

25 de marzo de 2021

Sra. María Claudia Pulido

Secretaria Ejecutiva Interina

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

1889 F St., N.W., Washington D.C.

Audiencia temática sobre la “Situación de los derechos humanos de las personas migrantes y refugiadas en el contexto de la pandemia del COVID-19 en América del Sur”

De conformidad con lo previsto en los artículos 61 y 62 del Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, las organizaciones: Cáritas Brasileira, Caritas Chile, Caritas Perú, Centro de Derechos Humanos de la Universidad Católica Andrés Bello (CDH UCAB), Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante (CDHIC), Centro de Estudios Derecho, Justicia y Sociedad (DEJUSTICIA), Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Clínica Jurídica de Migrantes y Refugiados Universidad Diego Portales, Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes (CAREF), Conectas Direitos Humanos, Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), Coordinadora Nacional de Inmigrantes de Chile, Corporación Colectivo Sin Fronteras, Corporación Opción Legal (COL), Instituto Migração Gênero e Raça (I-MiGRa), Missão Paz, Misión Scalabriniana - Red Clamor (Ecuador), Movimiento Acción Migrante, Observatorio Ciudadano, , Revista Frankenstein, Secretaría de Mujeres Inmigrantes, Servicio Ecuménico para la Dignidad Humana (SEDHU), Servicio Jesuita a Refugiados/Colombia (JRS Colombia), Servicio Jesuita a Refugiados - oficina regional Latinoamérica y el Caribe (JRS LAC), nos permitimos entregarle información actualizada sobre la situación de derechos humanos de las personas migrantes y refugiadas en América del Sur con necesidad de protección internacional, ante el cierre de fronteras en el marco de la pandemia de COVID-19. Documento que sustenta la intervención que hemos hecho en la audiencia programada para el jueves 25 de marzo.

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

La pandemia del COVID-19 tuvo un impacto diferencial en la población migrante de Latinoamérica, especialmente en sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (en adelante DESCA). A la pérdida de empleo – en su mayoría informal y precarizado – y en consecuencias de sus ingresos económicos, se añadieron obstáculos para acceder al sistema de salud en medio de una crisis

sanitaria; quedaron sujetos a desalojos pacíficos o violentos de las viviendas que habitaban lo que redundó en vulneraciones de su derecho a la vivienda. Asimismo, fueron excluidos en su mayoría de los programas de seguridad social o transferencia de ingresos diseñados para paliar la crisis económica que les afectó de manera desproporcionada. A ello se suma la suspensión durante varios meses de los trámites migratorios y de la posibilidad de requerir visas y residencias; incluso en evidentes casos de urgencia en el acceso a mecanismos de protección internacional.

A todo ello se le añade las restricciones para el ingreso y salida de personas de sus territorios, la situación de “espera” durante meses en frontera, sin recursos económicos, simbólicos, o redes de contención sostenidas, y en espacios no adecuados para ello, cuestión que convivió con el aumento de presencia policial y militar en las fronteras, y la gestión de esas zonas por parte de aquellas autoridades. Estas nuevas problemáticas se inscriben, por cierto, en una tendencia regresiva hacia las personas migrantes y refugiadas en contexto de movilidad humana que se viene dando en los últimos años en la región.

Latinoamérica tiene una tradición migratoria de larga data: ya en el siglo XX se consolidaron grandes flujos migratorios intrarregionales. Según estimaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 4.750.000 personas residían en países que no eran aquel en el que habían nacido¹. Argentina y Venezuela concentraban casi el 65%, cuya mayor parte provenía de sus países limítrofes. Actualmente las y los migrantes regionales representan cerca del 90% en Chile, Colombia y Perú y más del 60% en Argentina, Ecuador y Uruguay².

A su vez, la región – y sobre todo América del Sur – es conocida a nivel global hace décadas por sus buenas prácticas en materia migratoria. Una pieza fundamental para ello fue el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del Mercosur y Asociados, Bolivia y Chile. Firmado en noviembre de 2002, estableció el criterio de nacionalidad como pilar de los requisitos de ingreso y permanencia - es decir, bastaba con ser nacional de un país del Mercosur para tener derecho al ingreso y residencia. Aunque en velocidades distintas, varios países de la región modificaron sus legislaciones para incorporar el Acuerdo. Dada la naturaleza intrarregional de la migración en el continente, esto permitió la regularización de comunidades enteras que antes vivían en situación de irregularidad.

Además, muchos países de la región modificaron sus legislaciones desde el paradigma del derecho humano a migrar, inaugurado en Argentina con su Ley de

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

² CAREF, CELS. Laberintos de papel. Desigualdad y regularización migratoria en América del Sur. Disponible en: https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2020/10/CELS_Migrantes_digital_Final-1.pdf.

