

LABERINTOS DE PAPEL. DESIGUALDAD Y REGULARIZACIÓN MIGRATORIA EN AMÉRICA DEL SUR.

PRESENTACIÓN

A partir de 2015 aproximadamente, cientos de miles de personas comenzaron a partir de la República Bolivariana de Venezuela. Para diciembre de 2019, se estimaba que 4.800.000 venezolanos vivían fuera de su país.¹ De ellos, 3.900.000 se encontraban en la región, principalmente en Colombia, Perú, Ecuador, Chile, Brasil y Argentina. Tanto por su volumen como por su celeridad, la movilidad venezolana se ha configurado como una dinámica absolutamente novedosa que en unos pocos años ha modificado sustancialmente los patrones migratorios de América del Sur. Podría entenderse dentro de los llamados *grandes movimientos de migrantes y refugiados*, caracterizados también por tratarse de *flujos mixtos*: personas con y sin necesidades de protección internacional que se trasladan por las mismas rutas hacia los mismos destinos, desafiando las capacidades de identificación correcta y oportuna de unas y otras por parte de las agencias estatales.

En América del Sur, las capacidades estatales/administrativas en relación a la inmigración y el asilo se desarrollaron a partir de experiencias muy variadas. Algunos países han sido destino de migrantes desde larga data (Argentina) y otros más recientemente (Chile), en tanto que otros más han sido países de emigración (Colombia y Perú). Más allá de estas singularidades, en las últimas dos décadas casi todos los países de la región se han abocado a la revisión de sus políticas migratorias, adoptando normas y prácticas más claramente vinculadas a las iniciativas suramericanas de integración y regularización e incluyendo, en mayor o menor medida, componentes de protección de derechos más robustos.

Regularizar la situación migratoria de las personas migrantes que residen en un país significa otorgarles permisos de permanencia. Sin embargo, los requisitos que históricamente se han exigido para regularizar la residencia 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. En la legislación doméstica de la mayoría de los países y en la práctica, el ejercicio de numerosos derechos y libertades depende de la condición migratoria regular. Trabajar de manera registrada, alquilar una vivienda o un comercio y acceder a la seguridad social, a los sistemas de salud y educación (entre otras cuestiones) rara vez son acciones posibles para quienes no cuentan con “los papeles”.

Desde esta perspectiva, la promoción de la regularización migratoria es sin dudas el mecanismo central para la inclusión y protección de la población migrante. Ante la evidencia que el estatus migratorio irregular profundiza las situaciones de marginalidad de esta población, pero no impide ni desalienta la migración, en las últimas dos décadas muchos países de la región han propuesto – por lo menos a nivel normativo o

¹ Estas cifras provienen de la plataforma interagencial *R4V – Respuesta para venezolanos*, encabezada por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Para más información, consultar <https://r4v.info/es/situations/platform>

discursivo – promover la regularización como un mecanismo de inclusión, como un deber u obligación de los Estados y como un derecho de las personas migrantes.

En los últimos años, el aumento exponencial de la migración venezolana ha comenzado a tensionar las normas y las prácticas de los sistemas migratorios y de asilo, y los países de la región han implementado políticas diversas y cambiantes cuyos resultados están siendo (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) emprendieron, 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 principales. 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 o motivos en los que se basan los 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 de costos? ¿Los tiempos del procedimiento, los comprobantes que se producen en su transcurso y el permiso con el que culmina contribuyen a evitar situaciones de precariedad o “limbos documentarios”? Por otro lado, también se analizaron los procedimientos (ordinarios o especiales) puestos en marcha para la regularización migratoria de las personas venezolanas.

Se observó que, con diferentes alcances, los procedimientos de regularización de los distintos países 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 la población con menos recursos materiales y con menos habilidades o conocimientos para transitar ámbitos burocráticos y procedimientos administrativos. El relevamiento regional muestra la persistencia de categorías anacrónicas (como “trabajador en relación de dependencia”, con contrato de trabajo formal) y de instituciones con poca sensibilidad para acercarse a la población migrante, que conviven con nuevas estrategias dirigidas a las “situaciones de emergencia”. Algunas de estas estrategias (las visas y residencias humanitarias, por ejemplo) reemplazan —y también obstaculizan— el desarrollo de procedimientos ordinarios y permanentes. En paralelo, en la región se han desarrollado mecanismos de control migratorio que disputan la prioridad en la agenda política con la regularización migratoria. Ejemplo de ello es el aumento reciente de la expulsión de migrantes en procesos arbitrarios y con un deficiente de análisis de los derechos.

Algunos resultados preliminares de esta investigación, formulados en términos de recomendaciones procedimentales para mejorar los mecanismos nacionales de regularización migratoria, fueron compartidos con gobiernos y sociedad civil en la *VIII Consulta Pública: Movilidad Humana y Desarrollo*, que el Instituto de Políticas Públicas y Derechos Humanos del MERCOSUR realizó en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en mayo de 2019. En este informe, esas recomendaciones han sido revisadas y mejoradas.

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

El contexto de la pandemia de COVID-19 está poniendo luz y profundizando las desigualdades en el mundo. Entre las poblaciones afectadas de forma diferenciada se encuentran los migrantes, que tienen, en la mayoría de los países, barreras estructurales para acceder a las políticas de seguridad social y de salud debido a su situación migratoria. Algunos países están implementando, en menor o mayor medida, políticas para incluir a estas poblaciones en las medidas de protección social, al mismo tiempo en que restringen el ingreso y salida de migrantes de sus territorios, con distintos niveles de protección a los migrantes en frontera en situación de vulnerabilidad o en 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” como una medida para la protección de todos.

De cara a los distintos desafíos de protección que la movilidad humana plantea en la actualidad, este informe pretende dialogar con el contexto actual para potencializar las acciones para que la región avance decididamente en la construcción de estándares, prácticas y procedimientos migratorios que enlacen con los instrumentos ya existentes y contribuir para profundizar la perspectiva de que la regularización plena es la piedra basal de la dignidad y la igualdad.

- Esta publicación es el resultado del trabajo colaborativo con las siguientes organizaciones: Argentina: Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y la 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).
- Agradecemos los aportes de: En Argentina: Lucía Galoppo (CAREF), María Florencia Andrada y Cesar Augusto Balanguer de la Defensoría General de la Nación, a Camila Carril de la Defensoría del Pueblo, a Giovanny Leal y al Centro de Participación Popular Monseñor Enrique Angelelli. En Brasil a Savia Cordeiro del CRAI y a João Chaves de la Defensoria Pública da União. En Chile: a Pablo Valenzuela; a Francisca Vargas y Fernanda Gutiérrez de la Clínica Jurídica de Migrantes y Refugiados de la Universidad Diego Portales; y a Óscar Patricio Rojas Mesina. En Ecuador: Javier Arcentales Illescas y Gina Benavides, Universidad Andina Simón Bolívar de Ecuador; Jacques Ramírez Gallegos,

Universidad de Cuenca de Ecuador; a Daniel Regalado de Venezuela en Ecuador; a Rodrigo del Fierro de Misión Scalabriniana de Ecuador y Marlene Morillo de Cáritas Ecuador. En Perú: Cécile Blouin, Investigadora del Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú; Luisa Feline Freier, Profesora de la Universidad del Pacífico del Perú. En Uruguay, agradecemos a la Asociación Idas y Vuelgas; el Servicio Ecuménico para la Dignidad Humana (SEDHU); Pilar Uriarte Bálamo, Victoria Prieto y Martín Koolhaas (los tres docentes e investigadores de la 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).

Versión no editada. No compartir

CAPÍTULO 1. REGULAR INGRESOS, PERMANENCIAS Y DERECHOS

Los movimientos de personas y poblaciones a través de las fronteras son una de las marcas constitutivas de las sociedades contemporáneas. También lo es la expansión y especialización de leyes y prácticas administrativas relativas a la regulación, autorización y prohibición de la movilidad internacional. Las normas migratorias poseen hoy un doble dispositivo: de control de ingreso en frontera y de control de permanencia en el territorio nacional. Construyen un sólido muro jurídico-administrativo que deben atravesar (o escalar) las personas migrantes para ingresar y permanecer en diversas —y a menudo precarias— condiciones de regularidad. La combinación del permiso de ingreso y el permiso de permanencia constituye lo que habitualmente se denomina regularidad migratoria o situación migratoria regular. Además, sus efectos determinan el acceso y el ejercicio de diversos derechos de les migrantes.

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 excluye a les migrantes pobres y a grupos y nacionalidades específicas, tales como las personas con menor nivel educativo o que trabajan en sectores informales de la economía. Los pasaportes y visas son los ejemplos más comunes de documento para el cruce de frontera internacional.

Al ingresar al país de destino, la normativa migratoria sigue operando. Establece cuánto tiempo podrán permanecer (¿30 días? ¿Dos años? ¿El resto de sus vidas?) y qué cosas podrán o no podrán hacer durante ese tiempo: trabajar, estudiar, votar, abrir cuentas bancarias, comprar propiedades, casarse, someterse a tratamientos médicos, incorporarse a los ejércitos nacionales, etcétera. Es frecuente que quien desea ingresar y permanecer para estudiar deba contar con la aceptación o inscripción en la institución educativa del país de destino; los que van a trabajar deben contar con un contrato de trabajo firmado por una persona o empresa del país de destino.

El desarrollo de estas normas y prácticas de regulación de las migraciones internacionales también se vincula con cambios en las dinámicas de la movilidad humana: la consolidación de los países como tránsito y/o destino de migrantes y la diversificación de las rutas. Gran parte de estos procesos han ocurrido además en un contexto donde los países de destino restringen fuertemente los ingresos y priorizan las estadías temporarias, seguidas por el retorno al país de origen.

