

Resumen ejecutivo

Laberintos de Papel. Desigualdad y regularización migratoria en América del Sur

La vida cotidiana de las personas migrantes en América del Sur muestra que la irregularidad migratoria profundiza desigualdades económicas y sociales. El ejercicio de ciertos derechos depende de la condición migratoria regular. Trabajar de manera registrada, alquilar una vivienda o un comercio, acceder a la seguridad social, al sistema de salud y a la educación (entre otras cuestiones) rara vez es posible para quienes no tienen “los papeles”. Regularizarse suele ser aún más difícil para las poblaciones marginalizadas, que carecen de los recursos materiales y simbólicos para salvar las vallas burocráticas y culminar los trámites administrativos.

Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Uruguay cuentan con valiosas normas y prácticas que han promovido y facilitado la regularización, inclusión y protección de la población migrante. Una pieza clave, de alcance regional, ha sido el *Acuerdo sobre residencia para nacionales de los Estados Parte del Mercosur y Asociados (2002)*, que estableció el criterio de nacionalidad como pilar para el ingreso y la permanencia. El documento de identidad del país de origen se reconoció como documentación válida para el ingreso y se habilitó la solicitud (y la obtención) de una residencia temporaria con permiso de trabajo sin exigencias tales como contratos previos o la demostración de vínculos familiares.

Trámites ordinarios y trámites *ad hoc* o de excepción

En las últimas dos décadas, países de América del Sur han modificado sus leyes migratorias, reconociendo el derecho a migrar y obligando a los Estados a promover la regularización. Sin embargo, el aumento exponencial de la migración venezolana en los últimos cinco años tensionó las normas y las prácticas de los sistemas migratorios y de asilo, y los países de la región implementaron políticas diversas y cambiantes. Brasil, Argentina y Uruguay incorporaron a las personas venezolanas a sus políticas de regularización generales, ancladas en la lógica regional del Mercosur e implementadas mediante procedimientos ordinarios de carácter permanente. En cambio, Colombia, Ecuador, Chile y Perú priorizaron sistemas de regularización excepcionales, argumentados en torno a motivos humanitarios, temporalmente acotados y con menor sostén normativo o institucional.

- Para las y los venezolanos, Colombia implementó programas de regularización temporales basados en *Permisos Especiales de Permanencia (PEP)*, con plazos de implementación reducidos y con exigencia de pasaporte vigente e ingreso regular. Estas características obligaron a sucesivas reediciones de los PEP ante la ausencia de otras vías para la regularización.
- Ecuador, cuya normativa ya establecía una visa UNASUR de acceso comparativamente sencillo, instituyó un nuevo programa de regularización por razones humanitarias que también exige pasaporte e ingreso regular. Al mismo tiempo, agregó el requisito de visa como condición para la entrada de venezolanos/as.

- Perú, cuya normativa migratoria también contaba con criterios de regularización disponibles, estableció para la población venezolana un mecanismo extraordinario - el *Permiso Temporal de Permanencia* (PTP). El PTP no otorga carnet de extranjería, esencial para el ejercicio de derechos y para la vida diaria. En 2019, también comenzó a exigir pasaporte y visa para el ingreso al país.
- Chile estableció una costosa “visa de responsabilidad democrática” para las personas venezolanas que quisieran ingresar al país. Así, se sumó a los países que modificaron la histórica tradición regional de facilitar el ingreso y no exigir permisos especiales a los nacionales de países de América del Sur.

Argentina y Brasil han incursionado en programas de regularización extraordinarios para migrantes provenientes de países por fuera del Mercosur a quienes no aplican los criterios regionales. Mediante excepciones y simplificaciones de algunos requisitos, estos programas, dirigidos a personas haitianas, senegalesas, dominicanas y coreanas, abrieron una vía acotada para la regularización temporaria de varias decenas de miles de migrantes en ambos países.

