores de 25 o tener discapacidad.</p>
Ecuador	<p>La reunificación familiar es un derecho.</p> <p>Incluye “vínculos” hasta “el segundo grado de consanguinidad o de afinidad”.</p>	----	<p>Para ser beneficiarios, los familiares deben probar medios lícitos de vida.</p>
Perú	<p>La unidad familiar y el interés superior de la niñez son principios.</p>	<p>Definición de familia acotada: cónyuges o compañeros/as, progenitores e hijos/as de peruanos/as o residentes.</p>	<p>Para ser beneficiarios, los hijos/as deben ser menores de edad, tener discapacidad o ser solteros/as y estudiantes hasta los 28 años.</p>
Uruguay	<p>La reunificación familiar es un derecho.</p>	<p>Definición acotada de familia: cónyuges, progenitores e hijos/as de uruguayos/as o residentes.</p>	<p>Para ser beneficiarios, los hijos/as de residentes deben ser solteros/as menores, o mayores con discapacidad.</p>

Integración regional

Las categorías migratorias vinculadas a iniciativas de integración regional, como la Comunidad Andina, el Mercosur o la Unasur, son una respuesta eficaz a una dinámica de larga data: la mayoría de las y los migrantes proviene de la propia región. Empujadas por la pobreza y las crisis políticas, económicas y sociales muchas personas migran hacia aquellos países cercanos donde consideran que tendrán mejores oportunidades laborales en el futuro inmediato, y hacia los que pueden trasladarse, y de los que tal vez regresar, sin costos ni riesgos excesivos. En este contexto, los criterios de regularización vinculados a la integración regional contribuyeron a la protección de los migrantes suramericanos y a reducir algunas prácticas discriminatorias, institucionales e individuales, que se sostenían en la articulación entre etnicidad/nacionalidad e irregularidad migratoria. La utilización amplia de estos criterios regionales produjo impactos notables en algunos países, en particular en Argentina, Brasil y Uruguay. Al mismo tiempo, estos criterios tienen consecuencias discriminatorias para las y los migrantes extrarregionales si no hay opciones de regularización equivalentes.

Las facilidades que cada país puede establecer varían de acuerdo a procesos de integración regional bi o multilaterales. Por lo general, implican reducir y simplificar la documentación exigida para ingresar y permanecer, independientemente de los motivos de la migración, aceptar los documentos nacionales de identidad como documentos de viaje, eximir de apostillados y de traducciones y cobrar tasas preferenciales.

Sin dudas, el instrumento que ha establecido el criterio regional de regularización más generalizado y de mayor alcance es el *Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del Mercosur y Asociados* (2002). El Acuerdo establece criterios homogéneos respecto a los documentos de ingreso, a la acreditación de identidad y nacionalidad, al tipo de residencia acordada y a los derechos que esa residencia conlleva.

Integración regional

	positiva	alerta	negativa
Argentina	Establece residencia para los/as nacionales de Estados parte o asociados al Mercosur.	----	Aplica la disposición de “falso turista” para impedir el ingreso de nacionales del Mercosur.
Brasil	Implementa el Acuerdo Mercosur a nacionales de los Estados parte o asociados.	Establece residencia para nacionales de países parte de tratados. Depende de la mantención de las iniciativas bi/multilaterales.	Los/as nacionales del Mercosur deben comprobar medios de vida lícitos para la permanente.
Chile	----	Depende de la mantención de las iniciativas bi/multilaterales. Establece residencia para nacionales de países parte de tratados o convenios.	Implementa parcialmente el Acuerdo Mercosur. Excluye a nacionales de Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.
Colombia	Establece residencia para los/as nacionales de Estados parte o asociados al Mercosur.	Suspendió la aplicación del Acuerdo Mercosur para venezolanos/as.	Incumple parte del Acuerdo Mercosur: exige pasaporte y no el documento nacional para los trámites migratorios.
Ecuador	Establece la ciudadanía suramericana con residencia específica para sus nacionales. Además, se les exige solamente el documento nacional para ingreso.	Suspendió la aplicación del Acuerdo Mercosur para venezolanos/as.	No tienen que probar medios de vida de vida lícitos que permitan la subsistencia para acceder a la temporaria, pero sí para la permanente.
Perú	Implementa el Acuerdo Mercosur a nacionales de los Estados parte o asociados.	Suspendió la aplicación del Acuerdo Mercosur para venezolanos/as. Depende de la mantención de las iniciativas bi/multilaterales. Establece residencia para nacionales de países parte de tratados o convenios.	----
Uruguay	Establece residencia permanente directa para los/as nacionales de Estados parte o asociados al Mercosur.	----	----

Acuerdo sobre residencia para nacionales de los Estados Partes del Mercosur y Estados Asociados

Los estados parte del Acuerdo son Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Bolivia, Chile, Perú, Colombia y Ecuador. El acuerdo fue firmado en 2002 y entró en vigencia en 2009.

Si bien el Acuerdo ha tenido una implementación dispar en cada país, un/a nacional de un Estado miembro o asociado del Mercosur puede acceder a la residencia en otro Estado Parte si acredita su nacionalidad e identidad (con pasaporte, cédula de identidad o certificado de nacionalidad), demuestra que no tiene antecedentes penales y abona la tasa migratoria. La solicitud de residencia se puede iniciar en el consulado del país en el que se desee residir o en el país de destino. El procedimiento de regularización debe aplicarse con independencia de la condición migratoria con la que hubiera ingresado el solicitante al territorio del país de recepción, e implicar la exención del pago de multas u otras sanciones más gravosas.

Se otorga una residencia temporaria de hasta dos años, con derecho a solicitar la permanente. Esta residencia permite, entre otras cosas:

- gozar de los mismos derechos civiles, sociales, culturales y económicos que las y los nacionales
- acceder a cualquier actividad laboral en igualdad de condiciones que las y los nacionales
- la radicación de familiares no nacionales de Estado parte o asociado
- transferir libremente remesas.

Migración venezolana e integración regional

A pesar de los esfuerzos ya existentes de integración regional, los países implementaron respuestas *ad hoc* a la migración venezolana por medio del denominado Proceso de Quito, del que surgieron estrategias de regularización más bien unilaterales. Solo Argentina y Uruguay continuaron implementando los criterios y procedimientos del Mercosur y Ecuador, al principio, otorgaba la visa Unasur que ya existía. Brasil generó una residencia especial conocida como “de país fronterizo” que a futuro permitirá acceder a una residencia permanente. Perú, Colombia y Ecuador crearon para las y los venezolanos mecanismos especiales de permanencia que son válidos por uno o dos años; pasado este período, deben aplicar a las categorías migratorias ya existentes (donde encontrarán las dificultades propias de cada una).

Razones humanitarias

Otro de los desafíos de la región es la regularización de quienes están en situación de vulnerabilidad y de quienes necesitan protección y no son reconocidos como refugiados. Excepto Chile y Colombia, todos los países aquí analizados tienen una categoría de ingreso o de residencia por razones humanitarias que por lo general enumera en qué casos es aplicable: víctimas de tráfico, trata u otras modalidades de explotación, apatridia, desastres naturales, personas que sin ser refugiadas o asiladas están amparadas por el principio de no devolución, entre otras situaciones posibles. Los procedimientos para solicitar este tipo de residencia no están definidos con claridad y la aplicación suele derivar más de decisiones políticas de los Estados que de criterios objetivos. A menudo, su uso depende de que ciertas situaciones sean clasificadas como “crisis humanitaria” y de que se adopten disposiciones administrativas para habilitar el criterio humanitario y permitir ingresos o regularizar permanencias de personas de determinadas nacionalidades. Este criterio fue utilizado en el diseño de mecanismos excepcionales y de emergencia

para personas de Haití, Siria y Venezuela. Por lo general, esta categoría otorga residencias de duración acotada a uno o dos años y suele ser reevaluada periódicamente; esto deja a las personas en una situación de incertidumbre sobre su regularidad, incluso cuando es evidente que los retornos al país de origen son inviables o improbables.

También existen las visas por razones humanitarias, que crean permisos de ingreso para quienes no cumplen los requisitos de las visas ordinarias. Históricamente los países de América del Sur no se exigían visas de ingreso unos a otros, pero esto cambió con la gran movilidad venezolana. Chile creó una “visa de responsabilidad democrática” (que se tramita por Internet y cuesta 30 dólares por persona), Ecuador y Perú exigen, desde mediados de 2019, una visa de turismo o una visa humanitaria que requiere pasaporte. En el medio de crisis políticas o humanitarias agudas, es difícil que las y los migrantes tengan tiempo y recursos para solicitar una visa y esperar el resultado. Como demuestran las experiencias de otros países, exigir visados tiende a aumentar los ingresos irregulares, que a su vez incrementan la irregularidad migratoria, la vulnerabilidad y la exclusión en el país de destino.

Aunque son presentados como mecanismos de protección, los visados y las residencias por criterios humanitarios no parecieran estar articulados de manera consistente con el resto de las disposiciones migratorias. Suelen utilizarse de manera asistemática y discontinua y no aseguran la transición hacia otras categorías de permanencia. En ese sentido, son soluciones no solo excepcionales sino también de corta duración, lo que atenta contra su finalidad de protección.

La visa y la residencia por razones humanitarias a haitianos

La migración haitiana hacia algunos países de América del Sur aumentó después del terremoto de 2010. Los destinos principales fueron Brasil, Chile y la Argentina. Brasil (hasta 2017), Ecuador (en 2010) y Chile (hasta el presente) establecieron visas de carácter humanitario supuestamente sencillas de obtener que se tramitaban en los consulados.

El consulado de Brasil en Haití no dio abasto para atender la demanda y el flujo de arribos irregulares por vía terrestre se mantuvo. Como quienes habían ingresado de forma irregular no podían iniciar el trámite de regularización, miles de personas haitianas solicitaban asilo. Todas las solicitudes fueron denegadas y en su reemplazo Brasil generó un mecanismo excepcional de regularización que otorgó la residencia por razones humanitarias.

En 2017, la Argentina dispuso que las y los haitianos que hubieran ingresado al país como turistas antes del 1° de marzo de ese año podían solicitar una residencia temporaria por motivos humanitarios. Para acceder al procedimiento especial, que estuvo abierto hasta septiembre de 2017, las personas debían presentar pasaporte válido y vigente, constancia de ingreso al territorio y no tener antecedentes penales. Estaban eximidas del pago de la tasa migratoria. Mediante este régimen se otorgaron 491 residencias temporarias por dos años, aunque se estima que muchas personas no lograron cumplir los requisitos. Cuando estas residencias venzan gran parte de estos migrantes se encontrarán otra vez en situación migratoria irregular: como Haití no pertenece al Mercosur, deben tener tres años de residencia temporaria para solicitar la permanente.

Razones humanitarias

	positiva	alerta	negativa
Argentina	Incluye inestabilidad institucional, conflicto armado, trata y tráfico de personas, trabajo análogo al esclavo, apatridia y razones de salud.	----	El acceso a esta categoría depende de asistencia legal.
Brasil	Incluye inestabilidad institucional, conflicto armado, calamidad, desastre ambiental y graves violaciones de los derechos humanos o al derecho internacional humanitario. Las víctimas de trata y tráfico y de trabajo análogo al esclavo poseen categoría específica.	----	No está reglamentada.
Chile	----	Incluye solamente solicitantes de refugio o asilo, tal como son definidos en tratados internacionales.	No hay posibilidad de residencia ampliada para personas con necesidad de protección.
Colombia	----	Incluye solamente solicitantes de refugio o asilo, tal como son definidos en tratados internacionales.	No hay posibilidad de residencia ampliada para personas en necesidad de protección.
Ecuador	Incluye desastres naturales o ambientales.	----	Depende de la discrecionalidad del Estado.
Perú	Incluye situaciones de vulnerabilidad, peligro de vida, grave amenaza de derechos, desastres naturales y medioambientales, trata o tráfico de personas, apatridia y situaciones de crisis internacionalmente reconocidas.	----	No hay claridad sobre su implementación ni se ha establecido un procedimiento claro.
Uruguay	----	Establece permiso de ingreso por razones humanitarias.	La reglamentación es muy general y su implementación varía caso a caso.