Migraciones del año 2003, que inspiró reformas semejantes en Uruguay (2008), Bolivia (2013), Ecuador (2017), Brasil (2017) y Perú (2017). Estas leyes incorporaron ideas innovadoras, tales como entender a la regularización - requisito para el acceso a derechos - como un derecho del migrante y un deber del Estado, invirtiendo la lógica histórica de la migración como amenaza a la seguridad nacional; reconocer el derecho al debido proceso en decisiones sobre autorización de ingreso y permanencia; exigir la revisión judicial de decisiones de expulsión; además del establecimiento del principio de no criminalización e inexistencia de detención por razones migratorias, entre otras garantías.

Sin embargo, dicho paradigma ha sufrido algunos retrocesos. La implementación de medidas restrictivas con un enfoque securitario viene erosionando hace ya algunos años la perspectiva de derechos que tenían las normas migratorias originalmente.

El flujo en la región de personas venezolanas en los últimos cinco años se inscribe e ilustra este giro político de la región, a la vez tensiona los sistemas de protección de personas solicitantes de la condición de refugiados y los de regularización migratoria. Se estima que en el período 2015-2020 cerca de 5,5 millones de personas han salido de la República Bolivariana de Venezuela³ y que, en la región, los principales países receptores de esos migrantes fueron Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú.

La región, en un primer momento, mantuvo las fronteras abiertas y no se exigió el pasaporte como requisito de ingreso. En Argentina y Brasil, se mantuvo para las personas venezolanas el criterio de residente del Mercosur para la autorización de una residencia regular, lo que favoreció la integración regional. A partir de 2018, algunos países implementaron otras políticas, de carácter fragmentario, cambiantes y por fuera de los mecanismos ordinarios de regularización. Colombia, Ecuador, Chile y Perú definieron sistemas de regularización excepcionales, alrededor de motivos humanitarios, acotados en el tiempo y con un menor sostén normativo, lo que redundó en una mayor discrecionalidad y escasa institucionalidad. A ello se le agregó un obstáculo para el ingreso a través de la exigencia de visas. Por esta razón, el cierre de fronteras en el contexto de pandemia del COVID-19 agravó un escenario limitado para el ingreso a los Estados por parte de aquellas personas que provienen de Venezuela.

Miles de personas migrantes - particularmente nacionales de Venezuela - se encuentran hoy en situación irregular, ya sea dentro de los territorios o en zonas cercanas a las fronteras terrestres entre los distintos Estados de la región. Preocupa especialmente la situación de los niños y niñas que no cuentan con documentación de viaje y se desplazan únicamente con partida de nacimiento, documento que luego

³ Plataforma Regional de Coordinación Interagencial R4V. Disponible en: <https://r4v.info/es/situations/platform>.

no es reconocido a la hora de tramitar su residencia regular. En la mayoría de los países de la región, la falta de un estatus migratorio regular impide el acceso a los servicios de salud, al trabajo formal y al sistema de seguridad social, para mencionar solo algunos. A su vez, la situación de espera en fronteras, torna incierta la situación de residencia de las personas migrantes o refugiadas en contexto de movilidad, lo que limita la posibilidad de acceder a sistemas de protección legal, social, asistencial, o sanitaria.

Es en este estado de cosas, se inserta el escenario regresivo en materia de las políticas migratorias y los mecanismos de protección de personas que solicitan la condición de refugiados en la región. A ello se suman reformas migratorias que están en proceso de aprobación en Perú y Colombia, como las ya aprobadas por la Asamblea Nacional en Ecuador y el Congreso chileno.

Respecto a Ecuador, el 3 de diciembre de 2020 fue aprobada la reforma a la Ley Orgánica de Movilidad Humana por la Asamblea Nacional. Dicha reforma representa un gran retroceso en materia de política migratoria, en un país que fue ejemplo en la implementación de programas a nivel nacional con principios de una ciudadanía universal.

Entre las modificaciones, algunas muy preocupantes refieren a la deportación que pasará a ser administrativa y no judicial, quedando a la merced de la discrecionalidad administrativa. También incluye como causal de deportación el haber cometido una contravención penal "por alterar la tranquilidad y el orden público" sin especificar a qué se refiere con ello. Además, la nueva Ley elimina el capítulo IV sobre ciudadanos sudamericanos. Además, preocupa de gran manera, el hecho de que se adopte la posibilidad de privar de libertad a los migrantes en "centros de acogida" hasta que se ejecute la deportación.