En conjunto, estas experiencias muestran que la regularización (general o de una nacionalidad específica) queda comprometida si los procedimientos *ad hoc* se vuelven la regla, cambian constantemente y se implementan por períodos cortos. Su alcance también es limitado si no habilitan requisitos alternativos para la solicitud, tales como documento de identidad en lugar de pasaporte o pruebas razonables de residencia de hecho en lugar de sello de ingreso. Estas medidas extraordinarias podrían tener un impacto positivo en el corto plazo ya que reducen tiempos, costos y requisitos. Sin embargo, por sus propias características, no generan soluciones duraderas y resulta necesario repetirlas cíclicamente.

Exclusión y discriminación en los procedimientos de regularización

En varios países, el uso amplio de los marcos normativos vinculados a la integración regional y las adecuaciones basadas en el criterio de nacionalidad han brindado una respuesta eficaz para la regularización de migrantes de la propia región. No obstante, quienes no pueden encuadrarse en esta categoría deben recurrir a otras, de más difícil comprobación y alejadas de la realidad socio-demográfica y económica de las y los migrantes que residen en el país.

- Las categorías de residencia vinculadas al **trabajo** suponen trabajo registrado y excluyen a gran parte de las y los trabajadores de la economía popular, que generan ocupación y movilizan recursos significativos en los países de América Latina. Argentina y Brasil, por ejemplo, exigen vínculos formales (contratos laborales y oferta de trabajo) para la regularización mediante este criterio.
- Los criterios vinculados a **la unidad familiar** también resultan excluyentes si su aplicación se restringe a vínculos formalizados o a grados familiares acotados, dejando por fuera los lazos de segundo o tercer grado (abuelos/as, nietos/as, tíos/as, sobrinos/as) que sostienen la crianza y el cuidado de niños y niñas en numerosas familias.

El elevado costo de las tasas para tramitar permisos de ingreso o residencias es otra dificultad que enfrentan las personas migrantes, especialmente quienes trabajan de manera informal o discontinua. Solo Brasil y la Argentina cuentan con mecanismos de eximición de tasas para todas las etapas del procedimiento. A los costos se suma la accesibilidad de los trámites: dónde se realizan, en qué horarios, cómo se presenta la documentación, en qué idioma están disponibles, etcétera. Estas cuestiones pueden construir laberintos administrativos que

obstaculicen o desincentiven la regularización. Así, los vacíos o fallas en las políticas de regularización producen la irregularidad migratoria.

La migración como un problema de seguridad

En los últimos años, los Estados de la región han promovido narrativas y medidas que fomentan la percepción de la migración como un problema de seguridad y de orden público.

- En Brasil, la respuesta humanitaria al flujo venezolano está militarizada y la Policía Federal sigue siendo el organismo responsable de los trámites migratorios.
- Durante 2019, en el marco de masivas protestas sociales, Colombia y Chile expulsaron migrantes alegando razones de seguridad nacional.
- En 2018, Chile expulsó arbitrariamente a quienes que se habían presentado al “proceso de regularización extraordinaria de permanencia” pero no cumplían con todos los requisitos que exigía el programa.
- En 2017, Argentina estableció un procedimiento sumarísimo para la expulsión de migrantes con ingreso irregular o antecedentes penales.
- Perú y Ecuador también realizaron expulsiones sumarias y masivas relacionadas a antecedentes penales.

El vínculo entre migración, irregularidad migratoria y delito habilita políticas centradas en la persecución y expulsión de las personas migrantes y erosionan la idea de políticas migratorias inclusivas.

Para la agenda regional

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.

En el contexto de la pandemia de COVID-19, esta demanda es aún más urgente y necesita de una respuesta coordinada y regional. La condición migratoria impone barreras estructurales que obstaculizan el acceso a la salud y la seguridad social y agravan la situación de las personas y familias migrantes. A ello se le añade la restricción del ingreso y salida de personas de sus territorios. Las organizaciones y movimientos de migrantes, acompañados por organizaciones sociales y académicas, están demandando cada vez con más fuerza #“RegularizaciónYa” – por una regularización inmediata, permanente e irrestricta.

Buenos Aires, septiembre 2020.

Contacto: Raisa Ortiz Cetra – rocetra@cels.org.ar

María Inés Pacecca – mpacecca@caref.org.ar