Tiempo de permanencia

El tiempo de permanencia en el país de destino suele ser tomado en cuenta por las legislaciones migratorias para distintos fines. Por ejemplo, para acceder a modalidades de residencia permanente que no están vinculadas a la unidad familiar es necesario haber tenido una residencia temporaria durante un período determinado (uno, dos o tres años). En algunos casos, la residencia de hecho, no necesariamente regular, ha sido la base para adquirir la nacionalidad o para justificar programas especiales de regularización. Brasil exige cuatro años de residencia regular para acceder a la nacionalidad y un año para cónyuges, padres y madres de brasileños. En la Argentina, hasta 2017, bastaba demostrar dos años de residencia de hecho para iniciar el trámite judicial de acceso a la nacionalidad, que está regulado por una ley distinta a la migratoria. En ese país, en 2013 dos programas especiales que facilitaron la regularización se fundamentaron en el tiempo de permanencia y en la “voluntad de arraigo” de las personas senegalesas y dominicanas. Es frecuente que la ponderación del arraigo o de la permanencia vaya acompañada de algún tipo de prueba de “medios de vida lícitos” para habilitar el pasaje a residencias permanentes o a la naturalización/nacionalidad.

Arraigo y naturalización

	positiva	alerta	negativa
Argentina	----	El acceso a la residencia permanente depende de 3 años de residencia temporaria para todas las nacionalidades, excepto Mercosur que exige 2.	Acceso a la nacionalidad: el DNU 70/2017 fijó 2 años de residencia regular, cuando originalmente era de hecho.
Brasil	La residencia por unidad familiar, para refugio y víctimas de trata son permanentes en primer término.	Naturalización: exige 4 años de residencia regular, 1 año para cónyuges y progenitores de brasileños/as o 15 años de residencia de hecho.	Algunas categorías de residencia temporaria, como estudio, no pueden transformarse en permanente.
Chile	Los/as migrantes con residencia temporaria pueden acceder a la residencia permanente después de al menos 1 año.	En la práctica se les exige mínimo 2 años, como en los permisos vinculados a contrato de trabajo.	----

	positiva	alerta	negativa
Colombia	----	Los/as migrantes con residencia temporaria pueden acceder a la residencia permanente después de un período de 2 a 5 años.	----
Ecuador	----	Para acceder a la residencia permanente es necesario un mínimo de 21 meses de residencia temporaria.	No depende solo de los años de residencia sino también de la comprobación de medios de vida.
Perú	----	Establece la posibilidad de permanencia después de 3 años de residencia consecutivos.	----
Uruguay	Las personas extra Mercosur con más de 7 años de residencia no necesitan presentar medios de vida para solicitar la permanente.	Las personas extranjeras que no descienden de uruguayos/as pueden acceder a la ciudadanía legal (que implica derechos políticos) pero no a la nacionalidad.	Solo quienes son descendientes de uruguayos/as pueden obtener la nacionalidad uruguaya.

Costos

Los elevados costos de las tasas para tramitar permisos de ingreso o residencias y de las multas que deben abonar quienes están en situación irregular son un obstáculo, sobre todo para quienes trabajan de manera informal o discontinua. En todos los países regularizarse implica un gasto considerable para el presupuesto familiar y siempre son montos superiores a los que abonan los nacionales para obtener sus documentos de identidad. Al mismo tiempo, en varios países existen montos diferenciales para ciertos casos o formas de atenuar el costo.

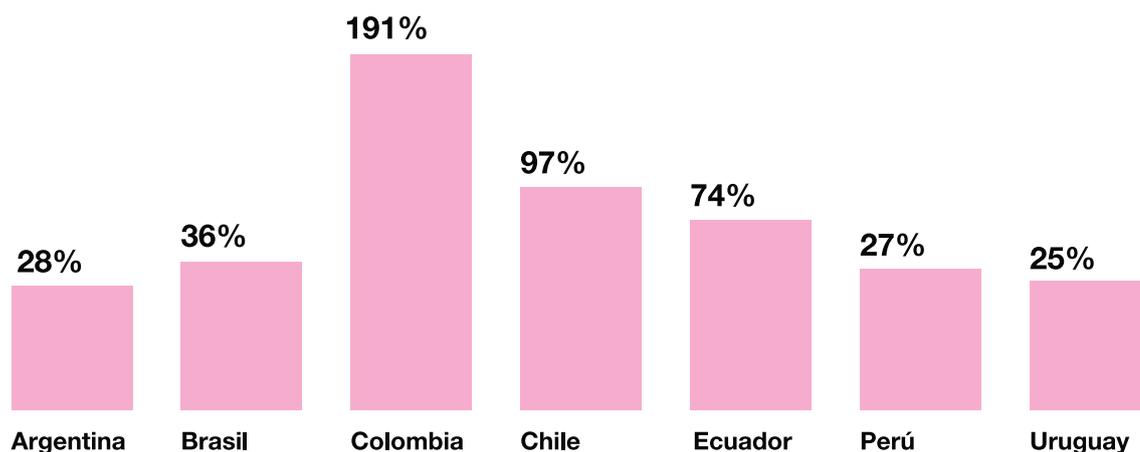
Brasil fijó una única tasa migratoria para todos los migrantes. Argentina tiene tasas diferentes para trámites Mercosur y extraMercosur (que cuestan el doble que los primeros) y permite que niños y niñas no las abonen cuando realizan el trámite junto a alguno de sus progenitores. En Uruguay, solo se paga el trámite extraMercosur y la residencia permanente Mercosur es gratuita: se abona únicamente la

emisión de la cédula de identidad y la inscripción de la partida de nacimiento en el registro civil. Chile fija los costos de la visa según el tipo de residencia (temporaria, sujeta a contrato y estudiante) y por nacionalidad, en tanto que Perú, Colombia y Ecuador establecen la tasa en función del tipo de visa. En Colombia los permisos especiales creados para las y los venezolanos son gratuitos.

Brasil y la Argentina poseen mecanismos para eximir el pago de tasas en todo el procedimiento. En Argentina se hace mediante un atestado de condición socioeconómica que se realiza en dependencias públicas. En Brasil suele aceptarse una declaración jurada personal o hecha con el apoyo de la Defensoría Pública. En la residencia por razones humanitarias los costos son automáticamente eximidos.

Además de las tasas migratorias, los procedimientos implican costos adicionales tales como apostillados, certificaciones, legalizaciones y emisión del documento o permiso que resulta del trámite de residencia. En Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Uruguay, el o la migrante debe tramitar posteriormente el documento nacional de identidad, que se abona aparte. En Ecuador, para obtener el documento nacional hay que contratar un seguro de salud privado o público.

¿Qué porcentaje del salario mínimo representa la tasa promedio del trámite migratorio? (2019)



Nota del gráfico: Se consideraron los costos de las tasas migratorias. No se sumaron los costos de los otros trámites (antecedentes penales, traducción, etc). Argentina: calculado promediando el monto de la tasa Mercosur y extraMercosur (\$ 3000 y \$ 6000) que incluye el costo del documento de identidad. Brasil: calculado con la suma del costo único de cédula de extranjería, la CRNM (R\$204,77), y de la solicitud de autorización de residencia (R\$168,13). Colombia: calculado a partir del costo fijo para inicio

del trámite (USD 52), el promedio de las tasas de las visas (varía entre 230 y 391) y el costo de la cédula de extranjería (USD65). Chile: calculado promediando las tasas para cada visa de residente por nacionalidad (varía entre USD 12 y 675) sumada la tasa de obtención de la cédula de identidad para extranjeros (\$ 4.270). Ecuador: calculado a partir de la suma del valor del formulario de solicitud (USD 50) y del promedio de las tasas de las residencias temporales y permanentes

(varían de USD 80 a USD 500). Perú: calculado con la suma del costo del carnet de extranjería (S/49,90), la tasa de derecho de trámite (S/117,60) y del certificado de INTERPOL obligatorio para cambio de calidad migratoria (S/80,5). Uruguay: el trámite Mercosur es gratuito. El valor se calculó tomando la tasa por trámite extra-Mercosur (\$2500 pesos), sumados los costos de la cédula provisoria (\$ 300) y de la inscripción de partida de nacimiento en Registro Civil (\$1000).

3

**la administración
migratoria: entre
laberintos y el deber
de promover**

3. La administración migratoria: entre laberintos y el deber de promover

Además de las leyes, las políticas migratorias incluyen procedimientos y prácticas administrativas que organizan la relación cotidiana entre las instituciones estatales y la población migrante. Los organismos de aplicación de la ley migratoria establecen cuestiones tan concretas como los lugares y horarios donde se hacen los trámites, sus costos y modalidades de pago, la manera en que debe presentarse la documentación exigida -¿en papel? ¿legalizada? ¿traducida?-, el idioma de los formularios o sitios web, los canales para solicitar asesoramiento, la capacitación e instrucciones de quienes trabajan en esas dependencias. Pueden simplificar y facilitar los trámites o pueden construir laberintos administrativos de tránsito oneroso, difícil y lento que obstaculicen o desincentiven la regularización.

Un trámite que sólo puede iniciarse en unas pocas oficinas, ubicadas en las grandes ciudades, o que implica presentar papeles en distintas dependencias a lo largo de varios meses se torna insostenible para quienes no pueden perder tantas jornadas de trabajo. Para muchas personas, solicitar información o realizar el trámite migratorio en un organismo policial o de fuerzas de seguridad puede resultar intimidante. A estos aspectos objetivos se agrega el trato, amable u hostil, por parte de las y los funcionarios públicos.

La cantidad de trámites resueltos en un período, la infraestructura que se pone a disposición y la organización del circuito del trámite son indicadores complementarios del espíritu y de los resultados que busca la política migratoria: regularizar a la mayor cantidad de personas posible mediante procedimientos accesibles y asequibles o, por el contrario, que la regularización sea un privilegio de los pocos que tienen recursos materiales y simbólicos para salvar las vallas burocráticas.

Cercanía física y simbólica

El acceso a los servicios estatales es más complejo para las personas con pocos recursos económicos y más aún si se trata de migrantes. Parte de esta población suele vivir lejos de los lugares donde funcionan las oficinas migratorias, y tomar un tren y un autobús intermunicipal puede representar un gasto significativo para una familia. Si el procedimiento de regularización implica numerosas idas y venidas, y si las horas que demandan los traslados resultan en la reducción de la jornada laboral y de los ingresos, al costo de tasas y sellados se le suman estos gastos ocultos pero relevantes para el presupuesto familiar.

Para sortear estos obstáculos que prolongan o perpetúan la irregularidad, algunas administraciones implementaron programas que trasladaron recursos y personal especializado a zonas o barrios con gran presencia de migrantes para asesorar sobre el trámite de regularización. En Argentina, la Dirección Nacional de Migraciones implementó un programa de estas características entre 2013 y 2015. Lo mismo hizo la Municipalidad de São Paulo (Brasil) a partir de 2018.

Autoridad migratoria

En Brasil el trámite migratorio se hace en la Policía Federal y en Chile se hace en parte en la Policía de Investigaciones. Con excepción de la Argentina y Colombia, las demás autoridades migratorias de la región también están vinculadas, aunque en otro nivel, a estructuras institucionales con funciones de seguridad. Especialmente con los ministerios del interior y seguridad pública, en los cuales se llevan adelante las políticas criminales. En Ecuador, desde hace poco tiempo las y los venezolanos se regularizan, a través de la visa humanitaria, en el Ministerio del Interior y los demás migrantes lo hacen en el Ministerio de Relaciones Exteriores.