En cuanto a los principales retrocesos en materia de acceso a la regularidad migratoria la reforma: elimina la opción de que las personas que se encuentran en el país o en el exterior puedan acceder a la naturalización, constituyendo nuevamente una inconstitucionalidad al omitir este derecho ya vigente en la Ley actual. A su vez, incluye como requisito para los procesos de regularización migratoria que la persona no sea considerada como una amenaza o riesgo para la seguridad pública y estructura del Estado, dejando a la discrecionalidad del funcionario migratorio ya que no existe una definición precisa ni parámetros predeterminados de lo que esto significa. En tercer lugar, no implementa disposiciones para el tratamiento y protección de derechos a la población migrante en tránsito y la ampliación de procesos de regularización en el marco de crisis humanitarias como la pandemia bajo criterios de razonabilidad, solidaridad y proporcionales a la situación de la población en movilidad. Promueve la irregularidad migratoria y la criminalización del migrante mediante el otorgamiento de multas desproporcionadas por faltas migratorias. A su vez, incluye como requisito a la solicitud de visa, la acreditación de medios de vida lícitos que permitan la subsistencia de la persona solicitante y de su grupo familiar.

Finalmente se derogan las normas relativas o a los visados de residencia UNASUR, tanto temporales como permanentes, perjudicando la regularización migratoria, principalmente de población venezolana, ya sea por la no exigencia de requisitos complejos, como por tener un menor costo que otras visas.

Por su parte, el 3 de diciembre de 2020 el Congreso de Chile aprobó luego de más de siete años de tramitación la Ley de Migración y Extranjería promovida por el gobierno del presidente Sebastián Piñera. Esta nueva normativa reemplazará el Decreto Ley N° 1094 que data de la dictadura militar de Augusto Pinochet, pero mantiene y refuerza el sistema migratorio basado en la selectividad, el llamado interés nacional y la supuesta seguridad del estado. Entre las cuestiones más preocupantes se encuentran: el no reconocimiento del derecho a migrar -en contraposición a su propia Constitución-; la reafirmación del sistema de visados consulares como mecanismo único migratorio; el reforzamiento del cierre de fronteras; la imposibilidad de cambiar de estatus migratorio dentro de territorio chileno y la creación de una nueva fuente de irregularidad migratoria. Tampoco incorpora al ordenamiento normativo interno de Regularización Migratoria Mercosur y su Acuerdo, del mismo modo que desconoce los avances en otros tratados, como el de la Alianza del Pacífico. De este modo, la regularización de las personas migrantes de la región no está asegurada con esta ley. Respecto al acceso a derechos sociales, la nueva normativa establece distinciones claramente discriminatorias: relativiza los derechos económicos y sociales de los inmigrantes al considerar que los mismos, en materia de salud, educación, trabajo y seguridad social pueden ser restringidos o condicionados por ley a través de requisitos especiales para inmigrantes. Para el acceso a las prestaciones y beneficios de seguridad social no contributivos se exige un plazo de residencia de 24 meses, incluso para familias migrantes con descendientes nacidos en Chile. También establece que los procedimientos administrativos serán suficientes para la ejecución de expulsiones sin garantizar el debido proceso y la necesaria -y obligatoria- intervención del Poder Judicial.

En resumen, la información que presentamos en esta audiencia busca esclarecer las implicancias negativas que el cierre de fronteras tiene sobre los derechos de las personas migrantes, solicitantes de la condición de refugiados en el contexto de movilidad humana, en particular, sobre los mecanismos de regularización migratoria y los sistemas de acceso a la condición de refugiado. Asimismo, pretendemos informar sobre el aumento de presencia policial y militar en las fronteras, la violencia contra la población migrante y solicitantes de la condición de refugiados y la violación de sus derechos que devienen de ello, para ello analizaremos las nuevas medidas generadas durante la pandemia en un contexto marcadamente regresivo para los derechos de las personas migrantes en la región, que es fundamental y urgente comprender y revertir.

II. CONTEXTO EN FRONTERAS

1. Estado de situación de las fronteras

El día 11 de marzo del año 2020, la Organización Mundial de la Salud declaró que la nueva enfermedad causada por la COVID-19 puede caracterizarse como una pandemia con base en la cantidad de regiones por las que se ha extendido. En América Latina, el primer caso fue detectado en Brasil el 26 de febrero del 2020. Desde ese momento, los Estados de la región tomaron medidas para contener la propagación del virus tales como el cierre de fronteras y medidas de restricción de entrada.

El cierre de fronteras se prorrogó numerosas veces en los países de la región. A continuación se detalla el estado de situación de las fronteras de cada uno.

Argentina: Tras haber establecido restricciones para el ingreso al país de personas provenientes de las zonas entendidas como afectadas por el COVID 19, el 16 de marzo de 2020, mediante el DNU N° 274, el Estado argentino decreta la prohibición de ingreso al territorio nacional de personas extranjeras no residentes en el país con algunas excepciones⁴. A partir del 17 de marzo se cierran las fronteras terrestres y posteriormente, el 26 de marzo se determina el cierre total de fronteras mediante el decreto 313/2020. Esta medida se extiende hasta la actualidad a través de sucesivas prórrogas⁵. Se estableció un sistema de repatriaciones por vía aérea y terrestre por pasos específicos previa autorización de las autoridades.