Las dinámicas migratorias en América del Sur

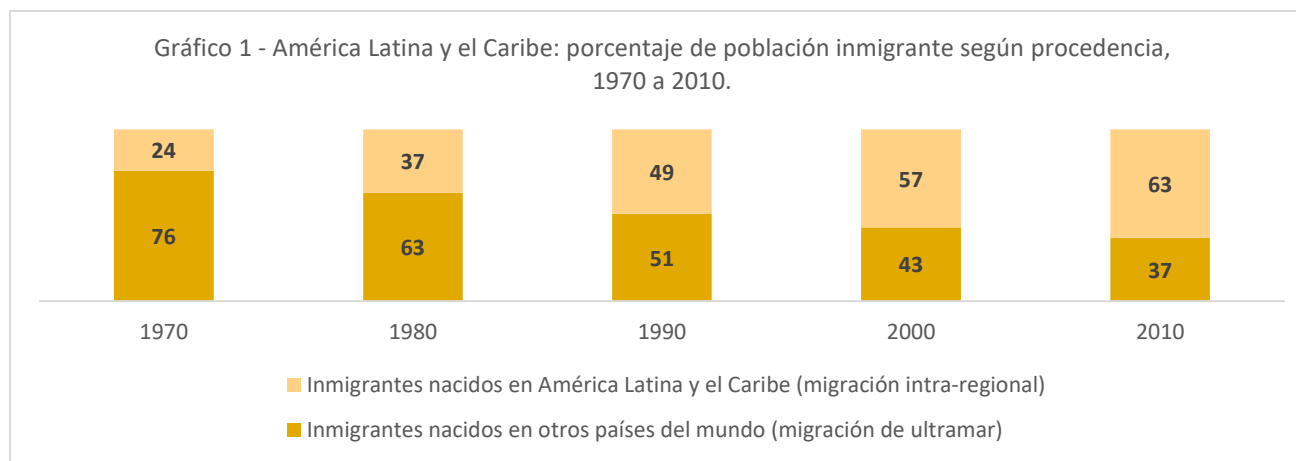
Según estimaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)², hacia 2010 residían en América del Sur aproximadamente 4.750.000 extranjeros. Argentina y Venezuela concentraban casi el 65% y el grueso provenía de sus respectivos países limítrofes. Más

² 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>

recientemente, de los 4.800.000 venezolanos/as que en diciembre de 2019 se estimaba vivían fuera de su país, 3.900.000 se encontraban en los países de la región, principalmente Colombia, Perú, Ecuador, Brasil, Chile y Argentina. De la población total, los extranjeros oscilan entre el 0,3% de la población (Brasil) y el 8,5% (Chile).

América Latina presenta un conjunto de singularidades respecto a las dinámicas migratorias que incluyen:

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



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

Ya sea por su volumen, composición o antigüedad, el arribo y la permanencia de migrantes latinoamericanos impactaron diversamente en los distintos países de la región. En Argentina, la migración regional es de antigua data. En Chile, la inmigración de países de la región prácticamente

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.

se ha duplicado 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 colombianos y 17.000 peruanos. En cuanto a Uruguay, la migración regional ha provenido principalmente de Argentina y Brasil. Colombia y Perú han sido principalmente países de emigración. A partir de 2010, luego del terremoto que sacudió Haití dejando 200.000 muertos, Ecuador, Brasil, Argentina, Venezuela y Chile recibieron a quienes abandonaron el país tras la catástrofe.

La movilidad venezolana en la región ha reconfigurado rápida y significativamente las dinámicas migratorias regionales, impactando también sobre los organismos nacionales de aplicación de la ley migratoria y sobre los sistemas de asilo. A 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. Entre los países de América Central, Panamá albergaba 95.000 personas venezolanas.

Ecuador (Censo 2010) [Fuente: CEPAL, Proyecto IMILA]

- Población total: 14.483.499
- Población extranjera total: 194.398
- Porcentaje de población extranjera: 1,3%
- Porcentaje de población extranjera proveniente de países latinoamericanos: 67%

Colombia (Censo 2018) [Fuente: DANE]

- Población total: 48.258.494
- Población extranjera total: 965.015
- Porcentaje de población extranjera: 2,2%
- Porcentaje de población extranjera proveniente de países latinoamericanos: 91%

Chile (Censo 2017 e Informe Técnico 2020) [Fuente: INE y DEM]

- Población total: 17.574.003
- Población extranjera total: 1.492.522
- Porcentaje de población extranjera: 8,5%
- Porcentaje de población extranjera proveniente de países latinoamericanos: al menos 92%

Brasil (Censo 2010) [Fuente: CEPAL]

- Población total: 190.755.799
- Población extranjera total: 592.570
- Porcentaje de población extranjera: 0,3%
- Porcentaje de población extranjera proveniente de países latinoamericanos: 31%

Uruguay (Censo 2011) [Fuente: INE]

- Población total: 3.286.314
- Población extranjera total: 77.003
- Porcentaje de población extranjera: 2,3%
- Porcentaje de población extranjera proveniente de países latinoamericanos: 61%

Argentina (Censo 2010) [Fuente: INDEC]

- Población total: 40.117.096
- Población extranjera total: 1.806.957
- Porcentaje de población extranjera: 4,5%
- Porcentaje de población extranjera proveniente de países latinoamericanos: 61%

Perú (Nota de Prensa 2019) [Fuente: INEI]

- Población total: 31.562.130
- Población extranjera total: 963.528
- Porcentaje de población extranjera: 3%
- Población extranjera proveniente de países latinoamericanos: al menos 90%

La migración venezolana en la región

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. Con respecto a la situación migratoria de las personas encuestadas:

- 34% no contaba con ningún 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 todas estas personas se encontraban en Argentina, Uruguay y Chile)
- 15% eran solicitantes de asilo
- 26% tenía previsto solicitar asilo en el corto plazo.

[Nota: el total suma más de 100 porque la condición de solicitante de asilo es compatible con todas las anteriores].

En cuanto al trabajo en el país en el que se encontraban, 17% expresó contar con un empleo formal, 17% estaba desocupado y 66% trabajaba precariamente y de manera informal. Consultadas acerca de sus intenciones para el futuro próximo, 48% tenía previsto permanecer en el país en el que había sido encuestado, 13% deseaba dirigirse a otra región dentro del mismo país en el que se encontraba, 13% planeaba continuar hacia otro país y 7% no sabía aún. Además, 19% deseaba retornar a Venezuela, aunque no suponían que fuera posible a la brevedad.

La integración regional y las reformas normativas

A partir de 1990 comenzaron a surgir y consolidarse procesos de integración regional tales como el Mercosur, la Comunidad Andina y la UNASUR. La migración, incluso por la dinámica intrarregional, siempre ha estado presente en sus agendas y se ha estructurado en la perspectiva de derechos de las personas migrantes.

Una pieza clave ha sido el *Acuerdo sobre residencia para nacionales de los Estados Parte del Mercosur y Asociados*, firmado en noviembre de 2002. En vigencia desde 2009, el *Acuerdo* propuso reglas comunes y novedosas para la regularización de la residencia de los nacionales de los Estados

parte a partir de “una política de libre circulación de personas en la región” como vía para la consolidación de los procesos de 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 figurar entre los requisitos exigibles para regularizar la situación migratoria en el país de destino. Argentina y Bolivia ratificaron el *Acuerdo* en 2004; Brasil, Chile y Uruguay en 2005 y Paraguay en 2008. Ecuador y Perú se adhirieron en 2011 y Colombia en 2012.

Así, las perspectivas que conciben a la regularización migratoria como una medida de promoción y protección de derechos se fortalecieron en los países de América del Sur y promovieron diversas modificaciones y adecuaciones de los marcos normativos. Sin duda, las tres innovaciones más significativas y de mayor impacto (tanto en la población migrante como en los sistemas nacionales de administración migratoria) consisten en el reconocimiento del derecho a migrar, la obligación de los Estados de promover la regularización migratoria, y el acceso a derechos independientemente de la regularidad o irregularidad migratoria.

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

Chile aún conserva como marco regulatorio el Decreto Ley de Extranjería N° 1.094/1975 y su reglamento, el Decreto Supremo 597/1984 —ambas normas dictadas durante la dictadura militar—. Colombia, por su parte, no cuenta con un marco normativo unificado sino que se rige a través de una serie de decisiones y actos del Poder Ejecutivo, tales como los Decretos 4062/2011, 0834/2013, 1067/2015 y la Resolución 6045/2017. Si bien en ambos países se están analizando y debatiendo nuevos marcos normativos que se espera avanzarían en algunas cuestiones relativas a regularización y acceso a derechos, este informe se basa en las normas vigentes a marzo de 2020.

El derecho a migrar

Los países de la región que revisaron su normativa migratoria en los últimos años reconocieron el derecho humano a migrar y la libertad de tránsito internacional, algo inédito hasta ese entonces en el derecho internacional (que se ha centrado en el derecho a salir de y retornar al país de residencia). Ecuador es el único país de la región que lo ha reconocido además en su Constitución y ha establecido 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: el derecho a no migrar, el derecho a salir y retornar al país de nacionalidad o de residencia habitual, y el derecho a ingresar y permanecer en otro país en igualdad de condiciones con las personas nacionales. Una perspectiva más protectora sostiene que el ejercicio de derechos no debería estar vinculado a la nacionalidad de la persona ni a la calidad de su residencia mediada por la legislación migratoria, sino a la residencia *de hecho*. Es verdad que se trata de un paradigma aún distante, ya que la residencia *regular* sigue siendo la principal llave para el acceso a derechos de las personas migrantes. Por eso, los requisitos, procedimientos y prácticas que diseñan los Estados pueden promover y facilitar activamente la igualdad y la no discriminación o todo lo contrario: pueden construir barreras jurídicas y administrativas que obstaculicen el acceso a la residencia y a los derechos, generando 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 establecieron la promoción de la regularización como uno de los principios rectores de sus políticas migratorias y como una clara obligación del Estado.

- **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 respectivas 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 (...) Así mismo, 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).*

Si bien las formulaciones expresadas en las normas son similares, ello no impide que en algunos países existan leyes específicas, normas de menor jerarquía o prácticas en las que perviven mecanismos de exclusión que imponen barreras para el acceso a ciertos derechos. Un caso frecuente refiere a los sistemas de salud. Por ejemplo, en Perú, para acceder al Seguro Integral de Salud (SIS), las personas migrantes deben presentar el carné de extranjería, que solo se otorga a quienes cuentan con una residencia regular.³

En Ecuador, la LOMH asegura acceso a la salud independientemente de la situación migratoria solo en casos de emergencias. El art. 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 las personas con residencias temporales o permanentes deberán “afiliarse al sistema de seguridad social o a un seguro de salud privado” (arts. 60 y 64 respectivamente).

En Colombia, la Ley Estatutaria de Salud establece la atención en salud independientemente del estatus migratorio. Sin embargo, para registrarse en el Sistema General de Seguridad Social en Salud, las personas extranjeras deben presentar comprobante de situación migratoria regular y los migrantes 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 incluye 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 (que data de la dictadura) 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

³ Artículo 76 del Reglamento de la Ley 29344 (Ley Marco de Aseguramiento Universal en Salud).

de la situación migratoria en casos de emergencia;⁴ para niños, niñas y adolescentes (cualquiera que sea su estatus migratorio o el sus padres);⁵ para mujeres embarazadas⁶ y para personas migrantes que carezcan de recursos.⁷ Otros actos administrativos y convenios han asegurado el acceso a la educación pre básica (si hay cupos), básico y medio de todos los niños, niñas y adolescentes, con independencia de su situación migratoria o la situación migratoria de sus padres.