En Perú, el Ministerio de Relaciones Exteriores implementa algunas calidades migratorias (como las de razones humanitarias) y la Superintendencia Nacional de Migraciones -órgano adscrito al Ministerio del Interior- las demás. En Uruguay, los ciudadanos de países del Mercosur y los familiares de personas uruguayas reali-

zan sus trámites en la Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación del Ministerio de Relaciones Exteriores, y el resto en la Dirección Nacional de Migración, dependiente del Ministerio del Interior.

Si bien se trata de países con historias migratorias diversas, la presencia de autoridades administrativas (civiles, policiales o militares) dependientes de ministerios con funciones de seguridad es parte de las dificultades para plantear la agenda de regularización desde la lógica de inclusión social. En las últimas décadas, los intentos por implementar y consolidar políticas migratorias con perspectivas de derechos han debido sortear, al menos parcialmente, estas lógicas con resabios securitistas, así como las exiguas experiencias de cercanía con la población migrante.

Brasil: la policía en la gestión migratoria y el nuevo rol de los militares

Brasil nunca tuvo una autoridad migratoria especializada, y esto no cambió con la Ley de Migración aprobada en 2017. Hasta 2018, la competencia en la materia permaneció dividida entre el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Justicia. La Policía Federal recibe a las personas migrantes e inicia los trámites de permanencia; históricamente, este rol derivó de una interpretación arbitraria de su función constitucional de policía de las fronteras. Como sus delegaciones son descentralizadas no hay procedimientos ni criterios comunes de actuación. Además se verifica una alta rotación de empleados y funcionarios que dificulta su capacitación y perfeccionamiento. La Policía Federal ha sido señalada en numerosas oportunidades por tratos discriminatorios y criminalizadores.

Desde la supresión del Ministerio del Trabajo en 2018, todos los permisos de permanencia se resuelven en el Departamento de Migraciones del Ministerio de Justicia (DEMIG), que a la fecha de redacción de este informe era dirigido por una autoridad con larga trayectoria profesional en la Policía Federal, en la División de Control de Inmigración.

En 2018, el gobierno estableció la Operação Acolhida para la gestión y la asistencia humanitaria del flujo venezolano que ingresa por la frontera del estado de Roraima. Es ejecutada y coordinada por el gobierno federal y agencias de las Naciones Unidas. Las y los migrantes ingresan por la frontera y allí mismo inician sus trámites de regularización o de solicitud de refugio y con esto tramitan documentos esenciales, como el certificado de vacunas y el certificado de persona física (CPF, con el que se puede, por ejemplo, abrir una cuenta en el banco). También tienen acceso a alimentación y abrigo.

Esta operación militariza la respuesta humanitaria al flujo venezolano. La Casa Civil de la Presidencia es la responsable y la Coordinación Operacional está a cargo del Ministerio de Defensa, con una función transversal y enfocada en la logística. En la práctica, el Ejército coordina el día a día de la operación y determina su orientación y prioridades. Desde enero de 2019, la Casa Civil tiene a un general como ministro.

El liderazgo y el rol central de los militares en la Operação Acolhida generan problemas políticos e institucionales. Por un lado, consolida al Ejército como la autoridad que acumula las capacidades y experiencias en la gestión de la población migrante, y debilita las autoridades y órganos civiles, como las de desarrollo y asistencia social. Por otro, implica una expansión de la presencia militar en el sistema político y en la sociedad. La militarización de la Operação es parte de la militarización creciente de la política y del gobierno en Brasil, donde en febrero de 2020 los militares encabezaban ocho de los 22 ministerios. El general que coordinó la Operación Acolhida asumió en 2020 como ministro de Salud.

Procedimientos permanentes u ordinarios

Los circuitos ordinarios de regularización migratoria disponibles de manera permanente incluyen como mínimo tres pasos sucesivos: 1) solicitar el turno en la autoridad competente para iniciar el trámite; 2) presentar la documentación exigida para obtener el permiso de residencia y 3) recibir la decisión de la autoridad. Si la solicitud es aprobada, la persona recibirá una visa o permiso y en algunos casos, un documento de identidad de residente extranjero. Si la solicitud es denegada, existen vías de revisión y eventualmente de apelación.

En los países de la región, en promedio transcurre alrededor de un año entre que la persona solicita el turno para iniciar el trámite y recibe la decisión de la autoridad migratoria.

En los países de la región, en promedio transcurre alrededor de un año entre que la persona solicita el turno para iniciar el trámite y recibe la decisión de la autoridad migratoria. Hay trámites que puedan durar tres meses y otros, extenderse un año y medio. Las variaciones dependen de la infraestructura y el personal, pero también de cuán ajustados estén los distintos pasos del procedimiento.

No es lo mismo un trámite de ventanilla única, donde una sola dependencia organiza y concentra todas las etapas, que un trámite que exige presentar dis-

tintos papeles en distintas oficinas ubicadas en diversos lugares, y para cada uno solicitar un turno aparte. En estos casos, cada segmento prolonga el procedimiento y suele volverlo más oneroso e inaccesible para muchas personas. Por otra parte, en la mayor parte de los países las personas no están autorizadas a tener un trabajo formal mientras el trámite está en curso. Así, cuando los tiempos son extensos la única opción es el trabajo informal.

Ningún país de la región posee un sistema de ventanilla totalmente única, pero algunos tienen sistemas más reducidos que otros. Por lo general, las personas deben tramitar por sus propios medios los antecedentes penales de su país de origen, y legalizarlos, apostillarlos y traducirlos. En Brasil y Uruguay, además deben tramitar por su cuenta los antecedentes penales del país de residencia.

En Argentina y Brasil por lo general se solicita un solo turno en la autoridad migratoria, y cuando ésta verifica la documentación otorga de manera automática un permiso provisorio de permanencia. Estos permisos, conocidos como “residencia precaria” o “protocolo”, otorgan un carácter regular a la permanencia y autorizan a trabajar, a transitar y a entrar y salir del país. En Chile, las personas migrantes pueden solicitar este permiso con tasas específicas. En Colombia es posible solicitar un salvoconducto (cuya vigencia es de 90 días) para que la persona esté regular mientras espera la decisión de su trámite. En Ecuador y Perú no existe un permiso semejante para toda la población migrante y sólo se habilitó para venezolanos un documento provisional que autoriza a trabajar. En Uruguay es posible trabajar formalmente con la constancia de trámite migratorio iniciado, que también permite solicitar una cédula de identidad provisoria a la Dirección Nacional de Registro Civil.

En Argentina, Brasil y Perú la documentación nacional de identidad o el carnet de extranjería se genera y tramita dentro del procedimiento migratorio. En los demás países de la región, el proceso de obtención del permiso de residencia no está articulado al registro civil, de modo que, una vez que la residencia está aprobada, la obtención del documento de identidad del migrante es un trámite aparte.

Chile: una maraña de turnos y papeles

- 1** Por la página web del Departamento de Extranjería y Migración (DEM) o por correo postal, la persona debe enviar el formulario de solicitud y la documentación exigida.
- 2** Para poder trabajar mientras espera la resolución, la persona puede presentar una solicitud de permiso de trabajo, abonando una tasa adicional.
- 3** La persona suele ser llamada a comparecer dos o tres veces ante la oficina del Departamento de Extranjería o de la Gobernación, ya sea para completar la documentación o contestar dudas de la autoridad.
- 4** Si la decisión de la DEM es favorable y el permiso es otorgado, la persona es notificada de la decisión y debe solicitar un nuevo turno para que la visa sea estampada en su pasaporte.
- 5** Una vez que el pasaporte está sellado, la persona cuenta con 30 días para inscribir su visa en la Policía de Investigaciones (PDI). Para esta inscripción debe solicitar un nuevo turno.
- 6** Para obtener el documento nacional de identificación (cédula de identidad para extranjeros), el Rol Único Nacional (RUN) o el Rol Único Tributario (RUT), deberá realizar un nuevo trámite en una oficina de Registro Civil.

Uruguay

En Uruguay, los trámites de residencia de quienes llegan de países del Mercosur son gratuitos y se realizan en el Ministerio de Relaciones Exteriores. Los trámites extraMercosur abonan una tasa y se realizan en la Dirección Nacional de Migración (dependiente del Ministerio del Interior). Ambos trámites se inician acreditando identidad, pagando la tasa (si corresponde), presentando certificado de vacunación, antecedentes penales y partida de nacimiento en el caso de niños y niñas. Pueden iniciarse con la documentación incompleta (por ejemplo: falta de apostillados de las certificaciones de antecedentes penales), e ir aportándola en el transcurso del trámite. En 2012 se puso en marcha el Plan de Respuesta Rápida: una vez iniciado el trámite, las respectivas autoridades emiten un certificado con el que las personas se dirigen a la Dirección Nacional de Identificación Civil (DNIC) para obtener la cédula de identidad provisoria. Esta cédula dura dos años (renovable por un año más en dos oportunidades) y es el documento que permite registrarse como trabajador, acceder a la salud, a la educación, etcétera. Es decir que el trámite comienza otorgando un documento de identidad que si bien es provisorio, asegura el acceso a un amplio conjunto de derechos. Para obtener la cédula definitiva, deberán inscribir la partida de nacimiento en el Registro Civil. Ambos trámites de cedulación (provisoria y definitiva) tienen costos por fuera del trámite migratorio.

Procedimientos extraordinarios

En América Latina los procedimientos de regularización extraordinarios son frecuentes. Las conocidas “amnistías migratorias” suelen ser una respuesta a los déficits de los mecanismos ordinarios y permanentes, ya que simplifican o establecen excepciones y de este modo promueven trámites masivos y amplios. Brasil puso en marcha cuatro programas especiales en las últimas décadas (en 1981, 1988, 1998 y 2009). El de 2009 (vigente durante 180 días) estuvo dirigido a personas migrantes en situación irregular que hubieran ingresado al país con anterioridad al 1° de febrero de ese año. Mediante la acreditación de identidad, la carencia de antecedentes penales y la demostración de la fecha de ingreso, las personas podían solicitar una residencia temporaria por dos años, que luego podría convertirse en residencia permanente. De este modo se regularizaron casi 42.000 personas, de las cuales 40% eran nacionales de Bolivia.

En los últimos años, algunos flujos migratorios también recibieron facilidades que no son parte de los procedimientos habituales y permanentes de regularización. En ciertos casos de personas provenientes de Haití (en Argentina, Brasil y Chile) o de la República Bolivariana de Venezuela (en Colombia, Ecuador y Perú) las respuestas de regularización se vinculan a razones humanitarias en contextos de emergencia y vulnerabilidad en el país de origen o a migraciones forzadas.

Estas medidas extraordinarias suelen tener un impacto positivo en el corto plazo, especialmente en la medida que reducen tiempos, costos y requisitos. Sin embargo, puesto que se abren por períodos acotados y únicamente para quienes ya se encuentran en el país, no ofrecen nada a quienes arriben en las mismas condiciones unos pocos meses más tarde o que se queden por más tiempo de lo autorizado por los permisos especiales. Puesto que no generan soluciones duraderas, es necesario repetirlas.

El objetivo de regularizar a una población específica se ve perjudicado si los procedimientos *ad hoc* se vuelven la regla, cambian con frecuencia y tienen tiempos cortos de implementación. También se limita su alcance si no habilitan la presentación de documentos alternativos, como el documento nacional de identidad y no sólo el pasaporte, u otros medios para probar la residencia de hecho y no sólo el sello de ingreso.

La mayor parte de las veces en que se han aplicado, los procedimientos excepcionales o extraordinarios demostraron las limitaciones que tienen las normas migratorias vigentes para asegurar la regularización de ciertas colectividades arraigadas que siguen recibiendo nuevos migrantes. En la medida en que no se trata de arribos puntuales, las soluciones excepcionales difícilmente puedan ser sostenibles. Al mismo tiempo, generan vías de acceso preferenciales para ciertas nacionalidades y así fragmentan derechos y garantías, promueven el surgimiento de grupos de presión o de interés y fomentan la maraña administrativa que alimenta a gestores e intermediarios que lucran con las necesidades y los temores de las personas migrantes.

