

Recomendaciones procedimentales para mejorar los mecanismos nacionales de regularización migratoria en América del Sur

A. Antecedentes

Desde fines del siglo XX, los migrantes latinoamericanos representan más del 60% de quienes se desplazan dentro de América del Sur. En los últimos años, 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 sudamericanas de integración y regularización, y con componentes de protección de derechos más robustos. Como ejemplo puede mencionarse el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del Mercosur, Bolivia y Chile (2002) y las normativas de Argentina (2003) y Brasil (2017).

Recientemente, el aumento exponencial de la migración desde Venezuela hacia Colombia, Brasil, Argentina y Chile (entre otros países) y la tendencia de algunos gobiernos de vincular migración y delito han comenzado a tensionar las normas y las prácticas de los sistemas migratorios y de asilo. Los países han implementado políticas diversas y cambiantes cuyos resultados están siendo (re)evaluados casi día a día. El desafío que plantea la movilidad venezolana a los sistemas de protección de la región configura una oportunidad única para promover mejoras significativas en las políticas y prácticas de regularización migratoria, fortaleciendo colateralmente los sistemas de asilo.

En este contexto, el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y la Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes (CAREF) emprendieron un relevamiento sistemático de las normas y los procedimientos de regularización migratoria vigentes en Argentina, Brasil, Chile y Colombia. A través del análisis de normativa, fuentes documentales y entrevistas en profundidad a informantes clave se describieron con detalle los circuitos administrativos de los cuatro países, con especial atención a su institucionalidad, las vías de acceso, las tasas, los tiempos, la documentación exigible, los criterios de regularización y las medidas especiales puestas en marcha para atender la situación de las personas venezolanas en la región.

Entre los hallazgos preliminares de dicha investigación se destacan los siguientes:

- Por las propias características y antigüedad de la inmigración en cada país, los cuatro países exhiben diversidad de dispositivos institucionales y administrativos para regular el ingreso y la permanencia de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo. Algunos de estos dispositivos son recientes (establecidos en los últimos 3-5 años) en tanto que otros son de larga data y han procesado cientos de miles de trámites.

- Las vías ordinarias de acceso a la regularización no suelen estar disponibles para gran parte de las personas migrantes. Por ello, los Estados suelen recurrir a vías o mecanismos no ordinarios, respaldados en normas de menor jerarquía, y cuya implementación genera contratiempos a la administración pública.
- Los criterios en los que se basan los permisos de residencia recogen de manera dispar las realidades de la movilidad territorial en América del Sur.
- A pesar de las diferencias entre los distintos países, es posible identificar un conjunto de problemáticas comunes que pueden abordarse de manera relativamente sencilla y rápida, mejorando los procedimientos y destrabando nudos que perjudican tanto a las personas migrantes como a las administraciones públicas.
- En lo que respecta a la movilidad venezolana en la región, los obstáculos que suelen encontrar para regularizar su situación migratoria son similares a los que enfrentan otros migrantes.

A partir de la información relevada, sistematizada y analizada en el marco de la investigación, representantes de nueve organizaciones sociales de los países de referencia¹ se reunieron en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires los días 23, 24 y 25 de abril de 2019 con el propósito elaborar un conjunto de estándares procedimentales mínimos que faciliten y aseguren la regularización migratoria en la región. Las recomendaciones que se presentan en este documento surgen de la revisión conjunta de los obstáculos y facilidades de los procedimientos vigentes en la región y de sus efectos concretos.

B. Recomendaciones procedimentales

1. Institucionalidad

- Establecer y promover procedimientos de regularización ordinarios, de alcance amplio, garantizados por ley, que reconozcan el marco regional de protección de derechos humanos, refugio o asilo y apatridia o riesgo de apatridia,
- Garantizar criterios de acceso a la regularización que reflejen las características de la realidad migratoria en la región².
- Asegurar que los programas puntuales, de alcance y temporalidad limitados, no sean la única ni la principal vía de acceso a la regularización.

¹ **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 Opción Legal.

² Ver punto 7 de este documento. Por ejemplo, que tomen en cuenta que la mayoría de las y los migrantes provienen de la región suramericana, y que, si bien la mayoría no accede a empleos formales, sí trabajan de manera autónoma.

- Garantizar que los procedimientos de regularización estén a cargo de una autoridad administrativa civil con presencia en todo el territorio nacional.
- Promover la capacitación y sensibilización en materia de derechos humanos de los agentes encargados de recibir y tramitar las solicitudes de regularización.

2. Vías de acceso al procedimiento de regularización

- 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.

3. Procedimiento general

- 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.
- Garantizar que en ningún momento del procedimiento de regularización se solicite a las personas presentación de pruebas imposibles o inexistentes.³
- Prevenir la inconsistencia entre los diversos documentos y comprobantes que se solicitan en los trámites y aquellos que son emitidos por las autoridades correspondientes.⁴
- 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.

³ Tales como documentos de país de origen legalizados o apostillados cuando en el país de destino no hay representaciones diplomáticas; o cuando los países de origen no están emitiendo esa documentación por los motivos que sea.

⁴ Por ejemplo, cuando el documento emitido por la autoridad no posee vigencia temporal necesaria para la duración del trámite de radicación.

- Fundamentar y motivar los rechazos de solicitudes de regularización y emitirlos en resoluciones formales.
- Asegurar que el documento final surgido del procedimiento de regularización acredite identidad al migrante 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.

4. Tasas

- Establecer una tasa única y accesible para nacionales de países de América del Sur.
- 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.

5. Tiempos

- Asegurar que la totalidad del procedimiento de regularización no exceda los 150 días calendarios corridos.

6. Recursos

- Garantizar la revisión administrativa y judicial de la decisión negativa sobre regularización, estableciendo los efectos suspensivos de los recursos y la asesoría jurídica gratuita.

7. Criterios para acceder a la regularización

- Establecer e implementar (al menos en todos los Estados parte y asociados), un criterio de regularización basado en la nacionalidad MERCOSUR que permita acceder a la residencia temporaria con autorización para trabajar.
- Fijar criterios accesibles de residencia como trabajador autónomo.
- Establecer criterios y procedimientos claros para otorgar residencias temporarias (con permiso de trabajo) por razones humanitarias.
- Permitir el cambio de categoría de residencia para personas que ya están dentro del país.
- Garantizar la unidad y reunificación familiar como criterio de ingreso al territorio y a 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.
- 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.
- Asegurar que las personas que cumplan con los criterios de regularización puedan iniciar su trámite, aunque haya vencido su permiso de permanencia inicial.

8. 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 que no superen los 3 años de vencidas.
 - o Pasaportes venezolanos emitidos en cualquier fecha, a condición de que no superen los 3 años de 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.

C. Recomendaciones adicionales

- Eliminar la tipificación como delito del ingreso irregular al territorio.
- Prohibir las expulsiones que atenten contra la unidad familiar, con especial atención a la protección del interés superior de los niños/as.