En relación a la seguridad social, para el acceso a ciertas prestaciones (entre ellas las pensiones no contributivas) suele exigirse situación migratoria regular sumada a 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 país⁸. Las pensiones para madres de más de siete hijos exigen regularidad y 15 años de residencia⁹ y la Asignación Universal por Hijo¹⁰ exige que padres o madres extranjeros cuenten con al menos 3 años de residencia —aun cuando el niño o niña que se beneficia de dicha asignación sea argentino/a—. Asimismo, el decreto que regula la pensión por invalidez¹¹ exige residencia regular no menor a 20 años, lo que excluye automáticamente a niños, niñas y adolescentes no nacionales que padecen alguna discapacidad. Si bien la justicia ha declarado la inconstitucionalidad de esta norma en varias ocasiones, sigue vigente y produce impacto cotidiano sobre niños y niñas migrantes que reclaman el acceso a la pensión por discapacidad.

En Brasil y en Argentina, a la vez, los sistemas de salud pública son universales y garantizan la atención a migrantes independiente de su 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* los migrantes que 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 con la cédula de identidad del país de origen o el pasaporte.

Así, de diversas maneras y con diversos alcances, la condición migratoria regular es aún una necesidad para el ejercicio de ciertos derechos en la región, especialmente los económicos, sociales y culturales. Por ello, la irregularidad migratoria tiende a impactar de forma desigual a quienes

⁴ DFL N° 1 del Ministerio de Salud, que sistematiza el Decreto ley 2.763, de 1979, y de 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 N° 3.229 de fecha 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 N° 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

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

dependen más fuertemente 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.

CAPÍTULO 2: NO DISCRIMINACIÓN E INCLUSIÓN

Las normas migratorias distinguen a migrantes con permiso y sin permiso para permanecer en el país por medio de un conjunto de categorías (tales como inmigrante, residente, no residente, refugiado, etc.) que suelen incluir numerosas sub-categorías vinculadas a los motivos por los que las personas solicitan ingresar y permanecer. Entre los motivos más tradicionales para solicitar la inclusión dentro de una categoría migratoria se destacan los vínculos familiares (cónyuges e hijos/as menores de edad) y el trabajo, y entre los más recientes las razones humanitarias y las cuestiones relativas a salud o estudios. A través de estos motivos o criterios, las normas migratorias recogen (con diversa precisión) las características de las migraciones y de las personas que pueden residir en su territorio.

Además, cada migrante debe justificar mediante distintos tipos de documentos o certificados su inclusión en el criterio o sub-categoría que desea. De este modo, en la práctica, de maneras más o menos explícitas, estos criterios han resultado en la discriminación y exclusión de determinados grupos de migrantes. Cuando un gran número de personas (o cuando grupos específicos) permanecen en situación irregular, suele deberse a que los criterios y mecanismos de regularización no responden a la realidad socio-demográfica 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 migrantes de bajos recursos, para algunas nacionalidades específicas y para quienes desarrollan actividades laborales calificadas de “informales”. Estos obstáculos van desde cómo las categorías migratorias están definidas hasta los requisitos exigidos para el trámite de cada una. Los costos y exigencias tales como prueba de medios de vida y contrato de trabajo formal son los obstáculos más comunes para el desarrollo de políticas de regularización inclusivas.

Argentina: el criterio de “nacionalidad”

Hasta la sanción en 2004 de la Ley de Migraciones N° 25.871, cientos de miles de migrantes provenientes de países vecinos que residían en Argentina no podían regularizar su permanencia porque los requisitos que fijaba la normativa eran incumplibles. Aunque no fuera su objetivo explícito, la legislación anterior generaba irregularidad y exclusión de manera sistemática. Para solucionar esta discriminación, la Ley de Migraciones vigente incluyó un criterio amplio que facilita la regularización de personas nacionales de Estados parte del Mercosur y Estados Asociados, la gran mayoría de los migrantes que residen en el país. Este criterio, implementado masivamente mediante un procedimiento relativamente sencillo y poco oneroso (por lo menos entre 2004 y 2015) permitió el otorgamiento de aproximadamente 1.500.000 residencias temporarias y 1.200.000 residencias permanentes hasta 2019. En la actualidad, los principales obstáculos los encuentran los migrantes que provienen de países por fuera de la órbita del Mercosur y por lo tanto no se benefician con el criterio de *nacionalidad*.

Categorías migratorias

En los países analizados, entre las categorías migratorias más selectivas (y de más difícil acceso) están aquellas vinculadas al **trabajo**. Por lo general sólo se regularizan por motivos laborales las y los migrantes que pueden demostrar una relación laboral formal, los considerados “calificados” o los inversionistas o rentistas. 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—. Si bien estas actividades laborales generan empleo y movilizan recursos significativos en los países de América Latina, no otorgan las “credenciales” que las normas migratorias suelen exigir para regularizar la permanencia bajo esta categoría.

Categoría/País	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Perú	Uruguay
Trabajo	<p>✔ Incluye la categoría de trabajador migrante, que define trabajo como cualquier actividad remunerada.¹²</p> <p>✖ Práctica: sólo se regulariza a quienes realicen actividades con vínculo laboral formal.</p>	<p>✔ No limita trabajo al vínculo laboral formal.</p> <p>✖ Exige la presentación de contrato, oferta de trabajo, comprobación de formación académica o de experiencia profesional.</p> <p>✖ Práctica: no logran la</p>	<p>✖ Limita trabajo para fines de regularización a la relación contractual.</p> <p>✖ Exige la presentación de título de grado para las visas para profesionales o técnicos y que la actividad sea “indispensable al país” o no ponga en</p>	<p>⚠ Se limita al vínculo laboral formal, pero incluye la contratación de prestación de servicios.</p> <p>✖ Aquellos que prueben su expertise y capacidad financiera no necesitan presentar un</p>	<p>✔ No limita trabajo al vínculo laboral formal e incluye el trabajo autónomo.</p> <p>✖ Práctica: sólo logran la residencia por trabajo autónomo aquellos migrantes que pagan el tributo correspondiente.</p>	<p>✔ Define como trabajo a las actividades lucrativas de forma subordinada o independiente</p> <p>⚠ Determina que se debe presentar en la solicitud un contrato de trabajo o, en caso de ser trabajador independiente, el Registro</p>	<p>✔ Incluye la categoría de trabajador migrante. Autoriza trabajo en relación de dependencia o por cuenta propia.</p>

¹² Criterio definido en reglamento por la Convención sobre los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.

		residencia por trabajo autónomo ni aquellos migrantes que pagan el tributo correspondiente.	riesgo la seguridad nacional.	contrato de trabajo.		Único de Contribuyentes (RUC) activo y habido.	
--	--	---	-------------------------------	----------------------	--	--	--

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 debe comprometerse a pagar el viaje de regreso al país de origen una vez finalizado el contrato. En la 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. Más allá de estas barreras que excluyen a trabajadores migrantes que no tienen vínculos formales, la principal contradicción consiste en que en muchos casos las y los migrantes sólo pueden lograr trabajos formales si ya han iniciado o terminado su regularización migratoria.

Los criterios o motivos vinculados a la **unidad familiar** toman en cuenta los lazos parentales y conyugales, haciendo extensivos a familiares los permisos de ingreso y permanencia de la persona adulta referente de la familia. Estos criterios han permitido la reunificación y regularización de muchas familias. No obstante, las limitaciones surgen cuando su aplicación se restringe a vínculos formalizados (por ejemplo, cónyuges casados según la ley civil), a la necesidad de comprobación de dependencia económica y/o afectiva de la persona adulta o a grados familiares acotados, tales como p/madres e hijos/as. Estos casos suelen excluir vínculos de segundo o tercer grado (abuelos/as, nietos/as, tíos/as, sobrinos/as) que son los que en numerosas familias sostienen la crianza y el cuidado de niños y niñas. Con excepción de Brasil, que reconoce una amplia gama de vínculos, en las normas de la región predominan definiciones de “familia” que solo incluyen cónyuges, progenitores e hijos/as menores de edad.

Categoría/País	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Perú	Uruguay
Unidad familiar e interés superior del niño	<p>✔ La reunificación familiar es reconocida como un derecho.</p> <p>⚠ La unidad familiar alcanza a cónyuges, progenitores e hijos/as de argentinos/as, y de migrantes con residencia permanente y temporaria.</p> <p>⚠ Práctica: la autoridad migratoria acepta registros de unión convivencial, pero los registros civiles exigen el DNI para concretar la unión.</p>	<p>✔ La reunificación familiar es reconocida como un derecho y el interés superior del niño como un principio de la política migratoria</p> <p>✔ Incluye a cónyuges o compañeros sin discriminación, hijos, progenitores, hermanos, abuelos y nietos de brasileños o residentes y quienes tienen brasileños en su tutela.</p> <p>✔ Según la ley, niños y niñas no acompañados menores de 18 años pueden acceder a una residencia</p>	<p>⚠ Limita la unidad familiar a cónyuges, progenitores e hijos de chilenos o hijos de migrantes con visa o residencia.</p> <p>⚠ Posibilita que el menor de 18 años no acompañado pueda permanecer en el país, con el mismo status migratorio con el que ingresó.</p> <p>✔ Existe un permiso especial para Niños, Niñas y Adolescentes,</p>	<p>⚠ La definición es acotada a cónyuges, compañeros, padres e hijos de colombianos; y conyugue, compañero e hijos menores de 25 años de edad o con discapacidad de residentes.</p> <p>⊖ Los beneficiarios de unidad familiar con residentes no pueden trabajar.</p> <p>⊖ La nacionalidad colombiana de los hijos de migrantes nacidos en el país depende de la situación</p>	<p>✔ La reunificación familiar es reconocida como un derecho y se incorpora el concepto de familia transnacional</p> <p>✔ La definición de familia se basa en los “vínculos afectivos, económicos, sociales y culturales” hasta “el segundo grado de consanguinidad o de afinidad”. Incluye a los</p>	<p>✔ La unidad familiar y el interés superior del niño son reconocidos como principios de la política migratoria</p> <p>⚠ Definición se acota a cónyuges o compañeros, hijos menores de edad, o mayores de edad con discapacidad o solteros estudiantes hasta los 28 años y ascendiente de primer grado.</p> <p>✔ La categoría por razones humanitarias incluye a niño y</p>	<p>✔ La reunificación familiar es reconocida como un derecho.</p> <p>⚠ Definición se acota a cónyuges, progenitores e hijos de uruguayos, y a hijos/as solteros/as menores, o mayores con discapacidad de migrantes.</p>

	<p>⊖ Práctica: se realizan interrogatorios discrecionales cuando el criterio familiar consiste en matrimonio o convivencia.</p>	<p>temporaria y después la residencia definitiva.</p> <p>⊖ Los hermanos mayores de 18 años deben comprobar la dependencia económica y/o medios de vida. Además, los beneficiarios de la visa o residencia por reunión familiar no pueden constituirse en llamantes.</p>	<p>que puede ser obtenido independiente de la situación migratoria de los padres.</p>	<p>migratoria regular de los padres.</p>	<p>hijos y cónyuge o pareja en unión de hecho de nacional y residente.</p> <p>⊖ Práctica: no basta con el vínculo y tienen que probar medios lícitos de vida.</p> <p>✔ Reconoce el interés superior de la niña, niño y adolescente, los derechos a tener una familia, convivencia familiar.</p>	<p>niñas no acompañados.</p>	
--	---	---	---	--	---	------------------------------	--

Si bien algunos países (tales como Colombia y Brasil) reconocen expresamente las uniones civiles o consensuales, la exigencia de vínculo conyugal formalizado puede ser un impedimento para parejas del mismo sexo en países que no cuentan con legislación que legalice estas uniones. Asimismo, para algunas administraciones migratorias, el certificado de matrimonio emitido por el juez civil no resulta suficiente y ponen en práctica arbitrarios (y absurdos) interrogatorios e inspecciones para “confirmar” la convivencia y el lazo afectivo, que según su llamativa interpretación de la norma son el “verdadero” motivo en que se sostiene el derecho del cónyuge extranjero a solicitar la residencia. Vale aclarar que 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 poseen 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 pueden ser tales que, en la práctica, lo vuelvan inaccesible.