Colombia y los permisos especiales para venezolanos/as

Por la gran cantidad de venezolanos y venezolanas que ingresaron en los últimos años, Colombia implementó programas de regularización temporales organizados en torno a los Permisos Especiales de Permanencia (PEP). Se trata de un permiso gratuito con vigencia inicial de 90 días que se prorroga automáticamente hasta por dos años. Los PEP expedidos en 2017 y 2018 se renovaron por dos años más. Transcurrida la vigencia máxima las y los migrantes deben concurrir a la regularización ordinaria.

Los PEP presentan requisitos documentales estrictos y excluyentes: pasaporte vigente e ingreso regular. Solamente entre agosto y octubre de 2018 tras el ingreso en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (RAMV) se habilitó el beneficio del PEP para migrantes sin ingreso regular. Y en noviembre de 2019 el gobierno creó el Permiso Especial de Permanencia para el Fomento de la Formalización, destinado a migrantes que tuvieran una oferta laboral, aunque hubiesen ingresado de manera irregular.

Además, los plazos de implementación de los programas son cortos –entre 60 y 120 días para iniciar el trámite– y sólo están destinados a quienes ya están en el territorio. Por estas características, se necesita la reedición constante de los PEP. Desde 2017 hasta el cierre de este informe el programa se extendió en seis oportunidades, como consecuencia generó una maraña de flujos y reglas procedimentales. Asimismo, cuando los PEP no son reeditados, como sucedió entre diciembre de 2018 y noviembre de 2019, las opciones de regularización son escasas y la población queda en situación irregular por largos períodos.

Los límites de esta lógica se expresan por los números. En enero de 2020 se estimaba que en Colombia residían casi 1.800.000 venezolanos/as de los cuales el 58% se encontraban en situación irregular.

Ecuador: la Visa de Residencia Temporal de Excepción por razones humanitarias

Ecuador creó un programa especial de regularización por razones humanitarias para las y los venezolanos que ingresaron de manera regular, con sello de ingreso, antes del 25 de julio de 2019 pero luego no pudieron regularizarse. Al mismo tiempo, estableció la necesidad de visa para ingresar al territorio.

El único documento de viaje aceptado para el proceso de regularización extraordinario es el pasaporte, hasta con cinco años de vencido. Las personas contaron con 240 días para presentar la solicitud con la documentación. Unos días después recibían, por vía electrónica, una autorización de permanencia por dos años renovable por una sola vez. De los 400.000 mil venezolanos /as que se estima están en situación migratoria irregular, hasta febrero de 2020 solo se habían regularizado alrededor de un 15%.

En Ecuador, para las personas venezolanas estaba disponible la visa UNASUR (ya existente y con procedimiento establecido) que permitía el ingreso sin pasaporte a personas nacionales de países de América del Sur. Solo hubiera sido necesario flexibilizar algunos requisitos, tales como el pago de la tasa. Sin embargo, por cuestiones políticas -Ecuador abandonó la UNASUR y se manifestó contrario al bloque-, el gobierno no solo no habilitó el mecanismo ordinario disponible sino que creó otro al que le agregó la exigencia del pasaporte.

Perú y los permisos especiales para venezolanos

Aunque tenía criterios de regularización disponibles, tales como la calidad migratoria por razones humanitarias o la calidad especial, en enero de 2017 Perú estableció un mecanismo extraordinario para las y los venezolanos, el Permiso Temporal de Permanencia (PTP). El PTP no es considerado una autorización de residencia y, por lo tanto no otorga el carnet de extranjería, que es esencial para el ejercicio de derechos y para la vida diaria. Se trata de un permiso que autoriza para trabajar y que tiene un año de vigencia. Entre sus requisitos están el ingreso regular, el certificado de antecedentes penales y el pago de la tasa. El costo del PTP hasta diciembre de 2018 era de 41,90 soles, sumado a la ficha de canje internacional de la INTERPOL que costaba 80,50 soles.

El PTP tuvo tres versiones. Las dos primeras estaban destinadas a migrantes que ya se encontraban en el país, que hubieran ingresado antes del 2 de febrero de 2017 y antes del 31 de julio de 2017. Tenían 120 días para hacer la solicitud. La tercera versión del PTP fue dirigida hacia el futuro: emitido en enero de 2018, estuvo destinado, primero, a migrantes que ingresasen hasta el 31 de diciembre de 2018. Luego hubo una marcha atrás y se acotó a aquellos que hubiesen ingresado antes del 31 de octubre de 2018. Los migrantes tuvieron cerca de 360 días para presentar la solicitud.

Desde entonces, al menos 350.000 migrantes venezolanos se establecieron en Perú pero no hubo otra extensión del programa y el país impuso medidas más restrictivas. A partir de comienzos de 2019, exige pasaporte para el ingreso y desde junio de 2019 es obligatoria una visa, excepto para casos humanitarios, solicitantes de asilo, menores de 18 años, personas gestantes y quienes tienen a su familia nuclear en situación migratoria regular en Perú. Con estos requisitos, el número de solicitudes de refugio aumentó. Según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), habían llegado casi a 300.000 a fines de abril de 2019.

El procedimiento para obtención del PTP tardaba un promedio de seis meses. Frente a esta situación, se facilitó un documento provisional que otorgaba permiso de trabajo para aquellos que tenían el PTP en trámite. Transcurrido el plazo de vigencia del permiso especial, las y los venezolanos obtendrán la Calidad Migratoria Especial Residente Temporario por un año, prorrogable por igual término. Después deberán concurrir a los procedimientos de regularización permanente ordinarios.

Migrantes senegaleses y dominicanos en la Argentina

Entre enero y junio de 2013, Argentina puso en marcha dos programas extraordinarios de regularización para quienes habían llegado de las Repúblicas de Senegal y Dominicana. Puesto que ambos países se encuentran por fuera de la órbita del Mercosur, no tienen acceso al criterio de nacionalidad establecido en la Ley de Migraciones. La iniciativa surgió del diálogo con la sociedad civil y con las organizaciones de migrantes. Se fundamentó en los riesgos a los que exponía la irregularidad migratoria y en la voluntad de arraigo de ambas comunidades, cuyos integrantes en su mayoría “carecen de la totalidad de la documentación exigible para obtener su residencia legal” (Disp. DNM 001/2013).

El programa especial otorgaba una residencia temporaria de un año, renovable, basada en el pago de una contribución impositiva mensual como trabajador autónomo. Tras dos renovaciones anuales -a los 12 y a los 24 meses, solo posibles para quienes no se hubieran retrasado en los pagos de las contribuciones- era posible acceder a la residencia permanente. Durante la vigencia de este programa se suspendieron temporalmente las órdenes de expulsión por motivos de irregularidad migratoria.

Además de la contribución impositiva, los requisitos para solicitar la residencia temporaria incluían pasaporte o certificado de nacionalidad vigente, certificado de carencia de antecedentes penales, certificado de domicilio y pago de la tasa migratoria correspondiente a trámites extraMercosur. Podían iniciar el trámite las personas senegalesas que acreditaran residencia de hecho anterior al 14 de enero de 2013 (sin necesidad de contar con comprobante de ingreso regular) y las personas dominicanas que hubieran arribado antes de julio de 2012 —fecha en que se impuso la visa consular para esa nacionalidad. Las personas dominicanas sí debían demostrar ingreso regular.

En 2013, al inicio del programa, aproximadamente 2.500 personas dominicanas y 1.500 personas senegalesas obtuvieron su residencia temporaria por un año. Tres años más tarde, 78% de las personas senegalesas y 26% de las dominicanas obtuvieron la residencia permanente. Quienes no pudieron sostener los pagos del tributo como trabajadores autónomos volvieron a la irregularidad migratoria. Lo mismo sucedió con numerosas personas senegalesas y dominicanas que arribaron luego de 2013. Por estas razones, la sociedad civil promueve una solución permanente: la ampliación y redefinición de la categoría de “trabajador migrante” (art. 23 inc. a de la ley) de modo que incluya a las y los trabajadores de la economía popular.

Accesibilidad de los procedimientos

Además de establecer procedimientos para la regularización, los Estados deben desarrollar herramientas que promuevan la igualdad de condiciones para acceder a los trámites. Para utilizar la información que figura en una página web es necesario tener acceso a Internet y cierto nivel de alfabetización digital y de comprensión del lenguaje técnico que describe los procedimientos. Esto significa que, a priori, una parte considerable de la población queda excluida si no se diseñan otras vías de acceso a los trámites y a la información.

Acceso a información y asesoramiento

Mediante sus páginas web, las áreas de migraciones de todos los países aquí analizados proveen información básica sobre los trámites. Asimismo, muchas ofrecen folletos u otros materiales digitales que explican los pasos con mayor detalle. Sin embargo, solamente Argentina y Uruguay ofrecen un servicio de información y asesoría presencial. En ambos países es brindada por empleados públicos en las mismas dependencias donde se realizará el trámite. En Argentina, en las oficinas más concurridas, suelen formarse larguísimas filas de personas que esperan durante horas para hacer su consulta. En los demás países, el migrante depende de la ayuda de las organizaciones sociales o de la buena voluntad de algún empleado. Contar con información proveniente de una fuente oficial no solo aumenta la confiabilidad, sino que contribuye a la eficiencia del sistema, porque previene errores y contratiempos debidos a información confusa, equivocada e incluso malintencionada.

Digitalización de los procedimientos

La digitalización de los procedimientos puede traer muchos beneficios, como reducir la necesidad de traslado y los tiempos de los trámites de regularización. Todos los países de la región tienen alguna etapa del procedimiento que se hace online. En algunos casos se trata de la solicitud del turno ante la autoridad competente para iniciar el trámite y entregar la documentación requerida, como en Brasil, Ecuador, Perú y Uruguay. En otros, la digitalización incluye que la documentación debe ser subida a una plataforma por quien hace el trámite (Argentina, Colombia) y que algunos visados, comprobantes o permisos son digitales. Sin embargo, para muchas personas los sistemas online son un obstáculo material

y simbólico: no todas tienen acceso a Internet, computadoras, scanners o smartphones ni saben utilizarlos para hacer trámites. Cuestiones que parecen sencillas y ordinarias para ciertos sectores, como tener una casilla de mail propia, pueden ser vallas concretas para otros.

Si el Estado decide digitalizar procedimientos para mejorar algunos aspectos, debe asumir la obligación de generar mecanismos y dispositivos de inclusión digital para que la nueva modalidad no sea discriminatoria y excluyente. Por lo pronto, una opción sencilla es mantener la posibilidad de realizar el trámite de manera presencial, mientras se provee de equipamiento informático y personal capacitado para realizar el trámite migratorio online en distintas oficinas públicas. En ninguno de los países analizados estas prácticas están en desarrollo.

La defensa pública y la regularización migratoria

En lo que respecta a la asesoría jurídica en los trámites, la región exhibe buenas prácticas normativas pero insuficientes recursos para implementarlas a lo largo del territorio. En Brasil y Argentina la asesoría jurídica está garantizada durante todo trámite migratorio, incluida la regularización. São Paulo, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Santiago de Chile poseen núcleos de la defensa pública especializados en el tema migratorio. En Chile y Ecuador existen servicios de defensa pública generales y algunas oficinas municipales, provinciales o comunales asesoran también a personas migrantes. Sin embargo, cuando existen, las y los defensores destinados a estas funciones son pocos y la demanda es grande, por lo que tienden a concentrarse más en los casos urgentes, como las expulsiones, y menos en los obstáculos de los procedimientos de regularización. En Perú, si bien está establecida la Defensa Pública e incluye a las personas migrantes, no se aplica a los trámites migratorios.