El 30 de octubre de 2020, el Gobierno Nacional estableció una prueba piloto para la reapertura del turismo receptivo para nacionales o residentes de países limítrofes y cuyo destino fuera el Área Metropolitana⁶. Con tal fin, se habilitaron los aeropuertos de Ezeiza, San Fernando y el Puerto de Buenos Aires (Terminal Buquebus). A su vez, el 28 de noviembre de 2020 se habilitaron cuatro pasos fronterizos internacionales terrestres para el ingreso de extranjeros no residentes que fueran parientes directos de ciudadanos argentinos, y que ingresen transitoriamente al país por razones de necesidad⁷.

A raíz del aumento de casos en el continente y la detección de una nueva cepa de la Covid, el Gobierno Nacional decretó, a través de la Decisión Administrativa 2252/2020, nuevamente el cierre de fronteras desde el 25 de diciembre de 2020 hasta el 8 de enero de 2021⁸. A su vez, retrocedió en iniciativas como la Prueba Piloto de Turismo Regional. En consecuencia, a la fecha, las únicas personas habilitadas para el tránsito son aquellas que realizan actividades

⁴ Se exceptúa de la prohibición, habiendo cumplido con el aislamiento obligatorio, siempre que estuvieren asintomáticas, a los siguientes casos: las personas que estén afectadas al traslado de mercaderías por operaciones de comercio internacional de transporte de cargas de mercaderías, por medios aéreos, terrestres, marítimos, fluviales y lacustres. Los transportistas y tripulantes de buques y aeronaves. Las personas afectadas a la operación de vuelos y traslados sanitarios.

⁵ DNU 331, 365, 409, 459, 493, 520, 576, 605, 641, 677, 714, 754, 793, 814, 875, 956 y 1033.

⁶ Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/236664/20201029>

⁷ Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/237884/20201130?busqueda=1>

⁸ Disposición 3911/2020 DI-2020-3911-APN-DNM#MI.

comerciales, transportistas o diplomáticas; nacionales y residentes en la República Argentina; extranjeros autorizados expresamente por la Dirección nacional de Migraciones que ingresen para su reunificación familiar con argentinos o residentes; y extranjeros en tránsito hacia otros países. Actualmente el cierre de fronteras continúa hasta el 9 de abril de 2021⁹.

Junto a la prohibición de ingreso de personas extranjeras no residentes en Argentina se restringió la posibilidad de solicitar asilo ante las autoridades de frontera. Si bien el decreto que estableció el cierre de fronteras indicaba la posibilidad de solicitar la autorización de ingreso excepcionalmente por razones de índole humanitarias, estas excepciones quedaron libradas a la discrecionalidad de las autoridades. Las organizaciones con presencia en las zonas fronterizas han presentado diversas solicitudes de ingreso motivadas en necesidades de salud o de reunificación familiar. Algunas de ellas fueron admitidas por la autoridad migratoria y desde las organizaciones se garantizó la asistencia para el cumplimiento del aislamiento preventivo (alojamiento y alimentación). Por estos motivos es que, en los últimos meses de 2020 crecieron los ingresos irregulares al territorio argentino, principalmente de personas venezolanas. Esta situación genera mucha preocupación en las autoridades de las localidades fronterizas ante el riesgo de colapso sanitario y la falta de recursos locales para la acogida. Desde las organizaciones de la sociedad civil expresamos preocupación respecto de los riesgos para las personas que realizan estos tránsitos inseguros quedando expuestas al tráfico de personas, la estafa y la violencia institucional así como a incidentes de protección.

Brasil: Desde marzo hasta diciembre de 2020 fueron publicadas veintiocho disposiciones administrativas sobre el cierre de fronteras brasileñas. La primera de todas determinó el cierre de frontera únicamente con Venezuela, antes que con cualquier otro país. Las disposiciones posteriores impusieron restricciones a la entrada de migrantes de todas las nacionalidades. Sin embargo, las medidas establecen un trato diferenciado y discriminatorio a las personas de Venezuela, vetando expresamente el ingreso de personas de ese país, independientemente de su estatus migratorio o condición de vínculo con brasileños/as. Se trata de una medida contradictoria a la posición del propio gobierno que reconoce la existencia de una situación de grave y generalizada violación de los derechos humanos que comete el país. La imposición de esas restricciones, tan discriminatorias en su aplicación, es el resultado de utilizar la política migratoria con fines ideológicos, que poco tiene que ver con la política de contención de la pandemia. En lugar de establecer medidas preventivas y de acogida en los puntos fronterizos de llegada, el gobierno brasileño optó por medidas drásticas, imponiendo restricciones y amenazas a las personas necesitadas de protección internacional.