En este sentido, sería provechoso que todas las normativas migratorias de la región sostuvieran el interés superior del niño 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 no se les reconoce la nacionalidad colombiana 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 se encuentran en Colombia no pueden cumplir ese requisito. Así, entre agosto y septiembre de 2019, el gobierno colombiano puso en marcha una serie de medidas que apuntó a resolver la situación de riesgo de apatridia de cerca de 24.000 niñas y niños hijos de nacionales venezolanos nacidos en Colombia. 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 reglamenta la medida. En virtud de esta medida administrativa excepcional y temporal, los hijos de venezolanos que nazcan en Colombia entre enero de 2015 y agosto de 2021 tendrán la nacionalidad colombiana reconocida independiente de la situación migratoria regular de los padres. Niños y niñas hijo de padres de otras nacionalidades siguen teniendo los mismos obstáculos para acceder a la nacionalidad.

Las categorías migratorias vinculadas a iniciativas de integración **regional** (tales como la Comunidad Andina, el Mercosur o la Unasur) han demostrado ser una respuesta eficaz a una dinámica de larga data: la mayor cantidad de migrantes proviene de la propia región. Empujadas por la pobreza y las crisis políticas, económicas y sociales, muchas personas migran hacia aquellos países de la región donde consideran que tendrán mejores oportunidades laborales en el futuro inmediato, y hacia los que pueden trasladarse (y eventualmente regresar) sin costos ni riesgos excesivos. En este contexto, los criterios de regularización vinculados a la integración regional han contribuido a la protección de los migrantes suramericanos y a la disminución de algunas prácticas discriminatorias (institucionales y de particulares) que se sostenían en la articulación entre etnicidad/nacionalidad e irregularidad migratoria. Si bien la utilización amplia de estos criterios regionales ha producido impactos notables en algunos países (en particular en Argentina, Brasil y Uruguay) debe señalarse que pueden resultar discriminatorios en relación a las y los migrantes extra-regionales si estos no encuentran opciones de regularización equivalentes.

Criterio/País	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Perú	Uruguay
Regional	<p>✔ La normativa posee una categoría expresa que incluye nacionales de Estados parte o asociados al Mercosur</p> <p>⊖ Práctica: aplica la disposición de “Falso</p>	<p>⚠ Incluye nacionales de países parte en tratados de libre circulación. Sin embargo, no especifica cuáles lo que lo deja librado a las iniciativas multilaterales.</p> <p>✔ Práctica: se implementa el Acuerdo Mercosur a</p>	<p>⚠ Incluye nacionales de países con los que celebró convenios o tratados internacionales.</p> <p>⚠ Práctica: se implementa parcialmente el Acuerdo Mercosur, ya que excluye a nacionales de Colombia,</p>	<p>✔ La normativa posee una categoría expresa que nacionales de Estados parte o asociados al Mercosur</p> <p>⊖ Práctica: suspendió la aplicación para venezolanos. Además, incumple parte del Acuerdo</p>	<p>✔ La normativa establece la ciudadanía suramericana (conocida como VISA UNASUR) como parte del objetivo de “fortalecer la identidad suramericana como parte de la construcción de la ciudadanía regional”.</p>	<p>✔ Práctica: implementa el acuerdo Mercosur, pero no para Venezuela.</p> <p>⚠ Otorga esta calidad migratoria en el marco de lo establecido en Convenios o Tratados internacionales de los cuales el</p>	<p>✔ La normativa posee una categoría expresa que incluye a nacionales de Estados parte o asociados al Mercosur, que acceden directamente a la residencia permanente.</p>

	Turista” para impedir el ingreso de nacionales del Mercosur	nacionales de los Estados parte o asociados ⚠ Práctica: para acceder a la residencia permanente los nacionales del Mercosur deben presentar la comprobación de medios de vida lícitos. Suele aceptarse una autodeclaración.	Ecuador, Perú y Venezuela.	Mercosur al exigir para estas nacionalidades el pasaporte para los trámites migratorios y no reconocer el documento de identidad del país de origen.	<p>✔ Se les exige solamente el documento de identificación nacional el para el tránsito en el país.</p> <p>✔ Práctica: se implementa el acuerdo Mercosur, con exclusión de Venezuela.</p> <p>⚠ Práctica: No tienen que probar medios de vida de vida lícitos que permitan la subsistencia para acceder a la temporaria, pero sí para la permanente.</p>	Perú es parte, que establezcan la posibilidad de residencia. Sin embargo, no especifica cuáles.	
--	---	--	----------------------------	--	---	---	--

Las facilidades que cada país puede establecer varían de acuerdo a procesos de integración regional bi o multi-laterales. Por lo general, las facilidades implican la reducción y simplificación de la documentación exigida para ingresar y permanecer (independientemente de los motivos de

la migración), la aceptación de los documentos de identidad nacional como documentos de viaje, la eximición de apostillados y de traducciones, y el cobro de 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.

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

El acuerdo fue firmado el 2002 y entró en vigencia en 2009.

Estados Parte del Acuerdo: Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Bolivia, Chile, Perú, Colombia y Ecuador

Si bien el Acuerdo ha tenido una implementación dispar en cada país, un nacional de un Estado miembro o asociado del MERCOSUR puede acceder a la residencia en otro Estado Parte acreditando su nacionalidad e identidad (con pasaporte, cedula de identidad o certificado de nacionalidad), demostrando carencia de antecedentes penales y abonando 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 se aplicaría con independencia de la condición migratoria con la que hubiera ingresado el solicitante al territorio del país de recepción, e implicaría 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:



- ✓ acceder a cualquier actividad en igualdad de condiciones que los nacionales,
- ✓ gozar de los mismos derechos civiles, sociales, culturales y económicas que los nacionales,
- ✓ familiares no nacionales de Estado parte o asociado pueden igualmente radicarse,
- ✓ transferir libremente remesas.

Migración venezolana e integración regional

A pesar de los esfuerzos ya existentes de integración regional, los países de la región decidieron implementar respuestas *ad hoc* a la migración venezolana por medio del denominado *Proceso de Quito*, del que finalmente surgieron estrategias de regularización más bien unilaterales antes que colectivas. Solamente Argentina y Uruguay continuaron implementando los criterios y procedimientos ya existentes en el marco del Mercosur y Ecuador, al principio, otorgaba la visa Unasur ya existente. Brasil generó una residencia especial conocida como “de país fronterizo” que permite acceder a una residencia permanente a futuro. Perú, Colombia y Ecuador crearon para 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).

La regularización de personas que necesitan protección (pero no son reconocidas como refugiadas) o se encuentran en situación de vulnerabilidad es otro de los desafíos de la región. Excepto Chile y Colombia, todos los países aquí analizados cuentan con una categoría de ingreso o de residencia (o ambas) 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 estén amparadas por el principio de no devolución (entre otras). No obstante, los procedimientos para solicitar este tipo de residencia no están claramente definidos y su aplicación suele vincularse más a decisiones políticas de los Estados que a criterios objetivos. A menudo, su utilización depende de la clasificación de determinadas situaciones como “crisis humanitaria” y de la adopción de disposiciones administrativas que habiliten el criterio humanitario para permitir ingresos o regularizar permanencias de personas de nacionalidades puntuales. Ciertos países de la región han utilizado este criterio para mecanismos excepcionales y de emergencia para personas de Haití, Siria y Venezuela. Por lo general, esta categoría otorga residencias de duración acotada (uno o dos años) y suele ser reevaluada periódicamente, dejando a las personas en una situación de incertidumbre respecto a su regularidad, incluso cuando es evidente que los retornos al país de origen son inviables o altamente improbables.

Criterio/País	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Perú	Uruguay
Razones Humanitarias	<p>✔ Incluye las personas con necesidad de protección por razones de inestabilidad institucional, conflicto armado, trata y tráfico de personas, trabajo análogo al esclavo, apatridia y razones de salud.</p> <p>⊖ Práctica: el procedimiento es poco claro, depende de asistencia legal y de la discrecionalidad del Estado.</p>	<p>✔ Incluye las personas con necesidad de protección por razones de inestabilidad institucional, conflicto armado calamidad de grande proporción, desastre ambiental o de grave violación a los derechos humanos o al derecho internacional humanitario. Las víctimas de trata y tráfico de personas y de trabajo análogo al esclavo poseen categoría de</p>	<p>⊖ Incluye solamente solicitantes de refugio o asilo definidos en tratados internacionales</p>	<p>⊖ Incluye solamente solicitantes de refugio o asilo definidos en tratados internacionales</p>	<p>⚠ Incluye a las personas víctima de desastres naturales o ambientales y los solicitantes de protección internacional.</p> <p>⚠ También establece la residencia temporal de excepción que depende de la discrecionalidad del Estado.</p>	<p>✔ Incluye las personas en situación de gran vulnerabilidad o peligro de vida en caso de: abandono del territorio peruano; grave amenaza de sus derechos fundamentales; que hayan migrado por motivos de desastres naturales y medioambientales; trata o tráfico de personas; apatridia; o que los países de origen viven una situación de crisis reconocida internacionalmente.</p> <p>⊖ Práctica: No hay claridad sobre la implementación</p>	<p>✔ Establece permiso de ingreso por razones humanitarias.</p> <p>⊖ Práctica: la reglamentación es muy general y su otorgamiento varía caso a caso.</p>

		<p>regularización específica.</p> <p> Práctica: no está reglamentado y depende de la discrecionalidad del Estado.</p>				<p>de la calidad migratoria humanitaria ya que no se ha establecido un procedimiento claro. Estaría condicionada a la visa humanitaria.</p> <p> La normativa dedica especial protección a las “Personas extranjeras en situación de vulnerabilidad”: que se encuentran en “situación de desprotección o riesgo de no acceder al ejercicio pleno de sus derechos fundamentales en nuestro país”, como personas en situación</p>	
--	--	--	--	--	--	---	--

						migratoria irregular. <input checked="" type="checkbox"/> Entre las medidas de protección están la expedición de documentos y/o permiso temporal de permanencia y facilitación de los trámites y requisitos. Establece la posibilidad de otorgar la Calidad Migratoria Especial.	
--	--	--	--	--	--	---	--

Además de las residencias por razones humanitarias, existen **visas por razones humanitarias**, cuyo propósito suele ser el establecimiento permisos de ingreso para personas que, por diversas razones, no cumplen los requisitos para solicitar las visas ordinarias. Si bien históricamente los países de la región no han exigido visas de ingreso a los nacionales de países de América del Sur, la gran movilidad venezolana de los últimos años ha modificado este panorama. Así, Chile creó una “visa de responsabilidad democrática” (que se tramita por Internet y cuesta US\$ 30 por persona), Ecuador y Perú exigen, desde mediados de 2019, una visa de turismo o una visa humanitaria –que requiere pasaporte para tramitarse—. En contextos de crisis políticas o humanitarias agudas, difícilmente las personas migrantes tendrán el tiempo y los recursos solicitar una visa y esperar la resolución del trámite. Como ha demostrado la experiencia de otros países, la exigencia de visados tiende a incrementar los ingresos irregulares, que a su vez incrementan la irregularidad migratoria, la vulnerabilidad y la exclusión en el país de destino.