La intervención de la defensa pública en los trámites migratorios ha significado un mayor acceso a la justicia de la población migrante, tanto en casos individuales como en la generación de jurisprudencia. En Argentina, por ejemplo, la defensa pública llevó casos al Sistema Interamericano de Derechos Humanos y al Comité de Derechos del Niño en materia de separación de familias. En Brasil logró revertir al menos en parte retrocesos en la normativa, por ejemplo en materia de no detención por razones migratorias y de prohibición de expulsiones sumarias.

Fortalecer y complementar este trabajo de protección, por medio de la asesoría o patrocinio jurídico, es fundamental para mejorar las capacidades de las personas migrantes de solucionar sus trámites y protegerse de medidas coercitivas o de restricción de derechos.

El Ra.D.Ex en Argentina

En noviembre de 2018, la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) puso en marcha el sistema de Radicación a Distancia de Extranjeros (RADEX). Se trata de una plataforma online en la que se opera a través de un usuario personal creado *ad-hoc* y a partir de 2019 se convirtió en la única vía de inicio del trámite migratorio. Su puesta en marcha implicó la cancelación automática de los 200.000 turnos presenciales ya acordados para empezar trámites en 2019.

En el primer paso del trámite vía RADEX, el sistema genera las boletas para abonar todas las tasas. Una vez que los pagos se acreditan, las personas reciben por correo electrónico el token para subir a la plataforma la documentación exigible, que es verificada por un operador de la DNM. Cuando la documentación está completa, la persona es citada para presentarse en la oficina migratoria que le corresponde, donde se le toma la foto y se registran las huellas dactilares que irán al documento nacional de identidad.

La puesta en marcha del sistema evidenció gran cantidad de problemas, además del ocasionado por los montos de las tasas. Uno fue el incumplimiento de los plazos previstos para la obtención de la radicación, de 90 días para quienes pagaran tasa ordinaria y de 48 hs. para quienes pagaran tasa preferencial. Otro, las dificultades para solicitar el trámite gratuito, que llevaba a la persona a un lentísimo procedimiento presencial. A partir de diciembre de 2019, el trámite gratuito también puede iniciarse por la plataforma.

Como resultado de la implementación del RADEX, en 2019 se otorgaron 161.000 residencias. Menos que los 200.000 turnos presenciales cancelados para ese año; menos que los 196.000 trámites iniciados por RADEX a septiembre de 2019; menos que las 221.000 residencias otorgadas en 2018 con el sistema presencial, y muy por debajo del promedio histórico de 200.000 residencias anuales.



4

**la expulsión
de migrantes
como contracara
de la inclusión**

4. La expulsión de migrantes como contracara de la inclusión

Los avances normativos y prácticos que hemos destacado en las políticas de regularización de los países de la región y que buscan una mayor inclusión de las personas migrantes conviven con prácticas que facilitan y aceleran la identificación y la expulsión de ciertos grupos. En los últimos años se difundieron discursos de autoridades públicas o mensajes oficiales que, con datos endeble, vinculan migración, irregularidad migratoria y delito. En algunos casos, estos discursos han sido utilizados para justificar cambios normativos o para aplicar más intensamente los mecanismos existentes. Conviven, entonces, prácticas tendientes a la regularización y otras orientadas a la expulsión.

En el ámbito normativo, aunque haya habido reformas, la mayoría de los países de la región conservan causales de expulsión vinculadas a cuestiones penales, a incumplimiento de las normas migratorias o a figuras de “orden” y “seguridad” pública. Estas causales habilitan la expulsión de quienes ingresaron y permanecieron en situación irregular, poseen algún tipo de antecedente penal o son considerados un “riesgo” para el país. Las definiciones de qué está comprendido en cada causal varían de país a país, al igual que los mecanismos mediante los que se ejecuta la expulsión y las razones por las cuales se puede suspender una medida de este tipo, como el arraigo.

En varios países de la región los operativos de inspección y control de la permanencia se están volviendo masivos y recurrentes. Si además las causales que permiten la expulsión de extranjeros son amplias y las posibilidades de impugnar la decisión son mínimas o de casi imposible acceso, la deportación es la

contracara de la regularización. Es decir: oportunidades de regularización para quienes se perfilan como “obedientes” y amenaza de expulsión a quienes no se ajusten a esa definición. En la medida en que esta perspectiva se generaliza fomenta la discriminación y la xenofobia hacia la población migrante, que percibe las consecuencias en su día a día: hostilidad, sospecha, desconfianza, marginación laboral y exclusión social.

Es cierto que en América del Sur las cifras de expulsiones son ínfimas comparadas con el norte global. No obstante, la concreción creciente de expulsiones y la referencia a ellas en los discursos de las autoridades son una señal más de alerta respecto al rol cada vez más activo de los sistemas penales en el castigo y disciplinamiento de los sectores populares, incluida la población migrante. Es un gesto del Estado que debilita y erosiona a las políticas migratorias inclusivas.

El Plan Migración Segura y la Brigada Especial contra la Migración Delictiva en Perú

El anuncio de la exigencia de visa para el ingreso de venezolanos a Perú se dio en el contexto de la expulsión colectiva de 53 personas venezolanas con antecedentes penales acusadas de haber ingresado al país con documentos falsos y haber omitido información migratoria y su pasado judicial.

Estos operativos de expulsión se llevaron a cabo en el marco del Plan Migración Segura del Ministerio del Interior de Perú, “que implica la expulsión de ciudadanos venezolanos con antecedentes delictivos, también incluye a los extranjeros que generen desorden social, alteren el orden público o interno y sean una amenaza para la seguridad del país”. Las expulsiones se llevan a cabo tras operativos policiales y, según un comunicado oficial, “desde el momento de las detenciones hasta el acto de expulsión transcurren apenas 12 horas”. Las autoridades afirman, como lo hicieron ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que Perú atraviesa “niveles de violencia que no se veían antes”, lo que justificaría la exigencia de visa y acciones de inteligencia para desarmar grupos delictivos de esta nacionalidad.

Hasta agosto de 2019, por lo menos 200 migrantes fueron expulsados del país por tener antecedentes penales de robo agravado, hurto genérico, comercio y tráfico de estupefacientes, robo de vehículo automotor, violencia o resistencia a la autoridad, entre otros. Además otros fueron expulsados por irregularidad en su situación migratoria. El Ministerio del Interior anunció que solo durante septiembre de 2019 expulsó a casi 1.000 migrantes venezolanos “que ingresaron al país de manera clandestina”. “Las expulsiones continuarán hasta que hayamos sacado hasta al último venezolano con antecedentes”, remarcó el ministro del Interior Carlos Morán.

El Plan fue reactivado en 2020 a partir de la detención de 114 venezolanos en un hotel limeño. Entonces, el gobierno creó la Brigada Especial contra la Migración Delictiva, en la Dirección de Investigación Criminal de la Policía Nacional. Al destacar la creación de la Brigada, el presidente del país Martín Vizcarra dijo que “los extranjeros que cometan delitos y vulneren la ley peruana tienen sólo dos caminos: irse del país o la cárcel”. Sin embargo, la legislación en Perú sólo permite la expulsión por motivos penales luego del cumplimiento de la condena. Muchas voces se levantaron en contra de la Brigada y se espera que no sea implementada.

Causales de deportación o expulsión

Los Estados definen en sus normativas los motivos para impedir el ingreso y la permanencia de personas extranjeras en su territorio y las sanciones a quienes incumplen las normas migratorias. Entre estas últimas figuran los casos en que las personas extranjeras deben abandonar el país, ya sea de forma voluntaria, por su propia cuenta, o por la fuerza. Se trata de la medida que más afecta los derechos de las y los migrantes y por lo tanto la definición de su alcance es fundamental. Puede significar la separación de familias, la interrupción de un tratamiento de salud o la devolución a países donde derechos tales como la educación, la alimentación o la libertad de expresión y asociación no están garantizados.

Aunque genéricamente se trata de prácticas de deportación o expulsión, cada país denomina a la medida de distinta manera. En Brasil, por ejemplo, la “repatriación” es el rechazo de ingreso en la frontera, la “deportación” es la salida obligatoria derivada de la permanencia irregular y la “expulsión” está vinculada a una condena penal. En Chile, el “abandono” es la salida voluntaria, en tanto que la “expulsión” es la salida forzosa.

Irregularidad

En todos los países de la región, la permanencia irregular es causal de expulsión. Sin embargo, en Argentina, Brasil y Uruguay no es una decisión inmediata: el migrante tiene la oportunidad de regularizar su situación en un plazo determinado (60 días en Argentina y 120 en Brasil). Si ello no ocurre, la autoridad migratoria dicta la orden de expulsión. En Ecuador, una vez constatada la irregularidad, el migrante no puede iniciar ningún trámite de regularización, aunque cumpla con los requisitos. En Colombia, está sujeto a la discrecionalidad de la autoridad migratoria; la permanencia irregular es considerada una falta grave que puede tener una sanción económica cuando “existan situaciones que puedan afectar las garantías constitucionales del sujeto de control”.

A la vez, el ingreso irregular, que se evidencia en la falta de sello o registro de entrada, es un impedimento para la regularización y una causal de expulsión en todos los países de la región salvo en Brasil, donde “podrá ser concedida la autorización de residencia independiente de la situación migratoria” (Ley de Migración, Art.31,§ 5°).

Antecedentes penales

Con variaciones, todos los países de la región incluyen alguna causal de expulsión vinculada a la comisión de un delito.

Brasil, Ecuador y Perú sólo consideran como causales de expulsión las condenas firmes y, en el caso de Perú y Ecuador, solo las que fueron cumplidas. Los demás países tienen definiciones amplias de antecedentes penales que abarcan inclusive a los procesamientos y/o las informaciones de inteligencia sobre actos cometidos en el país de origen o de residencia. Esto es muy problemático. Si luego de que la persona cumple una condena penal se la expulsa, se trata de un

segundo castigo, que además que no se aplica a los nacionales. Y si se utilizan los procesamientos o la información de inteligencia en el país de destino, se vulnera el principio de inocencia: la expulsión es un castigo sin que haya una culpabilidad demostrada por el poder judicial.

Brasil es el único país que limita expresamente la causal de expulsión a delitos dolosos y exige evaluar la gravedad del hecho y las posibilidades de resocialización. Ecuador define como causal de expulsión a los delitos con pena privativa de libertad superior a los cinco años y la Constitución establece que no se puede discriminar en razón del “pasado judicial”. La pena a partir de la cual puede procederse a la expulsión es menor en Argentina y Uruguay: 3 y 2 años respectivamente. En Argentina, el DNU 70/2017 eliminó este requisito y pueden ser expulsados migrantes sin condena firme y por cualquier delito que implique pena privativa de libertad de cualquier duración. Colombia, Perú y Chile no establecen ningún criterio vinculado a la gravedad del delito.

Seguridad nacional

Chile, Colombia y Perú establecen causales amplias de expulsión vinculadas a la “seguridad nacional”, el “orden público” y “el orden interno”, conceptos que casi nunca están definidos con precisión y dependen de la interpretación discrecional de las autoridades migratoria y policial. De hecho, en 2019, durante las protestas sociales en Chile y en Colombia esta causal fue usada para expulsar a migrantes venezolanos. Estas medidas son parte de una tendencia que fija políticas migratorias duras y criminalizadoras y que busca, además, desalentar las protestas sociales en general y las de las personas migrantes en particular. El intento de relacionar a los migrantes con el delito y el desorden excede a la discusión sobre política migratoria, aunque tiene consecuencias en este campo.

Perú incluye también el atentado al “patrimonio cultural de la Nación” y Colombia el riesgo a la “tranquilidad/convivencia social”. Chile, cuya legislación data de la época de la dictadura militar y de la Doctrina de Seguridad Nacional, incluye “actos que puedan significar molestias para algún país con el cual Chile mantenga relaciones” y menciona explícitamente a “activistas” y trabajadores “sindicalizados”.