⁹ Decisión Administrativa 219/2021

En este sentido, la propia Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria (Anvisa) informó que nunca ha orientado al Ministerio de Justicia a prohibir el ingreso de personas venezolanas al país. Inicialmente, el Ministerio afirmó que la restricción de entrada a Brasil se basaría en una "recomendación técnica y razonada de Anvisa", pero, cuando se le preguntó, Anvisa afirmó que las restricciones no están indicadas en ningún documento de la agencia para respaldar estas decisiones gubernamentales¹⁰.

En junio, Brasil ha abierto los aeropuertos para la entrada de personas portadoras de algunos tipos de visas, sin incluir visas por razones humanitarias. En julio, se amplió para personas con los demás tipos de visas, incluso a turistas, pero las vías terrestres y acuáticas permanecieron cerradas a solicitantes de asilo y otros migrantes vulnerables¹¹.

El gobierno ha demostrado que el cierre y apertura de las fronteras está guiado por razones económicas más que sanitarias a través de la apertura exclusiva de la frontera terrestre con Paraguay (importante punto de entrada de mercancías) en octubre de 2020, mientras que todas las otras fronteras terrestres están cerradas. Anvisa informó que tampoco ha recomendado al gobierno esta medida selectiva.

Datos del gobierno obtenidos a través de ley de acceso a la información revelan que de abril a diciembre de 2020, 817 personas provenientes de Venezuela entraron vía terrestre en Brasil, mientras que más de 140 mil europeos entraron vía aérea, la mayoría de ellos para fines de turismo. Además, más de 23 mil personas venidas de Paraguay ingresaron a Brasil por tierra de octubre a diciembre, cuando se abrió la frontera terrestre con este país¹².

Por último, hay una gran preocupación con la disposición publicada en enero, puesto que no hay indicación de fecha límite para el cese de sus efectos, a diferencia de las anteriores que definían sus plazos de vigencia.

Colombia: el Gobierno Nacional decretó el cierre de los siete pasos fronterizos habilitados entre Colombia y Venezuela desde el 14 de marzo de 2020. Posteriormente, el 16 de marzo, esta medida se replicó para los pasos terrestres y

¹⁰ Folha de S.Paulo. Brasil barra venezuelanos na fronteira com base em orientação inexistente da Anvisa. Disponible en: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2021/02/brasil-barra-venezuelanos-na-fronteira-com-base-em-orientacao-inexistente-da-anvisa.shtml>.

¹¹ El 13 de marzo, la Defensoría del Pueblo junto con la Fiscalía Federal de Brasil han presentado una acción colectiva ("Ação Civil Pública nº 1001365-82.2021.4.01.4200"), la cual está actualmente en el Tribunal de Justicia Federal de Acre, para impedir cualesquiera actos de deportación, repatriación u otras medidas de salida obligatorias para personas consideradas hiper vulnerables, las cuales deben tener la garantía del derecho a la regularización migratoria independiente del cierre de fronteras.

¹² Microdados dos Sistemas de Tráfico Internacional - Pedido 08198007436202112. Disponible en: <http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/layouts/15/DetalhePedido/DetalhePedido.aspx?nup=08198007436202112>

fluviales de frontera con la República de Panamá, República de Ecuador, República del Perú y la República Federativa de Brasil como un mecanismo para contener la propagación del coronavirus a lo largo del territorio nacional. Esta medida, que en principio se aplicaría hasta el 30 de mayo de 2020, se ha prorrogado en repetidas ocasiones. La última decisión del Gobierno fue extender el cierre de las fronteras hasta el próximo 1 de junio de 2021 con excepción del corredor humanitario que permite el paso de las y los estudiantes, los retornos voluntarios, el transporte de carga y mercancías, así como los casos de fuerza mayor. Por otro lado, desde el mes de septiembre de 2020, con la reactivación de la economía, las fronteras aéreas y marítimas volvieron a abrirse. Esta decisión del Gobierno Nacional resulta contradictoria con su propósito de contener la propagación del virus.

Tan pronto se reactivó la economía en Colombia, aquellos ciudadanos venezolanos que habían abandonado el país a comienzos de la emergencia sanitaria, han comenzado a regresar, pero debido al cierre fronterizo las personas ingresan vía terrestre y por pasos no autorizados. Algunos caminantes siguen en ruta hacia Ecuador, Perú y Chile¹³.