Más allá de los propósitos de protección que manifiestan, 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 sin dudas 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 del 2010. Los destinos principales fueron Brasil, Chile y la Argentina. Brasil (hasta 2017), Ecuador (en el 2010) y Chile (hasta el presente) establecieron visas de carácter humanitario (supuestamente sencillas de obtener) que las personas debían tramitar en los respectivos consulados en Haití.

Sin embargo, el Consulado de Brasil no dio abasto para atender la demanda, y el flujo de arribos irregulares por vía terrestre no cesó. Puesto que en ese entonces quienes tuvieran ingreso irregular no podían iniciar el trámite de regularización, miles de personas haitianas solicitaban asilo. Todas las solicitudes eran denegadas, y en su reemplazo Brasil generó un mecanismo excepcional de regularización otorgando la residencia por razones humanitarias.

También en 2017, Argentina dispuso que las personas haitianas que hubieran ingresado al país en calidad de turistas con anterioridad al 1° de marzo de 2017 podrían 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 carencia de antecedentes penales; y 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 reunir la totalidad de requisitos para presentarse. Vale señalar que al vencimiento de estas residencias, gran parte de estos migrantes se encontrarán nuevamente en situación migratoria irregular: por pertenecer un país por fuera de la órbita del Mercosur, las/los haitianas/os deben tener tres años de residencia temporaria para solicitar la permanente.

El **tiempo de permanencia** en el país de destino es un factor que las legislaciones migratorias suelen tomar en cuenta para distintos fines. Por ejemplo, para acceder a modalidades de residencia permanente que no están vinculadas a criterios de unidad familiar, es necesario haber contado con una residencia temporaria por períodos variables (uno, dos o tres años según el caso). En algunos casos, la residencia de hecho (es decir: no necesariamente regular en los términos que fija la norma migratoria) 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 este plazo se reduce a 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 (regulado por una ley distinta a la migratoria). Y 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 a las que estaban dirigidos. 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.

Criterio/País	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Perú	Uruguay
Arraigo y naturalización	⚠ Los nacionales del MERCOSUR acceden a la residencia permanente después de 2 años de residencia temporaria y los extra-MERCOSUR luego de 3 años. Por convenio	✅ Las y los migrantes pueden naturalizarse brasileños después de 4 años de residencia regular o 1 año para conyugues, padres y madres de brasileños. También está	⚠ Los migrantes con residencia temporaria pueden acceder a la residencia permanente después de al menos 1 año. Sin embargo, en la mayoría de los casos se les exige mínimo 2	⚠ Los migrantes con residencia temporaria pueden acceder a la residencia permanente después de un período de 2 a 5 años.	⚠ El acceso a la permanente exige cumplir al menos veintiún meses en calidad de residente temporal, pero con comprobación de medios de vida.	✅ Establece la posibilidad de permanencia después 3 años de residencia consecutivos.	✅ Las personas extra Mercosur que cuenten con más de siete años de residencia en el país, no deben presentar medios de vida para solicitar la residencia permanente.

	<p>especial, las personas brasileñas pueden solicitar directamente la residencia permanente.</p> <p>✔ Hasta 2017, las y los migrantes podían solicitar la nacionalidad argentina luego de dos años de residencia de hecho. Luego de 2017, la residencia debe ser de dos años, y en cumplimiento de los requisitos que fija la ley de migraciones.</p>	<p>habilitada la naturalización para migrantes con 15 años de residencia de hecho.</p> <p>⚠ Les migrantes acceden a la residencia permanente después de 2 años de residencia temporaria en el caso de nacionales del Mercosur. La residencia por unidad familiar, entre otras, como refugio y para víctimas de trata, son permanentes en primer término. Otras, como estudio, no pueden transformarse</p>	<p>años, como en los permisos vinculados a contrato de trabajo.</p>				<p>⚠ Solo las personas que son descendientes de uruguayos/as (hijos/as o nietos/as) pueden obtener la nacionalidad uruguaya. Las personas extranjeras que no descienden de uruguayos pueden acceder a la ciudadanía legal (que implica derechos políticos) pero no a la nacionalidad.</p>
--	---	---	---	--	--	--	---

		en permanente.					
--	--	----------------	--	--	--	--	--

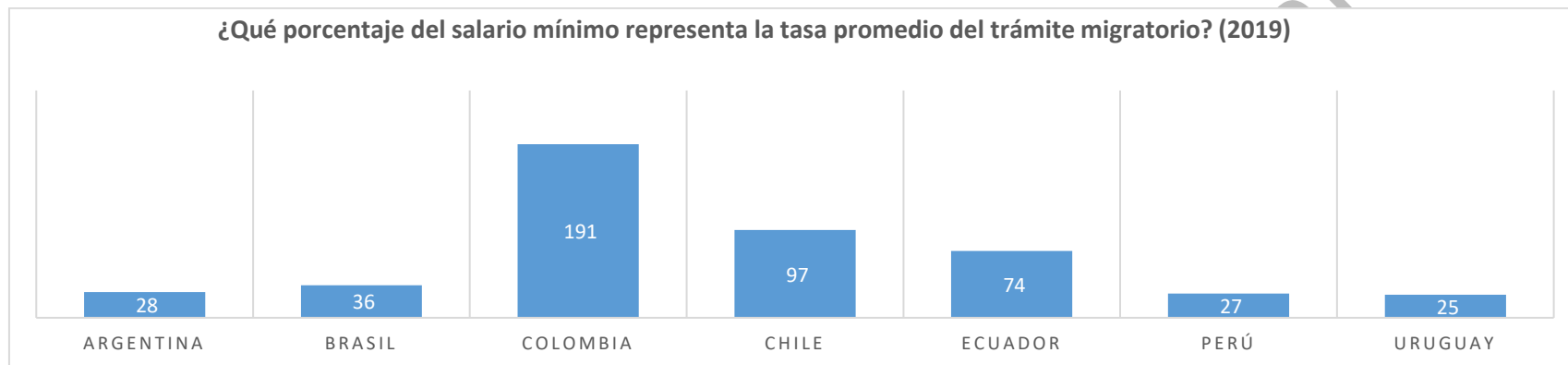
Costos

Los elevados costos de las tasas para tramitar permisos de ingreso o residencias (y eventualmente de las multas que deben abonar quienes están en situación irregular) suelen ser un obstáculo, especialmente para quienes trabajan de manera informal o discontinua. Efectivamente, en todos los países analizados regularizarse implica un gasto considerable para los presupuestos familiares, y siempre se trata de montos superiores a los que abonan los nacionales para obtener sus documentos de identidad. Sin embargo, en varios países existen montos diferenciales para ciertos casos o formas de atenuar el costo.

Brasil ha establecido una única tasa migratoria para todos los migrantes. Argentina tiene tasas diferentes para trámites Mercosur y extra-Mercosur (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 paga tasa el trámite extra-Mercosur, mientras que la residencia permanente Mercosur es gratuito: 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 el valor de la tasa en función del tipo de visa. En Colombia los permisos especiales creados para personas venezolanas son gratuitos.

Brasil y Argentina poseen mecanismos de eximición de tasas en todo el procedimiento. En la Argentina esto se hace mediante un atestado de condición socio-económica que se realiza en ciertas dependencias públicas. En Brasil suele aceptarse una declaración jurada personal o hecha con el apoyo de la Defensoría Pública. En los casos de 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 migrante debe tramitar posteriormente el documento nacional de identidad, que se abona aparte. En Ecuador, para obtener el documento nacional es menester contratar un seguro de salud privado o público.



Notas

- En ningún país se consideró los posibles costos adicionales referentes a antecedentes penales nacionales, apostilla, traducción, entre otros. Sino más bien los costos de las tasas migratorias.
- Argentina: el valor se calculó promediando el monto de la tasa Mercosur y Extra-Mercosur (\$ 3000 y \$ 6000) que incluye el costo de la cédula de identidad (DNI).
- Brasil: el valor se calculó 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: el valor se calculó a partir del costo fijo para inicio del trámite (USD 52), el promedio de las tasas de otorga de las visas (varía entre 230 y 391) y el costo de la cedula de extranjería (USD65).
- Chile: el valor se calculó promediando las tasas para cada visa de residente por nacionalidad (varía entre USD 12 y 675)¹³ sumada la tasa de obtención de la cédula de identidad para extranjeros (\$ 4.270).
- Ecuador: el valor se calculó 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: el valor se calculó 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)

¹³ De las 606 tasas existentes, solamente 13 son superiores a 675 dólares.

CAPÍTULO 3. LA ADMINISTRACIÓN MIGRATORIA: ENTRE LABERINTOS Y EL DEBER DE PROMOVER

Además de las leyes que cada país establece, las políticas migratorias incluyen un conjunto de procedimientos y prácticas administrativas que estructuran y organizan el modo cómo las instituciones estatales se relacionan cotidianamente con la población migrante. En el caso de 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 diversos formularios o sitios web, la disponibilidad de los canales para solicitar asesoramiento o información, la capacitación e instrucciones que reciben funcionarios/as y empleados/as, etcétera. 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 solo puede iniciarse en unas pocas oficinas (ubicadas en las grandes ciudades) o que implica presentar diversos papeles en distintas dependencias a lo largo de varios meses puede ser insostenible para migrantes que 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— que dispensan empleados/as y funcionarios/as, y que sin lugar a dudas resulta de y expresa una perspectiva institucional.

La cantidad de trámites resueltos en un período dado, la infraestructura que se pone a disposición y la organización del circuito del trámite resultan indicadores complementarios del espíritu y de los resultados concretos que busca lograr 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 cuentan con los recursos materiales y simbólicos para salvar las vallas burocráticas.