Ecuador también establece causales amplias vinculadas a “no ser considerado como una amenaza o riesgo para la seguridad interna según la información que

dispone el Estado ecuatoriano” o “que siendo visitante temporal en el Ecuador se inmiscuya en asuntos de política interna”. También establece como pausable de deportación a quien haya cometido delitos con penas privativas de libertad menores a cinco años y los llamados “delitos contra la estructura del Estado” (definidos en el Código Orgánico Integral Penal, arts. 336 a 365) que incluyen la “seguridad pública”, la “paralización de un servicio público”, “la incitación a discordia entre ciudadanos” y “grupos subversivos”.

Las legislaciones de Argentina, Uruguay y Brasil no establecen causales vinculadas a la seguridad nacional. No obstante, en Brasil, la disposición administrativa 770/2019 introdujo la posibilidad de expulsión de “persona peligrosa”, definida como alguien que esté, entre otras posibilidades, procesada por el poder judicial o sobre la cual haya información de inteligencia. La evaluación de “peligrosa” es un acto discrecional del agente federal que no exige un procesamiento formal, pero sobre la cual cabe recurso.

Deportaciones en Colombia por protestas sociales

El 21 de noviembre de 2019 en Colombia cientos de miles de personas protagonizaron protestas en contra de reformas previsionales, laborales y tributaria, el incumplimiento del Acuerdo de Paz y los asesinatos de líderes sociales.

El 25 de noviembre, durante las manifestaciones, las autoridades colombianas expulsaron a 59 ciudadanos venezolanos, acusados de “vándalos” y “delincuentes”, a través de un procedimiento discrecional establecido en el Decreto 1067 para los casos de “seguridad nacional” que no garantiza el debido proceso y el derecho de defensa. Sin poder despedirse de sus familiares, y vestidos con ropa de dormir, fueron sacados del país desde un aeropuerto militar, sin acceso a una copia de la resolución que los expulsaba ni contacto con un defensor. Sus familiares recibieron información falsa sobre su situación y fueron citados para un momento en que la Policía ya los había sacado del país.

De la misma forma, el 17 de diciembre fue detenido y expulsado el ciudadano venezolano M.A.C.Q, acusado de haber realizado durante las protestas “un video frente a la residencia presidencial y de la seguridad de ese lugar, poniendo presuntamente en riesgo la seguridad del señor Presidente”. Aunque M.A.C.Q. afirmó que grabó para informar a su esposa de las manifestaciones, para el gobierno fue la prueba de se trataba de un “espía” que amenazaba la seguridad nacional. M.A.C.Q., quien está casado con una mujer colombiana y es padre de una niña de la misma nacionalidad, contaba con un Permiso Especial de Permanencia. Fue expulsado sin consideración sobre su arraigo en el país, el derecho a la unidad familiar y el interés superior de su hija, sin la oportunidad de ejercer su derecho a la defensa y sin garantías del derecho al debido proceso.

Razones para no proceder a la expulsión

La definición y el alcance de las situaciones en las que las deportaciones o expulsiones no corresponden o están prohibidas son importantes para la protección de los derechos de las personas migrantes, ya que limitan la facultad estatal.

En Chile y Colombia, donde las normas no contienen supuestos para no proceder a la expulsión, las defensas argumentan en contra del procedimiento en base a derechos establecidos en otros instrumentos nacionales e internacionales.

Ecuador prohíbe la expulsión por razones de unidad familiar cuando la persona haya contraído matrimonio o se le haya reconocido una unión de hecho con un nacional o tenga hijos o hijas nacionales.

Brasil prohíbe la expulsión cuando la persona tenga cónyuge o pareja nacional o residente en Brasil, hijos o hijas brasileños o una persona nacional bajo su tutela. Asimismo, considera los vínculos con el país y el tiempo de residencia: prohíbe la expulsión de quienes hayan ingresado antes de los 12 años y de mayores de 70 años que vivan en el país hace más de 10 años. También establece excepciones hacia quienes tengan antecedentes penales pero cuya residencia se base en criterios de salud, razones humanitarias, reunificación familiar o en tratados de libre residencia o circulación (tales como el Acuerdo del Mercosur).

Según la normativa en Argentina, Uruguay y Perú, el derecho a la unidad familiar podría suspender la expulsión, pero como el análisis es caso a caso pareciera haber un considerable grado de discrecionalidad. Argentina y Uruguay también evalúan el arraigo y las razones humanitarias. Sin embargo, la ley peruana y el DNU 70/2017 de Argentina eliminaron esta posibilidad para las expulsiones que derivan de poseer antecedentes penales.

Perú es el único país que prohíbe sanciones a niñas, niños y adolescentes. También establece la figura de personas extranjeras en situación de vulnerabilidad, que incluye personas migrantes en situación de irregularidad, en situación de pobreza y las privadas de su libertad. Estas personas pueden ser dispensadas de requisitos para la regularización y de la aplicación de sanciones. Sin embargo, no se han fijado criterios prácticos y por lo tanto no se sabe cómo se implementa en la realidad. Asimismo, la legislación determina que no se puede aplicar una sanción una vez transcurridos cuatro años de la infracción.

El DNU 70/2017 de Argentina

El Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2017 fue firmado por el entonces presidente Mauricio Macri el 30 de enero de 2017 y modificó dos leyes: la de Migraciones y la de Nacionalidad y Ciudadanía. El DNU sintetizó la decisión política de ese gobierno de vincular migración con delito. Unos días antes, el presidente había dicho que “por falta de acción no podemos permitir que el crimen siga eligiendo a la Argentina como un lugar para venir a delinquir”.

El DNU estableció procedimientos especiales y sumarísimos para facilitar la expulsión de extranjeros con antecedentes penales sin piso mínimo de pena, con procesamientos firmes y que hayan cometido infracciones administrativas. Redujo a tres días los plazos para presentación de recursos administrativos y judiciales; estableció que la notificación de la expulsión no es personal y quitó la obligatoriedad de derivar los casos a la defensa pública. Además, restringió sobremanera la posibilidad de revisión judicial de los actos de la Dirección Nacional de Migraciones, especialmente en materia de dispensas por unidad familiar y razones humanitarias.

En los últimos años se pudo verificar entre sus efectos la separación de familias, así como detenciones y expulsiones arbitrarias. Casos como el de Vanessa Gómez Cueva muestran esta tendencia. Vanessa es peruana, madre de tres hijos argentinos, y vivió en el país por más de 15 años. En 2014 cumplió una condena por comercio de estupefacientes y aun así fue expulsada. En octubre de 2018, la Dirección Nacional de Migraciones solicitó a la justicia la retención de Vanessa pese a que no había sido debidamente notificada de la expulsión ni tenía defensor designado. El 1 de febrero de 2019 la policía la fue a buscar a su casa y con engaños la trasladaron primero a una comisaría y luego al aeropuerto con su hijo de dos años, donde quedaron detenidos. Tres días después, fue coaccionada a subir con su hijo al avión que la llevó a Perú. La justicia omitió evaluar su situación familiar afirmando que se trata de un acto discrecional de la administración. Vanessa pudo finalmente volver al país el 1 de octubre de 2019, después de que el Poder Ejecutivo levantara su prohibición de reingreso como respuesta a la presión social. El decreto 70/2017 continúa vigente al cierre de este informe.

La expulsión de migrantes en Chile a partir del programa de regularización

El 9 de abril de 2018 el gobierno chileno instauró el “proceso de regularización extraordinaria de permanencia” destinado a migrantes que hubieran ingresado al país hasta el 8 de abril de ese año. Los plazos de inscripción fueron muy cortos: 30 días para quienes ingresaron de manera irregular y 90 días para los demás, siempre y cuando no tuvieran antecedentes penales. Quienes no se inscribiesen dentro del plazo serían expulsados. Este proceso se enmarcaba en medidas administrativas y legislativas implementadas por el presidente Sebastián Piñera para “ordenar la casa” y “cerrar las puertas con machete a los que vienen a causarnos daño”. Efectivamente, durante la campaña electoral Piñera había enfatizado la necesidad de controlar la migración para “hacer más expedita y menos burocrática la expulsión” de quienes cometieron un delito, incluso si ya habían cumplido su condena.

De los 300.000 migrantes esperados, en el programa se inscribieron poco más de la mitad. En febrero de 2019 el gobierno anunció que casi 12.000 inscripciones no cumplían con los requisitos, especialmente porque tenían antecedentes penales, y que esas personas deberían ser expulsadas. La policía realizó 85.000 operativos de control migratorio durante 2019 —cinco veces más que los de 2018. El subsecretario del Interior afirmó “llegará un momento, terminado el plazo, en que nosotros vamos a salir a buscarlos y les vamos a decir «señor/señora usted va a tener que abandonar el país»”. Varias de las expulsiones fueron hechas sin las debidas garantías y mediante engaños. La autoridad se contactaba con la persona por mail, WhatsApp o llamada telefónica solicitando que se acercara para resolver el trámite de regularización. De ahí se procedía a la expulsión sin que el migrante pudiera organizar su vida y despedirse de sus familiares.

Procedimientos de expulsión

Los recursos administrativos y judiciales, el plazo para preparar la demanda y la posibilidad de defensa pública son fundamentales para el acceso a la justicia de quienes recibieron una orden de expulsión. Estas son las instancias que permiten al migrante presentar elementos que puedan revertir una medida que tendrá gran impacto en su vida.

En todos los países analizados están disponibles los recursos administrativos y judiciales ordinarios, como las medidas de protección. Sin embargo, en la normativa migratoria no todos garantizan recursos específicos y adecuados.

Solamente en Argentina y Uruguay es obligatoria la revisión judicial de la expulsión, que solo puede concretarse si existe autorización judicial. En Uruguay, el migrante tiene 30 días para presentar la impugnación judicial de la decisión administrativa, si no lo hace queda firme. En Brasil corresponde la vía judicial ordinaria del proceso administrativo y el migrante tiene entre 10 y 20 días para presentar el recurso. Los tres países garantizan el efecto suspensivo de los recursos, es decir que hasta que no se resuelve el recurso interpuesto la autoridad migratoria no puede expulsar.

Chile también establece la revisión judicial ante la Corte Suprema, pero el recurso debe presentarse dentro de las 24 horas en el caso de que la expulsión sea dictada mediante Decreto Supremo del Ministerio del Interior. A la vez, los extranjeros con visa de turista que hubiesen prolongado irregularmente su permanencia no tienen derecho al recurso ante la orden de expulsión (Decreto Ley 1094 Art. 84 y Decreto 597 Art. 167). En Colombia, por razones de seguridad nacional no hay recursos.

Ecuador establece un foro especial: el procedimiento administrativo de deportación se inicia con una audiencia donde se presenta la prueba. La decisión podrá ser objeto de recurso de reposición y apelación. No se contemplan impugnaciones por vía judicial, y el recurso ordinario aplicable para cualquier acto administrativo no se ha demostrado efectivo.

En Perú, el procedimiento sancionador tiene carácter y lenguaje policial y penal. Se inicia con una investigación y un informe preliminar de la Policía Nacional o un informe de oficio de Migraciones con las imputaciones. Una vez notificado, el migrante tiene cinco días para presentar sus argumentos y pruebas. Migraciones emite un informe final y la resolución que dispone la sanción. Contra la resolución se puede interponer el recurso de apelación dentro de los 15 días hábiles, así como los demás recursos aplicables. La Policía Nacional es la autoridad responsable de la ejecución de la sanción. A pesar de los plazos legales, se han detectado expulsiones exprés.

La privación de la libertad para fines de expulsión no está habilitada en las legislaciones de Ecuador, Perú y Brasil. En Ecuador se pueden dictar medidas cautelares en el procedimiento de deportación, pero nunca puede ser la privación o restricción de la libertad (Art. 145.2). En Brasil “nadie será privado de su libertad por razones migratorias” (Art. 123). Sin embargo, en Brasil y en Perú los reglamentos fueron a contramano de la ley y habilitaron medidas de privación de la libertad.