Mantener las fronteras terrestres y fluviales cerradas resulta riesgoso, sobre todo, para las y los migrantes que vienen caminando desde Venezuela. Las personas que se han visto obligadas a transitar por caminos no autorizados quedan a merced de los diversos actores armados que controlan estas rutas o “trochas”, volviéndose un blanco perfecto para el reclutamiento forzado, secuestro, extorsión, abuso sexual, trata de personas e incluso de homicidio.

Chile: Con fecha 16 de marzo de 2020, el Estado decidió cerrar todo tipo de fronteras: terrestre, marítima y aérea. Excepcionalmente se permitió el ingreso de personas chilenas o extranjeros con residencia. Estos últimos tuvieron dificultades para poder regresar a Chile, y a muchos se les denegó el ingreso, a pesar de poseer documentación vigente. Con fecha 23 de noviembre de 2020, se reabrieron únicamente las fronteras aéreas para residentes y turistas, con restricciones posteriores de ingreso a personas nacionales o migrantes procedentes de ciertos países, como Brasil, a quienes se les requiere, además del PCR negativo, el pago previo de la residencia sanitaria en la cual deben estar al menos por 72 horas¹⁴.

Los ciudadanos venezolanos se vieron particularmente afectados, ya que, para entrar al territorio nacional, tienen que tramitar algún tipo de visa en el Consulado correspondiente; muchos tenían aprobadas y estampadas las visas en sus pasaportes, pero, por el cierre de fronteras, no los dejaron abordar vuelos hacia Chile ni tampoco entrar de manera terrestre. En consecuencia, esas visas -cuyo

¹³ Testimonios tomados a caminantes por el CDH UCAB en octubre de 2020.

¹⁴ Timeline, disponible en: <https://timeline.cl/2021/03/nuevas-exigencias-a-viajeros-traspasar-an-costos-de-examenes-y-residencia-sanitaria-a-viajeros-provenientes-desde-brasil/>

costo es de 30 dólares- se vencieron y no se han renovado de manera automática por el Estado.

En el caso de migrantes que ingresan por pasos no habilitados, previo a realizar la cuarentena estos se deben autodenunciar ante la Policía de Investigaciones, pues en el supuesto es el primer paso para regularizar su situación migratoria, esto sin información amplia desde instituciones oficiales. En la práctica, la autodenuncia es el primer paso para oficiar a las Intendencias que posteriormente determinarán la expulsión de estas personas.

Ecuador: El cierre de fronteras en Ecuador inició el 16 de marzo de 2020 con la declaración del Estado de Excepción en el marco de las medidas adoptadas en la emergencia sanitaria por COVID-19. Si bien el estado de excepción estuvo vigente de manera intermitente, las fronteras terrestres y marítimas permanecieron siempre cerradas. En el mes de mayo de 2020 se abrieron las fronteras al tráfico aéreo.

Excepcionalmente se encuentran abiertos los Centros Nacional o Binacional de Atención en Frontera Rumichaca con Colombia y Huaquillas con Perú únicamente para actividades de comercio exterior e ingreso de ciudadanos nacionales y extranjeros residentes conforme requisitos.¹⁵

El primero de diciembre de 2020, el Gabinete de seguridad del Gobierno de Ecuador recomendó la apertura "parcial" de fronteras del país para finales de enero 2021. Esta apertura sólo se otorgó por vía aérea con restricciones. A la fecha, las fronteras terrestres se mantienen cerradas.

Perú: En el Perú se decreta el Estado de Emergencia desde el 16 de marzo del 2020, mediante el decreto supremo Nro. 044 2020 de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). Quedaron suspendidos el transporte internacional por vía aérea, terrestre marítima y fluvial. A su vez, desde la misma fecha, quedó suspendida la movilidad interprovincial por 15 días. En el mes de agosto de 2020 se habilitó la movilidad interprovincial.

Tras siete meses de confinamiento, en el mes de octubre de 2020, se reactivan los vuelos internacionales con un máximo de 4 horas de vuelo; en noviembre se amplía a 8 horas de vuelo y en diciembre se habilitan los vuelos de más de 8 horas.

Las fronteras terrestres se mantienen cerradas hasta el día de hoy. Además, se encuentran militarizadas. Debido a esta situación se ha incrementado el tránsito por los pasos no habilitados, donde se les cobra para el ingreso y muchas veces

¹⁵<https://www.elcomercio.com/actualidad/resoluciones-coe-inconstitucionalidad-excepcion-pandemia.html>

las personas son estafadas. Esta situación se da, sobre todo, en la frontera con Ecuador para el ingreso de la población venezolana

Venezuela: la frontera entre Venezuela y Colombia se ha mantenido cerrada desde 2015, con aperturas parciales e intermitentes. Por su parte, las fronteras con Brasil y algunas islas del Caribe fueron cerradas desde febrero de 2019. Todo ello ha ocasionado mayores dificultades a la población venezolana por la imposibilidad de salir de su país de manera regular (además del estado de las fronteras).