Prácticas de cercanía física y simbólica

El acceso a los servicios ofrecidos por el Estado resulta más complejo para las personas con menores recursos, 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 en la reducción 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 *in situ* sobre el trámite de regularización, verificar la documentación existente y orientar para la obtención de la faltante. En la Provincia de Buenos Aires (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 del 2018.

Autoridad migratoria

En Argentina, Brasil y Chile las autoridades migratorias encargadas de la regularización se ubican funcionalmente en el organigrama de los Ministerios del Interior. En Argentina, la Dirección Nacional de Migraciones es una autoridad civil, en tanto que en Brasil y en Chile el trámite migratorio se hace ante la Policía Federal (Brasil) y en parte ante la Policía de Investigaciones (Chile).

En Colombia y Ecuador las autoridades migratorias para los temas de regularización son civiles y se encuentran en los respectivos Ministerios de Relaciones Exteriores. Perú y Uruguay, por su parte, poseen una dependencia mixta. En Perú, el Ministerio de Relaciones Exteriores se encarga de la implementación de algunas calidades migratorias (como las de razones humanitarias) y la Superintendencia Nacional de Migraciones - órgano adscrito al Ministerio del Interior – de las demás. En Uruguay, los ciudadanos de países del Mercosur y los familiares de personas uruguayas realizan 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. En Ecuador, recientemente los venezolanos se regularizan (a través de la visa humanitaria) ante el Ministerio del Interior.

Si bien se trata de países con historias migratorias diversas, la presencia de autoridades administrativas (civiles, policiales o militares) dependientes de los Ministerios del Interior evidencia el rol que juega la seguridad en la gestión migratoria. En las últimas décadas, los intentos por implementar y consolidar políticas migratorias con perspectivas de derechos han debido sortear (al menos parcialmente) estas lógicas de control y de sospecha, así como las exiguas experiencias de cercanía con la población migrante de los ministerios de relaciones exteriores.

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

Brasil nunca ha tenido una autoridad migratoria especializada, y esto no ha cambiado 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 institución que recibe a las personas migrantes e inicia los trámites de permanencia es la Policía Federal (PF), que históricamente ha cumplido funciones de policía migratoria, de control de la migración y de seguridad de fronteras. Puesto que las delegaciones de la Policía Federal están organizadas de manera descentralizada, no hay procedimientos ni criterios comunes de actuación. A ello se suma la alta rotación de empleados y funcionarios, que dificulta su capacitación y su perfeccionamiento en la tarea. 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, incluso en la División de Control de Inmigración.

En el 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. Según el decreto 9.286, el Ministerio de Defensa funciona como su secretaria ejecutiva, enfocada en la logística. En la práctica, es la institución que coordina el día a día de la operación y determina su orientación y prioridades. El resultado de la operación en su conjunto es valorable: los migrantes ingresan por la frontera y allí mismo inician sus trámites de regularización migratoria o de solicitud de refugio y con esto tramitan documentos esenciales, como el certificado de vacunas y el certificado de persona física (CPF – con cual se puede, por ejemplo, abrir una cuenta en el banco). También tienen acceso a alimentación y abrigo.

La operación militariza la respuesta humanitaria y consolida al Ejército como la autoridad que acumula las capacidades y experiencias en la gestión de la población migrante, que podría estar a cargo de órganos civiles, como las autoridades de desarrollo y asistencia social. Esta consolidación agrava un contexto en el cual el país vive una militarización creciente de la política y del gobierno – en febrero de 2020 los militares encabezaban ocho de los 22 ministerios. El general que coordinó la *Operação Acolhida*, asumió en mayo de 2020 el Ministerio de Salud.

Procedimientos permanentes u ordinarios

Los circuitos de regularización migratoria ordinarios (que están disponibles de manera permanente) incluyen como mínimo tres etapas o pasos sucesivos: 1) solicitar el turno ante la autoridad competente para iniciar el trámite; 2) presentar ante dicha autoridad toda la documentación exigida para obtener el permiso de residencia al que se aplica, y 3) recibir la decisión de la autoridad en relación a la solicitud presentada. 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 o recursos de revisión de la decisión y eventualmente de apelación.

En los países de la región, el tiempo que transcurre entre que la persona solicita el turno para iniciar el trámite de regularización y que recibe la decisión de la autoridad migratoria ronda el año. Sin embargo, en un extremo hay trámites que demoran tres meses, y en el otro, trámites que se extienden durante un año y medio. Estas 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, incluso las que involucran a otras reparticiones) que un trámite que exige a la persona presentar distintos papeles ante distintas oficinas ubicadas en diversos lugares —para cada uno de los cuales es necesario solicitar un turno aparte—. Naturalmente, cada segmento autónomo 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 para trabajar formalmente mientras el trámite está en curso. Cuando los tiempos son prolongados, muchas personas no tendrán más opción que recurrir al trabajo informal para mantenerse.

Ningún país de la región posee un sistema de ventanilla totalmente única, pero algunos tienen sistemas más reducidos que otros – con más o menos trámites paralelos. Por lo general, las personas deben tramitar por sus propios medios los **antecedentes penales** de su país de origen (y legalizarlos, apostillarlos y traducirlos, según corresponda). En Brasil y Uruguay, deben tramitar por su cuenta, además, ante el órgano de seguridad que corresponda, los antecedentes penales del país de residencia.

Por otro lado, en Argentina y Brasil por lo general deben solicitar un solo turno ante la autoridad migratoria, y una vez que ésta ha recibido y verificado la documentación necesaria para iniciar el trámite de regularización, las personas reciben 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 expresamente 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 trabajar. En Uruguay es posible trabajar formalmente con la constancia de trámite migratorio iniciado, que a su vez permite solicitar una cédula de identidad provisoria ante 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 no provisorio del migrante es un trámite aparte. En Ecuador, el migrante debe además tramitar un seguro de salud para obtener la cédula nacional.

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 ante una oficina de Registro Civil.

Uruguay

En Uruguay, los trámites de residencia de personas provenientes de países del Mercosur son gratuitos y se realizan en el Ministerio de Relaciones Exteriores. Los trámites extra-Mercosur 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), que se irá aportando 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 inicia otorgando a las personas migrantes 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 relativamente comunes. Tradicionalmente están las conocidas “amnistías migratorias”, que suelen ser una respuesta a los déficits de los mecanismos ordinarios y permanentes, ya que simplifican o establecen excepciones a los requisitos para realizar trámite masivos y amplios. Brasil ha puesto en marcha cuatro programas especiales en las últimas décadas (en 1981, 1988, 1998 y 2009). El del año 2009 (vigente durante 180 días) estuvo dirigido a personas migrantes en situación irregular que hubieran ingresado al país con anterioridad al 1º 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.

Más recientemente, algunos flujos migratorios también han recibido respuestas o 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 a 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 ningún tipo de solución a quienes arriben en las mismas condiciones unos pocos meses más tarde o que se queden por más tiempo de lo que estos permisos especiales autorizan. Puesto que no generan soluciones duraderas, es necesario repetirlos.

Colombia y los permisos especiales para venezolanos/as

Ante el gran flujo de personas venezolanas arribadas en los últimos años, Colombia implementó programas de regularización temporales organizados en torno a los denominados *Permisos Especiales de Permanencia* (PEP). Se trata de un permiso gratuito que ha tenido como requisitos el pasaporte vigente y el ingreso regular. La emisión del PEP es automática luego que la persona informa sus datos y carga sus documentos. La vigencia inicial es de 90 días y se prorroga automáticamente hasta por dos años.

Desde 2017 hasta el cierre de este informe (febrero 2020) el programa se extendió en seis oportunidades para quienes ya se encontraban en el país. El primero estaba destinado a quienes ingresaron antes del 28 de julio de 2017, el segundo a quienes ingresaron antes del 8 de febrero de 2018 y el tercero antes del 18 de diciembre de 2018. El primero estuvo abierto durante cerca de 90 días y los demás durante 120 días.

Las personas que ingresaron luego del 18 de diciembre de 2018 carecieron de vías de regularización hasta fines de 2019, cuando el gobierno anunció otro PEP (para ingresos previos a noviembre de 2019) y un *Permiso Especial de Permanencia para el Fomento de la Formalización*, destinado a migrantes que aunque hubiesen ingresado de manera irregular contarán con una oferta laboral.

Mientras estos programas estaban vigentes, entre abril y junio de 2018 el gobierno creó el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (RAMV). El objetivo del registro consistía en realizar una caracterización de la población migrante en el país. En agosto de 2018, el gobierno extendió los beneficios del PEP a las personas que se hubieran registrado en el RAMV. Los migrantes tuvieron solamente dos meses para solicitar la regularización, entre agosto y octubre de 2018.

En enero de 2020 se estimaba que en Colombia residían casi 1.800.000 venezolanos/as. De ellos 58% se encontraban en situación irregular. Transcurridos los dos años de vigencia máxima del PEP los migrantes deben concurrir a los procedimientos de regularización ordinarios. Están cercanos a esta situación aquellos que solicitaron el PEP en el 2017. Es de notar que los PEP expedidos en 2017 y 2018 se renovaron por dos años más.

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

Ecuador ha instituido una amnistía migratoria por razones humanitarias a migrantes venezolanos que hubieran ingresado regularmente al país (con sello de ingreso) antes del 25 de julio de 2019 y luego hubieran quedado en situación migratoria irregular. Simultáneamente, Ecuador 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 correspondiente. 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 se encuentran en situación migratoria irregular, a febrero de 2020 solo se había regularizado alrededor del 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 correspondiente. Sin embargo, por cuestiones políticas (Ecuador abandonó la UNASUR y se manifestó contrario al bloque), el gobierno de Ecuador no solo no habilitó el mecanismo ordinario disponible sino que creó otro (la visa humanitaria) al que le agregó la exigencia del pasaporte.

El objetivo de regularización de una población específica queda comprometido si los procedimientos *ad hoc* se vuelven la regla, cambian constantemente y tienen tiempos cortos de implementación. También tienen su alcance limitado 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 han demostrado las limitaciones de las normas migratorias vigentes para asegurar la regularización de ciertas colectividades arraigadas que reciben cotidianamente nuevos migrantes. En la medida en que no se trata de arribos puntuales, las soluciones excepcionales difícilmente puedan concebirse como sostenibles. Por otro lado 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.