La asesoría jurídica gratuita en el procedimiento de deportación o expulsión está garantizada legalmente en Argentina, Brasil, Ecuador y Uruguay. En Chile la normativa no establece la posibilidad de acceso a la asesoría jurídica, aunque la Corporación de Asistencia Judicial ofrece asistencia jurídica gratuita desde el Estado, con sólo tres defensores especializados ubicados en Santiago de Chile. Esto evidencia el compromiso de la defensa pública en varios países de la región con la protección de los derechos de las personas migrantes.

La nacionalización del delito en Ecuador

El fin de semana del 19 de enero de 2018 las autoridades ecuatorianas profundizaron la construcción del vínculo entre migración y criminalidad. Un video mostró a un hombre venezolano asesinando a puñaladas a una mujer embarazada y causó conmoción nacional. El presidente Lenín Moreno dijo: “He dispuesto la conformación inmediata de brigadas para controlar la situación legal de los inmigrantes venezolanos en las calles, en los lugares de trabajo y en la frontera. Analizamos la posibilidad de crear un permiso especial de ingreso al país. Les hemos abierto las puertas, pero no sacrificaremos la seguridad de nadie.” Las palabras presidenciales unieron dos problemas sociales, la violencia contra las mujeres y la xenofobia, al culpar a una nacionalidad y a su supuesta situación migratoria irregular de un tema que demanda distintas medidas. Luego hubo ataques a la comunidad venezolana en distintos lugares, entre ellos la invasión y el saqueo de residencias y hostales donde vivían venezolanos. A partir de estos hechos, el Poder Ejecutivo agregó como requisitos de ingreso para venezolanos el pasaporte y antecedentes penales apostillados. La Defensoría del Pueblo, la Defensoría Pública y las organizaciones sociales lograron levantar judicialmente las medidas, por la discriminación generada en relación a los demás ciudadanos suramericanos, a los cuales la LOMH sólo les exige la presentación de cédula de identidad. Sin embargo, tras algunos meses el Decreto 826 de julio de 2019 finalmente consolidó estos requisitos en la normativa y además estableció el requisito de visa para el ingreso de venezolanos/as al país.

En 2019, el asesinato de una mujer de 68 años, en el que habría participado un ciudadano venezolano de 19 años, llevó al presidente a pedir a la Asamblea Nacional que haga reformas a la LOMH para que los ciudadanos extranjeros que cometen delitos puedan ser deportados. La reforma eliminaría garantías de debido proceso e incluiría las contravenciones como causal de expulsión y retomaría la posibilidad de detención por razones migratorias. Entre ellas, la venta ambulante y no presentar documentación cuando es solicitada por una autoridad. El proyecto está en análisis dentro de la Asamblea Nacional.

¿Hacia la criminalización de la migración?

La criminalización de la migración consiste en tipificar el ingreso y la permanencia irregulares como delitos penales. De los países de la región, solo Chile lo hace y las detenciones por este motivo son pocas. En los demás países, incumplir las disposiciones de la ley migratoria configura infracciones administrativas y no delitos.

Sin embargo, la migración, y la irregular en particular, puede ser construida como una cuestión de seguridad por otros dispositivos, algunos de ellos también penales. En América Latina, el fortalecimiento de sectores conservadores refuerza la percepción social de que determinados grupos y sectores son potenciales amenazas y habilita hacia ellos la implementación de medidas excepcionales, tales como las expulsiones sumarias. Los sujetos a proteger pasan a ser el Estado y el orden público en relación a determinados hechos entendidos como delictivos. Lejos de tratarse de una cuestión simbólica o abstracta, estos procesos tienen impactos concretos sobre la vida de las personas migrantes.

En los últimos años, las policías incrementaron su rol en las tareas de control migratorio y sus acciones de prevención en las calles. Una muestra es la represión de la protesta social, el hostigamiento de trabajadores y trabajadoras de la economía popular, tales como vendedores ambulantes, y la “guerra contra las drogas”, que alcanza en especial al narcomenudeo, último eslabón de la cadena. Estos procedimientos, dirigidos principalmente a sectores populares, a los que pertenecen la mayoría de las y los migrantes, suelen resultar en detenciones, infracciones, multas y procesamientos varios. Según lo que establezca cada legislación, pueden dar lugar a algún tipo de antecedente judicial que afecte las posibilidades de la persona migrante de permanecer en el territorio. En el mejor de los casos, el resultado de este conjunto de dispositivos es que el migrante no puede regularizar su situación migratoria por un tiempo (por ejemplo, hasta que caduque el antecedente judicial). En los peores casos, estas situaciones pueden activar una expulsión inmediata.

Otro problema cada vez más vigente se vincula con la recolección, el almacenamiento y uso de datos personales. Como parte de las tareas diarias de control migratorio y de regularización, las autoridades recolectan datos de las personas migrantes que pueden tener implicancias futuras. Ya ha habido casos en la región donde el uso indebido de estos datos ha permitido la localización y expulsión de migrantes, como sucedió en Chile durante el programa de regularización extraordinario de 2018.

Ninguno de los Estados de la región ha difundido información objetiva que demuestre, o al menos permita pensar, que las expulsiones de migrantes contribuyen a reducir la inseguridad, el delito o el desorden. Por el contrario, los registros y relatos producidos por migrantes, activistas y defensores de derechos humanos deta-

La única evidencia clara disponible a la fecha muestra que la mayor parte de las expulsiones vulnera derechos de personas y familias migrantes.

llan con precisión los efectos desiguales de estas políticas en las personas migrantes y en sus hijos e hijas, quienes suelen ser nacionales del país que expulsa a su padre o a su madre. Es decir que la única evidencia clara disponible a la fecha muestra que la mayor parte de las expulsiones vulnera derechos de personas y familias migrantes.

La falta de evidencia no ha sido obstáculo para la continuidad de las prácticas reseñadas en esa sección.

Amparadas en mensajes políticos que

vinculan la migración a la inseguridad y señalan a las personas migrantes como responsables de la violencia, esas medidas apuntan a debilitar las garantías procesales que las asisten y a ampliar las facultades discrecionales de los órganos ejecutivos para expulsar de manera rápida y sin controles.

5

**conclusiones y
recomendaciones**

5. Conclusiones y recomendaciones

La información disponible sobre Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Uruguay muestra que, en las últimas décadas, los países de la región avanzaron con normativas y prácticas de regularización innovadoras que priorizaron la migración regional y buscaron responder a crisis humanitarias y situaciones de vulnerabilidad en los países de origen y de residencia.

Aun con los déficits señalados, Brasil, Argentina y Uruguay desplegaron políticas de regularización generales que se ponen en práctica por vías ordinarias. Chile, Colombia, Perú y Ecuador priorizaron sistemas de regularización excepcionales y puntuales, con menor desarrollo normativo o institucional. Hoy, estas políticas conviven con prácticas y mecanismos de expulsión y criminalización de las personas migrantes que amparados en discursos políticos y mediáticos evidencian perspectivas securitarias que amenazan los enfoques de protección de derechos.

Este relevamiento contribuye a comprender los impactos que pueden tener las políticas de regularización migratoria, no solo por lo que expresamente permiten sino también por los medios, instrumentos y facilidades que ponen a disposición de las y los migrantes para que la regularización sea una realidad. Procedimientos laberínticos, onerosos en tiempo y dinero o geográficamente inaccesibles dificultan, demoran o directamente impiden la regularización y profundizan desigualdades. Además, empujan a la informalidad en muchos aspectos de la vida, tales como la vivienda y el acceso a préstamos.

Una política migratoria orientada a la inclusión, protección y no discriminación debe fortalecer los procedimientos ordinarios y permanentes de regularización accesibles a todas las personas migrantes y basados en la igualdad. Ello incluye criterios no discriminatorios, tasas asequibles y medios accesibles. Los mecanismos de regularización extraordinarios deben implementarse solamente en situaciones de emergencia y enlazar sin fisuras hacia procedimientos ordinarios y soluciones duraderas.

Los vacíos o fallas en las políticas de regularización producen la irregularidad migratoria de miles de personas, lo que permite el avance de políticas de control migratorio centradas en la expulsión. Por este camino, se habilita a las policías a perseguir a las y los migrantes. Además, se fomenta la percepción de la migración como un problema de seguridad y orden público y se refuerza la idea de un vínculo entre migración, irregularidad y delito. La regularización, en tanto que mecanismo de reconocimiento e inclusión, es el antídoto para la criminalización y expulsión de migrantes.

A pesar de las diferencias entre los distintos países, es posible identificar medidas comunes para mejorar los procedimientos y destrabar nudos que perjudican a las personas migrantes y a las administraciones públicas. En lo que respecta a las personas venezolanas, los obstáculos que suelen encontrar para regularizar su situación migratoria son similares a los que enfrentan otros migrantes o surgen de las características de los procedimientos ad hoc y de corta duración puestos en marcha para ellas.

A partir de la información relevada, sistematizada y analizada en el marco de esta investigación y de la reunión realizada en abril de 2019 entre representantes de diez organizaciones sociales de los países hacemos las siguientes recomendaciones.

No discriminación e inclusión

Categorías migratorias

- Garantizar criterios de acceso a la regularización que sean sensibles a las características de la movilidad en la región.
- En los Estados parte y asociados al Mercosur, establecer e implementar en toda su extensión el criterio de nacionalidad suscripto en el Acuerdo de Residencia y asegurar el acceso a una residencia temporaria por dos años con autorización para trabajar.

- Fijar criterios accesibles de residencia como trabajador/a autónomo y de la economía popular.
- Establecer criterios y procedimientos claros para otorgar residencias por razones humanitarias que incluyan el permiso de trabajo.
- Garantizar la unidad y reunificación familiar como criterio para el ingreso al territorio y para la regularización migratoria. Brindar a los familiares la misma categoría de residencia que tiene el titular del trámite inicial.
- Establecer una definición de familia que incluya al menos las uniones civiles, las y los cónyuges, padre, madre, hijos/as, hermanos/as, ascendientes y descendientes de 2º grado e hijos/as de los cónyuges o pareja.
- Garantizar que la condición migratoria de los progenitores no derive en riesgo de apatridia para sus hijos e hijas nacidos en el país de destino.

Costos

- Establecer una tasa única y accesible para nacionales de países de América del Sur.
- Propender a que la tasa migratoria no exceda el 10% del salario mínimo, que se abone por grupo familiar y/o que el trámite sea gratuito para niños y niñas.
- Establecer un mecanismo claro, accesible, oportuno y transparente para solicitar ser eximido de pagar la tasa migratoria. Evaluar la declaración jurada como mecanismo estándar de solicitud.
- Asegurar que el procedimiento de regularización incluya un mecanismo o vía que permita subsanar documentos o comprobantes faltantes sin agregar nuevas tasas o generar demoras en el trámite.

Procedimientos permanentes y extraordinarios

Procedimientos permanentes u ordinarios

- Establecer y promover procedimientos de regularización ordinarios de alcance amplio y garantizados por ley que reconozcan el marco regional de protección de derechos humanos.
- Garantizar que los procedimientos de regularización estén a cargo de una autoridad administrativa civil con presencia en todo el territorio nacional.