En el contexto de la pandemia, el cierre de fronteras en Venezuela impacta de forma directa sobre el flujo de personas que desean retornar a su país a partir de la crisis económica generada por la pandemia y la consecuente pérdida de empleo. En este sentido, y según ha revelado la propia OEA en el reciente informe “Situación de los venezolanos que han retornado y buscan regresar a su país en el contexto de la COVID-19”, aproximadamente 105.000 migrantes o refugiados venezolanos han regresado a Venezuela desde Colombia, y 6.000 desde Brasil durante la pandemia. Ante este retorno, el gobierno venezolano estableció limitaciones en los días habilitados para el cruce y la cantidad de personas que podría ingresar por día. El flujo de retornados, sumado a las restricciones impuestas por el gobierno venezolano han incrementado el tránsito por los pasos no habilitados. Además, la reacción del gobierno de Venezuela ante las personas retornadas ha sido la estigmatización y criminalización, llegando a calificarlas como “armas biológicas” y “bioterroristas”, y ordenando su persecución penal¹⁶, en violación al derecho de toda persona a regresar a su país¹⁷.

Uruguay: El 16 de marzo del 2020 el Gobierno uruguayo, limitó en forma temporal el ingreso de personas al territorio nacional mediante el cierre parcial de fronteras y cuarentena obligatoria a pasajeros de países declarados de riesgo. Esta medida impedía el derecho a solicitar asilo en las fronteras. Sin embargo, el 24 de marzo de 2020, mediante el Decreto N° 104/2020, se establecieron ciertas flexibilizaciones que permitieron el ingreso de “casos manifiestamente fundados de protección internacional”, “situaciones debidamente justificadas de reunificación familiar” y por razones humanitarias.

Respecto al ingreso de personas cuyos casos que cumplan los criterios de casos manifiestamente fundados de protección internacional”, es decir solicitudes de asilo, en el mes de abril, se obtuvo la aprobación de la Comisión de Refugiados (CORE) para habilitar el mecanismo de solicitudes de asilo a distancia, por el cual

¹⁶ CDH UCAB. El drama de los retornados: de la revictimización a la criminalización. Julio 2020. Disponible en: http://w2.ucab.edu.ve/tl_files/CDH/Lineastematicas/EI%20drama%20de%20los%20retornados%20fin.pdf.

¹⁷ Artículo 22.5 Convención Americana sobre Derechos Humanos.

más de 200 personas viabilizaron la solicitud de asilo. Por otro lado, se creó un sistema de solicitudes de reunificación a distancia en la web de DNM.

En los meses de junio y julio, mediante los Decretos 159/020 y 195/020, se establecieron nuevas excepciones para el ingreso al país, así como medidas sanitarias para quienes ingresaran al territorio. Estos requisitos sanitarios para el ingreso de personas al país incluyeron los casos de solicitudes de asilo y reunificaciones familiares. En la práctica, la Dirección Nacional de Migración (DNM) ha expresado que el Estado provee el test a las personas que solicitan asilo en frontera y no poseen medios económicos para cubrirlo. Tampoco se les exige que tengan cobertura de salud antes de ingresar a Uruguay.

Debido al aumento de casos positivos, y tras el comunicado de Presidencia para “disminuir la movilidad y evitar la propagación del coronavirus”, con fecha del 21 de diciembre de 2020, el Parlamento aprobó la Ley N° 19.932 que estableció el cierre total de fronteras desde el 21 de diciembre de 2020 al 31 de enero de 2021. En la mencionada normativa no se establecieron excepciones de ingreso a personas plausibles de protección internacional, así como reunificación familiar y otras razones humanitarias. De todos modos, en dicho período de cierre total de fronteras, algunas personas pudieron ingresar al país a través de la solicitud de asilo.

No obstante, a partir del día 1 de febrero de 2021, deja de estar vigente la Ley N° 19.932, por lo que se retoma el cierre parcial de fronteras establecido en el Decreto N° 104/020 modificado en fecha 2 de junio de 2020 por el Decreto N° 159/020.

La situación descrita en las distintas fronteras muestra la arbitrariedad y desigualdad que opera en las decisiones de los gobiernos de la región en el contexto de la pandemia del COVID-19: mientras que las fronteras terrestres permanecen mayoritariamente cerradas, los pasos aéreos se encuentran abiertos. A través de esta aparente contradicción se lleva a cabo una selección de los migrantes que se “desea” recibir. Para aquellos más vulnerables y con menos recursos los pasos se encuentran cerrados; sin embargo, quienes tienen los recursos para acceder a un pasaje de avión y test PCR, tienen el ingreso y permanencia habilitados.