Perú y los permisos especiales para venezolanos/as

Aunque tenía criterios de regularización disponible para los venezolanos (tales como la calidad migratoria por razones humanitarias o la calidad especial), en enero de 2017 Perú creó un mecanismo extraordinario, conocido como Permiso Temporal de Permanencia (PTP). El PTP no es considerado una autorización de residencia y, por lo tanto no otorga carnet de extranjería, esencial para el ejercicio de derechos y para la vida diaria. Se trata de un permiso que autoriza para trabajar y que tiene la vigencia de un año. 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 destinados a migrantes que ya se encontraban en el país (que habían ingresado antes del 2 de febrero de 2017 y antes de 31 de julio de 2017, respectivamente). 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 han establecido en Perú, pero no ha habido otra extensión del programa y el país impuso medidas más restrictivas. A partir de comienzos de 2019 se exige pasaporte para el ingreso al país y desde junio de 2019 se les exige una visa, excepto para casos humanitarios (solicitantes de asilo, menores de 18 años, personas gestantes y aquellos con miembros de 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 para 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, los venezolanos obtendrán la Calidad Migratoria Especial Residente Temporal por un año, prorrogable por igual término. Después deben 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 ciudadanos/as 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 el artículo 23 inc. / de 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 24 meses respectivamente, 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 dictadas contra personas senegalesas y dominicanas 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 extra-Mercosur. Podían iniciar el trámite las personas senegalesas que acreditaran residencia de hecho en el país 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 consultar para esa nacionalidad—. Las personas dominicanas sí debían demostrar ingreso regular al territorio.

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 (CAREF 2019). 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 modo que incluya a trabajadores de la economía popular.

Accesibilidad de los procedimientos

Además de establecer procedimientos tendientes a la regularización, los Estados deben desarrollar herramientas que promuevan la igualdad de condiciones para acceder a los trámites. Comprender la información que figura en una página web implica contar con acceso a Internet, cierto nivel de alfabetización digital y comprensión del lenguaje técnico en el que están descriptos los procedimientos. Esto significa que, *a priori*, una parte considerable de la población queda excluida si no se promueve 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 acerca de los trámites. Asimismo, muchos ofrecen folletos u otros materiales digitales (realizados en colaboración con otras organizaciones) que explican los pasos con mayor detalle. Sin embargo, solamente Argentina y Uruguay ofrecen un servicio de información y asesoría presencial en los trámites. En ambos países esta asesoría es brindada por empleados públicos en las mismas dependencias donde se realizará el trámite. En Argentina, en las oficinas más concurridas, suelen formarse larguísimas colas de personas que esperan durante horas para hacer su consulta. En los demás países, el migrante depende de la asesoría que pueden proveer las organizaciones sociales o de la buena voluntad de un empleado que además debe iniciar el trámite, recibir y verificar documentación, etcétera.

Contar con información proveniente de una fuente oficial no solo aumenta la confiabilidad, sino que contribuye a la eficiencia del sistema, en la medida que 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, tales 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 la suba de la documentación a una plataforma (Argentina, Colombia) e incluso la emisión de algún tipo de visado, comprobante o permiso.

Sin embargo, para muchas personas los sistemas *online* representan un gran obstáculo material y simbólico. No todas cuentan con 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 resultar una valla muy concreta.

Así, 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 resulte discriminatoria ni excluyente. Por lo pronto, una opción sencilla consiste en 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, en los casos en que existen defensores destinados a estas funciones, son pocos y la demanda de ellos es grande, por lo que tienden a concentrarse más en los casos urgentes (tales como expulsiones) y menos en los obstáculos que pueden aparecer en 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 en la región ha significado un mayor acceso a la justicia de la población migrante - tanto en términos de casos individuales como en la generación de jurisprudencia en la materia. 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, como en materia de no detención por razones migratoria y de la 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 para solucionar sus trámites y para protegerse de medidas de coercitivas o de restricción de derechos.

El Ra.D.Ex en la Argentina

En noviembre de 2018, la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) puso en marcha el sistema de Radicación a Distancia de Extranjeros (RADEX). Consistente en una plataforma *online* en la que se opera a través de un usuario personal creado *ad-hoc*, 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 iniciar 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 de los montos de las tasas). Uno fue el incumplimiento de los plazos previstos para la obtención de la radicación (90 días para quienes pagaran tasa ordinaria; 48 hs para quienes pagaran tasa preferencial). Otro fueron las dificultades para solicitar (y lograr) el trámite gratuito, que remitía a un lentísimo procedimiento presencial. A partir del cambio de gobierno en 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.

CAPÍTULO 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 el desarrollo de prácticas que facilitan y aceleran la identificación y la expulsión de ciertos grupos de las personas migrantes. En los últimos años se han difundido más ampliamente discursos de autoridades públicas o mensajes oficiales que, con datos endebles, 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. Las tensiones que existen entre las prácticas tendientes a la regularización y a las que están apuntadas a la expulsión ameritan una puesta en foco.

En el ámbito normativo, aunque haya habido reformas, la mayoría de los países de la región conservan causales de expulsión vinculadas a cuestiones penales, incumplimiento de las normas migratorias o figuras de “orden” o “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 la medida —por ejemplo, el arraigo y los vínculos familiares en el país.

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 (por diversos motivos), el uso de la deportación puede constituirse como la contracara de la regularización. Es decir: oportunidades de regularización para quienes se perfila como “obedientes” o cumplidores 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 una fracción ínfima de las que exhiben los países del Norte Global. No obstante, su presencia creciente (en los discursos y en la práctica) es 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 la idea de 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 un grupo de 53 personas venezolanas con antecedentes penales acusadas de haber ingresado al país con documentos falsos y haber omitido información migratoria, incluyendo 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, permitiendo el inmediato retiro del país de estos ciudadanos.” Las autoridades afirman, como lo hicieron ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que Perú estaría viviendo “niveles de violencia que no se veía antes”, lo que justificaría la exigencia de visa a personas venezolanas, así como medidas de inteligencia para desarmar grupos delictivos de esta nacionalidad.

A agosto de 2019, por lo menos 200 migrantes habrían sido 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. A ello se suman las expulsiones derivadas de la situación migratoria irregular. El Ministerio del Interior anunció haber expulsado, solamente durante septiembre de 2019, 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 ubicado al sur de Lima. En este marco, el gobierno anunció la creación de la Brigada Especial contra la Migración Delictiva en el ámbito de la Dirección de Investigación Criminal de la Policía Nacional. Al destacar la creación de la Brigada, el presidente Vizcarra expresó 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.

A la vez, como señala el informe *Cambios en las Actitudes hacia los Inmigrantes Venezolanos en Lima-Callao 2018-2019* del Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú, “las percepciones [de la población encuestada] vinculan a la migración con el miedo y la delincuencia, alcanzando porcentajes altísimos”. En 2018, el 55% afirmaba que muchos de los venezolanos se dedicaban a actividades delictivas, esta proporción alcanzó el 80% en 2019.

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, así como las sanciones correspondientes a quienes incumplen las normas migratorias. Entre estas últimas se incluyen los casos en que las personas extranjeras deben abandonar el país, ya sea de forma voluntaria (es decir: por su propia cuenta) o por la fuerza —cuando el Estado ejecuta la salida—. El alcance de estas definiciones es fundamental ya que implican la medida más gravosa para las personas migrantes y que genera la mayor afectación de derechos. 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 estén garantizados.

Cada país denomina esta práctica de distinta manera. En Brasil, por ejemplo, la “repatriación” describe 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” hace referencia a la salida voluntaria, en tanto que la “expulsión” remite a la salida forzosa. En esta sección analizaremos estas figuras de manera conjunta y las denominaremos genéricamente como prácticas de deportación o expulsión.

Irregularidad

En todos los países de la región, la permanencia irregular es causal de expulsión. Sin embargo, en Argentina, Brasil y Uruguay la expulsión del territorio no es la medida inmediata cuando el Estado verifica la irregularidad migratoria. El migrante primero tiene la oportunidad de regularizar su situación migratoria en un plazo determinado (60 en Argentina y 120 en Brasil). Si ello no ocurre, la autoridad migratoria procede a dictar la orden de expulsión. En Ecuador, una vez constatada la irregularidad, el migrante no podrá 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 habilitar la imputación solamente de 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. La Ley de Migración brasileña establece que “podrá ser concedida la autorización de residencia independiente de la situación migratoria” (Art.31,§ 5º).

Antecedentes penales

Todos los países de la región incluyen alguna causal de expulsión vinculada a la comisión de un delito. Sin embargo, hay variaciones respecto al delito y el monto de la pena que da lugar a la expulsión.

Brasil, Ecuador y Perú sólo consideran como causales de expulsión las condenas firmes y, en el caso de Perú y Ecuador, solamente aquellas que fueron cumplidas. Los demás países tienen definiciones amplias de antecedentes penales y consideran como tales incluso los procesamientos y/o las informaciones de inteligencia sobre actos cometidos en el país de origen o de residencia. Estas definiciones presentan distintas problemáticas. Cuando la expulsión se hace luego del cumplimiento de la condena penal, opera como un segundo castigo (que no se aplica a los nacionales). En los casos de procesamientos e información de inteligencia en el país de destino, se vulnera el principio de inocencia y la expulsión resulta una pena efectiva antes que la culpabilidad sea 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 delito y las posibilidades de resocialización. Ecuador define como causal de expulsión 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 casi siempre imprecisamente definidos y que pueden depender de la interpretación discrecional de la autoridad migratoria y policial. De hecho, en 2019, en el contexto de las protestas sociales en Chile y en Colombia, esta causal fue utilizada para expulsar migrantes venezolanos. Estas medidas no sólo son parte de una tendencia a una política migratoria dura y criminalizadora, sino que también buscan deslegitimar, disciplinar y desalentar las protestas sociales en general y el derecho a la protesta de las personas migrantes. Esta “polivalencia táctica” del uso de los migrantes en su relación con el delito y el desorden excede a la discusión sobre política migratoria, aunque tenga consecuencias en ella.

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 pasible 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 criminalmente o sobre la cual haya información de inteligencia. La evaluación de “peligrosa” es un acto discrecional del agente federal sin exigencia de procesamiento formal, pero sobre la cual cabe recurso.

Deportaciones en Colombia en el marco de protestas sociales

El 21 de noviembre de 2019 Colombia vivió un paro nacional con cientos de miles de colombianos en movilizaciones masivas que se mantuvieron por varios días. Las protestas cuestionaban las reformas previsionales y laborales, la reforma tributaria, el incumplimiento del Acuerdo de Paz, los asesinatos de líderes sociales, entre otros.

El 25 de noviembre, en el marco de estas protestas, las autoridades colombianas expulsaron a 59 ciudadanos venezolanos, acusados de “vándalos” y “delincuentes”. Las expulsiones se efectivizaron mediante el procedimiento discrecional establecido en el Decreto 1067 para los casos de “seguridad nacional”, que no prevé recursos. Sin poder despedirse de sus familiares, y vestidos incluso en pijama y sandalias, los ciudadanos venezolanos fueron sacados del país desde un aeropuerto militar, sin acceso a una copia de la resolución que determinaba su expulsión y sin poder contactarse con un defensor. Sus familiares recibieron información falsa sobre su situación y fueron citados para un día y hora en que la Policía ya los había sacado del país.