- Asegurar que la totalidad del procedimiento de regularización no exceda los 150 días calendarios corridos.
- Promover la capacitación y sensibilización en derechos humanos de las y los agentes encargados de recibir y tramitar las solicitudes de regularización.
- Establecer un circuito administrativo unificado para la regularización migratoria, con la finalidad de evitar la dispersión de las distintas etapas del trámite en una diversidad de agencias u organismos estatales.
- Asegurar que el documento final surgido del procedimiento de regularización acredite identidad con los mismos efectos ante los funcionarios públicos de todas las agencias del estado y que sea equivalente a la documentación que acredita identidad de los nacionales.
- Emitir un comprobante digital claro y preciso de inicio de trámite de regularización para brindarle previsibilidad al Estado y al migrante respecto de las documentaciones efectivamente recibidas.
- Emitir un comprobante digital claro y preciso de trámite de regularización en curso que acredite la regularidad provisoria del migrante ante las autoridades y órganos públicos y privados para el acceso a servicios y autorice explícitamente a trabajar.
- Fundamentar y motivar los rechazos de solicitudes de regularización y emitirlos en resoluciones formales.
- Garantizar la revisión administrativa y judicial de la decisión negativa sobre regularización, establecer los efectos suspensivos de los recursos y la asesoría jurídica gratuita.

Procedimientos extraordinarios

- Asegurar que los programas extraordinarios, que tienen alcance y temporalidad limitados, no sean la única ni la principal vía de acceso a la regularización.
- Cuando sean necesarios, asegurar que los procedimientos extraordinarios de regularización otorguen residencia y permitan el acceso al documento nacional de identificación del migrante.

- Garantizar que los mecanismos extraordinarios permitan el acceso a la residencia permanente (por ejemplo, tras el vencimiento del permiso extraordinario o después de su prórroga).
- Establecer requisitos documentales flexibles para el acceso a los programas extraordinarios.
- Asegurar la difusión masiva del programa y mantener abierta la inscripción por un plazo razonable de por lo menos 360 días.

Accesibilidad de los procedimientos

- Brindar información y asesoramiento adecuados sobre los procedimientos de regularización y asegurar que estén disponibles al menos en español, portugués e inglés.
- Garantizar que los trámites de regularización se puedan iniciar tanto de modo presencial en todo el territorio como electrónico.
- En caso de existir una vía electrónica, brindar en espacios públicos los recursos materiales necesarios para acceder a los sistemas de solicitud (tales como computadoras, conexión a Internet y digitalizadores) y garantizar la asesoría presencial.
- Garantizar que en ningún momento del procedimiento de regularización se solicite presentación de pruebas imposibles o inexistentes y evitar la inconsistencia entre los documentos y comprobantes que se solicitan en los trámites y los que son emitidos por las autoridades.

No criminalización y persecución de las personas migrantes

- Eliminar la tipificación como delito del ingreso irregular al territorio.
- Asegurar que las personas que cumplan con los criterios de regularización puedan iniciar su trámite aunque haya vencido su permiso de permanencia inicial.
- Garantizar que las personas extranjeras que hayan cumplido una condena o estén cumpliendo la pena en regímenes de encierro, libertad vigilada o condicional, puedan acceder a los trámites de regularización en igualdad de condiciones que todas las demás.

- Prohibir las expulsiones que atenten contra la unidad familiar y el arraigo en el país de destino con especial atención a la protección del interés superior de los niños/as.
- Abstenerse de vincular, en el ámbito discursivo y en las políticas públicas, la migración, la situación migratoria irregular y el delito.

La situación de las personas venezolanas

- Unificar a nivel regional los documentos de viaje y de identidad que los países reconocerán como válidos en el caso de las personas venezolanas considerando las debilidades institucionales de Venezuela para emitir documentos. Estos documentos deben servir tanto para ingresar al país como para iniciar y concluir el procedimiento de regularización. Ejemplos: Cédulas de identidad venezolanas vigentes o vencidas; pasaportes venezolanos emitidos en cualquier fecha inclusive los vencidos, partidas de nacimiento legalizadas para niños y niñas menores de 9 años.
- Autorizar el inicio del trámite de regularización migratoria a las personas venezolanas que, por el motivo que sea, no tienen sello o comprobante de ingreso.
- En relación a las personas venezolanas, evaluar opciones para el corto y mediano plazo ante la posibilidad de que los documentos de país de origen no puedan reemplazarse o renovarse, ya sea por extravío, deterioro, o porque caduquen.
- Ante mecanismos extraordinarios de regularización migratoria, atender a principios fundamentales como la unidad familiar para no emprender acciones que comprometan la integridad de las familias. Permitir el acceso de todos los integrantes al mecanismo de regularización y evitar la separación por condiciones diferenciadas de regularidad o irregularidad.

Materiales consultados

- Acevedo, P., Cobos, M. y Didier, M, Derechos de las y los trabajadores migrantes: estándares internacionales, legislación comparada y perspectivas en Chile, Observatorio Ciudadano, 2018.
- Acosta, D., Blouin, C. y Freier, L. F. La emigración venezolana: respuestas latinoamericanas, Madrid, Fundación Carolina, 2019.
- Arís, Manuel; Meza, María José y Pablo Valenzuela, Estudio de análisis comparativo regional de las regulaciones migratorias en América Latina. Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador y Perú. Espacio Público, Chile, 2018.
- Blouin, C. y Freier, L. F. Población venezolana en Lima: entre la regularización y la precariedad en Gandini, L., Ascencio, F. y Prieto, V. (coords), Crisis y migración de población venezolana. Entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica, Universidad Nacional Autónoma de México, 2019.
- CEPAL, Observatorio demográfico – América Latina y el Caribe, Migración Internacional, Naciones Unidas, 2019.
- Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes – CAREF, Personas, papeles, políticas y derechos, Buenos Aires, 2019.
- CIDH, Situación de las personas migrantes: Chile, Audiencias Públicas, 172º período de sesiones, 2019.
- CIDH, Situación de derechos humanos de personas migrantes y refugiadas venezolanas en Perú. Audiencias públicas, 173º Período de Sesiones, 2019.
- CIDH, Situación de los derechos humanos de las personas migrantes venezolanas en Ecuador, Audiencias Públicas, 175 periodo de sesiones, 2020.
- Dejusticia, Intervención ciudadana en el proceso T-7.210.348 AC, Derecho a la salud de las personas migrantes, Corte Constitucional, 2020.
- Gainza, P., Baraldi, C. (Coords), Políticas migratorias e integración en América del Sur. Realidad del acceso a derechos políticos, económicos, sociales y culturales de las personas migrantes, Espacio Sin Fronteras y Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante (CDHIC), São Paulo, 2013.
- Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP), la Escuela de Derecho de la Universidad Ruiz de Montoya y Encuentros Servicio Jesuita de la Solidaridad, Informe alternativo al Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, Perú, 2017.
- IPPDH y OIM, Diagnóstico regional sobre migración haitiana, Argentina, 2017.
- Kweitel, J., Ceriani, P, A militarização da acolhida humanitária no Brasil é um erro, Nexo, Brasil, 10 de abril de 2018.
- Martínez Pizarro, J., Cano Christiny, V., y M. Soffia Contrucci, Tendencias y patrones de la migración latinoamericana y caribeña hacia 2010 y desafíos para una agenda regional. CEPAL, Serie Población y Desarrollo N° 109, Santiago de Chile, 2014.
- Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), Caracterización de las nuevas corrientes migratorias en Uruguay. Inmigrantes y retornados: acceso a derechos económicos, sociales y culturales. Informe final, Montevideo, 2012.
- Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), Caracterización de las nuevas corrientes migratorias en Uruguay. Nuevos orígenes latinoamericanos: estudio de caso de las personas peruanas y dominicanas. Informe final. Montevideo, 2017.
- Observatorio sobre Migraciones y Asilo en Argentina “Gabriel Chausovsky”, El DNI ¿más lejos o más cerca? Regularización de migrantes a través del Sistema RADEX, Informe N° 1, Buenos Aires, 2019.
- OIM, Evaluación del Acuerdo de Residencia del Mercosur y su incidencia en el acceso a derechos de los migrantes, Buenos Aires, 2018.
- Pontificia Universidad Católica del Perú, Instituto de Opinión Pública, Cambios en las Actitudes hacia los Inmigrantes Venezolanos en Lima-Callao 2018-2019, Boletín N° 166, Estado de la Opinión Pública. 2020.
- Ramírez, Jacques (Coord), Migración, Estado y Políticas. Cambios y continuidades en América del Sur. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional Bolivia, 2017.
- Ramírez, L. y Ruiz, S. El derecho a tener derechos, el debate sobre la nacionalidad en Colombia. Dejusticia, Colombia, 2 de Septiembre de 2019.
- Rivas, F., Una ley de migraciones con un enfoque de derechos humanos en Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho, Universidad Diego Portales, Informe anual sobre Derechos Humanos en Chile, Ediciones Universidad Diego Portales, Santiago de Chile, 2018.
- Selee, A. y Bolter, J., Bienvenidas asimétricas: Respuestas de América Latina y el Caribe a la migración venezolana y nicaragüense, Migration Policy Institute (MPI), Washington, DC, 2020.
- Uprimny, R., (Anti)Migración Colombia, Dejusticia, 20 de diciembre de 2019.
- Villacís B., Carrillo D., País atrevido: la nueva cara sociodemográfica del Ecuador. Edición especial revista Analitika. Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). Quito – Ecuador, 2012.

créditos

Centro de Estudios Legales y Sociales
CELS

Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes
CAREF

Equipo de trabajo de la publicación

María Inés Pacecca, investigación y textos

Raísa Ortiz Cetra, investigación y textos

Thiago Haruo Santos, investigación

Camila Barretto Maia, Diego Morales y Gabriela Liguori, aportes y revisiones

Diseño: Mariana Migueles

Fotos

La fotos incluidas en esta publicación fueron seleccionadas en el concurso “Memoria fotográfica: migraciones y DDHH en América del Sur”, organizado por el CELS en 2019 e integran la publicación *Migrar es un derecho*.

Portada:

Daniel Muchiut, de la serie Bolivia
(Argentina, 2016)

Página 1:

Arriba: Javier Bethencourt, Ayuda mutua
(Argentina, 2016)

Abajo: María Laura Rivas Fontán,
Migración cruzada (Argentina, 2018)

Página 3:

Silvio Alejandro Moriconi, Despedida
(Argentina, 2018)

Página 23:

Arriba: Andrés Cuenca, Aldecoa-Ngone
(Argentina, 2016)

Abajo: Diego Bernardez, Sin título
(Argentina, 2017)

Página 61:

Arriba: Colectivo Rueda,
Las vanidosas del amor (Argentina)

Abajo: Gianluigi Gurgigno, Día tras día
(Chile, 2017)

Agradecemos los aportes de:

En Argentina: Manuel Tufro, Victoria Darraidou y Cynthia Palacios Reckziegel (CELS), Lucía Galoppo (CAREF), María Florencia Andrada y César Augusto Balaguer (Defensoría General de la Nación), Camila Carril (Defensoría del Pueblo), Giovanni Leal y Centro de Participación Popular Monseñor Enrique Angelelli.

En Brasil: Savia Cordeiro (CRAI) y João Chaves (Defensoria Pública da União).

En Chile: Pablo Valenzuela, Francisca Vargas y Fernanda Gutiérrez (Clínica Jurídica de Migrantes y Refugiados de la Universidad Diego Portales) y Óscar Patricio Rojas Mesina.

En Ecuador: Javier Arcentales Illescas y Gina Benavides (Universidad Andina Simón Bolívar), Jacques Ramírez Gallegos (Universidad de Cuenca), Daniel Regalado (Asociación Civil Venezuela en Ecuador), Rodrigo del Fierro (Misión Scalabriniana de Ecuador) y Marlene Morillo (Cáritas Ecuador).

En Perú: Cécile Blouin (Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú) y Luisa Feline Freier (Universidad del Pacífico del Perú).

En Uruguay: Asociación Idas y Vueltas, Servicio Ecueménico para la Dignidad Humana (SEDHU), Pilar Uriarte Bálamo, Victoria Prieto y Martín Koolhaas (Universidad de la República), Jorge Muiño (Ministerio de Relaciones Exteriores), Myriam Coitinho (Dirección Nacional de Migración), Rosanna Lamónaca y Ana Santestevan (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social) y Valeria España (Centro de Promoción y Defensa de DDHH).

Financiado por Open Society Foundations