El 17 de diciembre fue detenido y expulsado bajo el mismo procedimiento de “seguridad nacional” el ciudadano venezolano M.A.C.Q. La decisión se fundamentó en el hecho de que el 22 de noviembre M.A.C.Q. habría realizado “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. afirma que grabó ese video para informar a la esposa de las protestas que se estaban organizando, para el gobierno es la prueba de se trata de un “espía” que amenaza a la seguridad nacional. M.A.C.Q., que está casado con una mujer colombiana y padre de una niña de seis años de la misma nacionalidad, contaba con un Permiso Especial de Permanencia. Fue expulsado sin ninguna consideración sobre su arraigo en el país, el derecho a la unidad familiar y el interés superior de su hija y sin la oportunidad de ejercer su derecho a la defensa, y sin garantías del derecho al debido proceso. El Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), DeJusticia y la Clínica Jurídica para Migrantes de la Universidad de los Andes solicitaron medidas cautelares ante la Comisión Interamericana de derechos Humanos (CIDH).

Razones para no proceder a la expulsión

Es igualmente importante las definiciones y alcances de las situaciones en las cuales las deportaciones o expulsiones no proceden o están expresamente prohibidas. En estos casos, los derechos de las personas migrantes limitan la facultad estatal y deben ser evaluados al momento de decidir la expulsión.

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 alegando 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 al país antes de los 12 años y de personas mayores de 70 años que viven en el país hace más de 10 años. También establece excepciones para personas con 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, la vulneración del derecho a la unidad familiar podría suspender la expulsión, pero el análisis es caso a caso y pareciera conllevar un considerable grado de discrecionalidad. Uruguay, además, prohíbe la expulsión colectiva de migrantes. 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 vinculadas a antecedentes penales.

Perú es el único país que prohíbe que cualquier sanción sea aplicada 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 aquellas 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 aplica 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 aprobado el 30 de enero de 2017 y modificó dos leyes nacionales: la de Migraciones y la de Nacionalidad y Ciudadanía. El DNU sintetizó la decisión política del gobierno nacional de vincular migración con delito. Unos días antes, el presidente Mauricio Macri 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 decisión de expulsión no tiene que ser personal y la derivación de los casos a la defensa pública ya no es obligatoria. 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 graves 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 su 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 menor (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.

Versión no

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 del mismo 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 constaran con antecedentes penales. Quienes no se inscribiesen dentro del plazo señalado serían expulsados.

Este proceso se enmarcaba en una serie de medidas administrativas y legislativas implementadas por el Presidente Piñera para “ordenar la casa” y “cerrar las puertas con machete a los que vienen a causarnos daño”. Efectivamente, durante su campaña electoral Piñera enfatizó la necesidad de establecer reglas claras y fortalecer los mecanismos de control de la migración para “hacer más expedita y menos burocrática la expulsión” de migrantes que cometieron un delito, incluso si ya habían cumplido su condena.

De los 300.000 migrantes esperados en el programa sólo 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 por la existencia de antecedentes penales) y que esas personas deberían ser expulsadas. Para ello, la policía realizó 85.000 operativos de control migratorio durante 2019 —cinco veces más de los realizados durante 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 llevadas a cabo en este contexto 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 elementos clave para asegurar el acceso a la justicia de quienes han recibido una orden de expulsión. Estas son las instancias que permiten al migrante presentar elementos que puedan revertir una decisión con gran impacto sobre su vida.

En todos los países analizados, el procedimiento de expulsión es fundamentalmente administrativo, y están disponibles los recursos administrativos y judiciales ordinarios establecidos en leyes generales.

Solamente Argentina y Uruguay establecen la revisión judicial obligatoria de la expulsión, que solo puede concretarse si existe autorización judicial. En Uruguay, el migrante cuenta con 30 días para presentar la impugnación judicial de la decisión administrativa (si no lo hace la decisión administrativa 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, no la autoridad migratoria no puede avanzar en su decisión).

Chile también establece la posibilidad de 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 tendrían 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 proceden recursos.

Ecuador establece un foro especial: el procedimiento administrativo de deportación se inicia por medio de la convocatoria a una audiencia en la cual se deberá presentar toda la prueba. La decisión podrá ser objeto de recurso de reposición y apelación. No se contemplan formas de impugnación 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 dispone de 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 por 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. No obstante, la Corporación de Asistencia Judicial ofrece asistencia jurídica gratuita desde el Estado, pero cuentan 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 derechos de personas migrantes.

La nacionalización del delito en Ecuador

El fin de semana del 19 de enero de 2018 marcó la profundización del vínculo entre migración y criminalidad en el país. Un video que mostraba a un hombre venezolano asesinando a puñaladas a una mujer embarazada causó conmoción nacional. Este grave femicidio llevó al presidente Lenín Moreno a pronunciarse en las redes sociales el 20 de enero al mediodía: “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.” El presidente, en su pronunciamiento, unió dos problemas sociales —la violencia contra las mujeres y la xenofobia— al culpar a una nacionalidad específica y a su supuesta situación migratoria irregular por un tema complejo que demanda las más distintas medidas desde el Estado. A la noche hubo ataques a la comunidad venezolana en la localidad de Ibarra, ubicada a dos horas de la frontera con Colombia. Expresión de la xenofobia contenida hasta el momento, grupos de ecuatorianos, en distintos puntos de la ciudad, invadieron y saquearon 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, la Universidad Católica y la Misión Scalabriniana denunciaron esas medidas por discriminatorias: la Ley Orgánica de Movilidad Humana (LOMH) sólo exige la presentación de cédula de identidad para los ciudadanos sudamericanos. La medida cautelar fue concedida y los requisitos levantados. En segundo lugar, se registró un aumento de la persecución policial y del control migratorio en los lugares de trabajo y en la calle hacia las personas venezolanas. El Decreto 826 de julio de 2019 finalmente consolidó este intento al establecer el requisito de visa y pasaporte para permitir el ingreso de venezolanos/as al país.

Un año después de los hechos de Ibarra, el asesinato de una mujer de 68 años, supuestamente cometido por 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. Declaró que “las reformas a la Ley de Movilidad nos permitirán expulsar y deportar a aquellos extranjeros que vienen al país a delinquir y que son encontrados cometiendo delitos. Vuelvo a recalcar: que nos permita deportarlos”. 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 solicitado por autoridad. El proyecto todavía está en análisis dentro de la Asamblea Nacional.

¿Hacia la criminalización de la migración?

En sentido estricto, la criminalización de la migración consiste en la tipificación del ingreso y la permanencia irregulares como delitos penales. De los países de la región, solo Chile tipifica al ingreso irregular como un delito, pero son exiguas las detenciones por este motivo. En los demás países, los incumplimientos de las disposiciones de la ley migratoria son infracciones administrativas y no delitos.

Sin embargo, la migración, y especialmente la migración irregular, puede ser construida como una cuestión de seguridad por otros dispositivos, incluso penales. En América Latina, el reciente fortalecimiento de sectores conservadores ha reforzado la aplicación a los migrantes de la doctrina de las nuevas amenazas, que busca señalar a determinados grupos y sectores como responsables de problemas estructurales, creando la idea de la existencia de "enemigos internos".

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 han incrementado su rol en las tareas de control migratorio y sus acciones de prevención en las calles. Una muestra de ello es la represión de la protesta social, el hostigamiento de trabajadores de la economía popular (tales como vendedores ambulantes) y la "guerra contra las drogas", que solo pareciera alcanzar al narcomenudeo, último eslabón de la cadena. Estos procedimientos, dirigidos principalmente a sectores populares (a los que pertenecen la mayoría de 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 pueda 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 del territorio.

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 extraordinaria 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 simple desorden. Por el contrario, los registros y relatos producidos por migrantes, activistas y defensores de derechos humanos detallan con precisión los desiguales efectos de estas prácticas en las personas migrantes y en sus hijos e hijas (muchos de los cuales son 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.

Versión no editada. No compartir

CAPÍTULO 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La información disponible y analizada sobre Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Uruguay muestra que, en las últimas décadas, los países de la región han avanzado en el desarrollo de normativas y prácticas innovadoras de regularización, 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 han apuntado a políticas de regularización generales que se ponen en práctica por vías ordinarias. Chile, Colombia, Perú y Ecuador han priorizado sistemas de regularización excepcionales y puntuales, con menor desarrollo normativo y/o institucional. Estas políticas hoy conviven con prácticas y mecanismos de expulsión y criminalización de las personas migrantes que, amparados en discursos políticos y mediáticos, evidencian perspectivas securitarias que tensionan los enfoques de protección de derechos.

El relevamiento presentado en este informe contribuye a comprender los diversos 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, profundizando desigualdades. Además, empujan a las personas a recurrir a la informalidad en muchos aspectos de la vida, tales como vivienda, consumo, acceso a préstamos, etcétera.

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

Los vacíos o fallas en las políticas de regularización resultan en la irregularidad migratoria de miles de personas, lo que permite el avance de políticas de control migratorio centradas en la expulsión. Ello habilita a las policías a actuar de manera persecutoria hacia esa población. Además, fomenta la percepción de la migración como un problema de seguridad y orden público y refuerza la idea de un vínculo entre migración, irregularidad y delito. En este sentido, debe enfatizarse una vez más que 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. Así, 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 de referencia se presentan las siguientes recomendaciones.

1. 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, asegurando el acceso a una residencia temporaria por dos años con autorización para trabajar.
- Fijar criterios accesibles de residencia como trabajador autónomo y de la economía popular.
- Establecer criterios y procedimientos claros para otorgar residencias por razones humanitarias que incluya 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 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, ascendientes y descendientes hasta 2º grado e hijos de los cónyuges o pareja.
- Garantizar que la condición migratoria de los padres 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 la eximición del pago de 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 la tramitación.

2. Procedimientos permanentes y extraordinarios

Procedimientos permanentes u ordinarios

- Establecer y promover procedimientos de regularización ordinarios, de alcance amplio, 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 materia de derechos humanos de 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 para 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, estableciendo los efectos suspensivos de los recursos y la asesoría jurídica gratuita.

Procedimientos extraordinarios

- Asegurar que los programas extraordinarios, de 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 documentarios flexibles para el acceso a los programas extraordinarios.
- Asegurar la difusión masiva del programa y mantener abierta la inscripción al mismo 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 para este tipo de trámite.
- Garantizar que en ningún momento del procedimiento de regularización se solicite a las personas presentación de pruebas imposibles o inexistentes, previniendo la inconsistencia entre los diversos documentos y comprobantes que se solicitan en los trámites y aquellos que son emitidos por las autoridades correspondientes.

3. 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 su 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.

4. La situación de las personas venezolanas en la región

- 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 en emitir documentos. Estos documentos deben servir tanto para ingresar al país como para iniciar y concluir el procedimiento de regularización. Ejemplos:
 - o Cédulas de identidad venezolanas vigentes o vencidas.
 - o Pasaportes venezolanos emitidos en cualquier fecha, e incluso si vencidos.
 - o 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, carecen de 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 de modo de 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.

Versión no editada. No compartir