Finalmente, el cierre de fronteras implica que, para aquellos que ingresan por los pasos terrestres, la única opción para acceder al territorio sea a través de pasos no habilitados o *trochas* que son, muchas veces, zonas geográficamente peligrosas en donde suelen establecerse grupos ilegales.

2. Políticas de (des)acogida en las fronteras

Con el cierre de fronteras, las prácticas de acogida se han visto fuertemente debilitadas. El confinamiento dispuesto en varios países habilitó que muchas de las

oficinas migratorias establecidas en las fronteras cerraran, dejando desamparadas a las comunidades que se encuentran allí.

A su vez, los albergues en fronteras no cumplen con las condiciones necesarias para realizar el aislamiento. En **Perú**, los albergues debieron ser construidos en medio de la pandemia y aun así, muchos se vieron obligados a cerrar por no cumplir con las condiciones sanitarias. En **Brasil**, muchos migrantes optaron por retirarse de las casas de acogida ya que éstas no podían garantizar las condiciones para el aislamiento sanitario. En la frontera de Salta, en **Argentina**, no existen albergues específicos para migrantes, por lo que éstos terminan siendo hospedados en albergues para mujeres víctimas de violencia que no son acordes a sus necesidades actuales.

La situación de **Chile** es sumamente particular. En la frontera chileno- peruana, el Estado chileno cerró las fronteras para el retorno de ciudadanos peruanos a su propio país. Los peruanos que intentaron retornar desde Chile a Perú, se encontraron con diversas barreras impuestas a lo largo de Chile para impedirles el paso.

En consecuencia, muchos peruanos tuvieron que retornar a su país por pasos no habilitados arriesgando su vida. Otros quedaron varados en Chile donde se les impuso sanciones administrativas y prohibiciones de reingreso. En lo que respecta a los albergues sanitarios formales, hay diversas denuncias sobre que para acceder a ellos, la Policía de Investigación (PDI) solicita a los migrantes que declaren haber ingresado por un paso no habilitado, quedando así inhabilitados para regularizarse posteriormente y acechados por una posible expulsión. En consecuencia, se llevaron a cabo acampes realizados por las y los migrantes en calles, plazas y otros espacios públicos¹⁸.

En **Venezuela**, los albergues para personas retornadas estaban militarizados, no contaban con medidas sanitarias mínimas y las personas eran sometidas a censura, maltrato verbal y físico y amenazas¹⁹.

En **Colombia**, la respuesta estatal en las fronteras fue débil en términos de acogida: no han habido iniciativas gubernamentales para crear sitios de acogida temporales destinados a la población venezolana en los diferentes lugares del país por donde transitan²⁰. Además, durante la emergencia sanitaria, las vías nacionales fueron el escenario por el que miles de migrantes venezolanos se vieron obligados a

¹⁸ Agencia EFE, Migrantes peruanos acampan ante el Consulado en Chile y piden volver a su país, Disponible en: <https://www.efe.com/efe/america/sociedad/migrantes-peruanos-acampan-ante-el-consulado-en-chile-y-piden-volver-a-su-pais/20000013-4235604>

¹⁹ CDH UCAB: El espejismo del retorno. Violaciones a los derechos de los retornados a Venezuela durante la pandemia de COVID-19. Agosto, 2020. Disponible en: http://w2.ucab.edu.ve/tl_files/CDH/Lineastematicas/EI%20espejismo%20del%20retorno%20FIN.pdf

²⁰ CDH UCAB: Caminantes de ida y vuelta. El flujo de caminantes venezolanos por el continente en tiempos de pandemia. Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1PDRgq-xfgyIMmSj5AgNJQ9Qh6jPFoIAW/view>

regresar a su país, luego de que la cuarentena y el aislamiento obligatorio los dejara sin los recursos que obtenían a través de la economía informal (ventas ambulantes, empleos por horas).

Además, cabe mencionar que, el regreso forzado de venezolanos desde Colombia se dio en condiciones de seguridad precarias y evidenció algunos riesgos de contagio: la mayoría no contaba con tapabocas o no mantenían el distanciamiento necesario; tampoco contaban con los recursos para asegurar su higienización. A lo anterior se suman riesgos de salubridad, pues se vieron obligados a ubicarse en zonas poco adecuadas para descansar, dormir, cocinar y asearse; también riesgos de seguridad ante la posibilidad de ser víctimas de robo o de accidentes de tránsito. Finalmente también significó un riesgo de desescolarización para los niños, niñas y adolescentes que debieron dejar su educación y romper nuevamente su ciclo de crecimiento estudiantil²¹.

En **Uruguay**, debido al cierre de fronteras, la llegada de solicitantes de asilo y migrantes se ha reducido en gran medida. Sin embargo, más de quinientos ciudadanos extranjeros han viabilizado el ingreso a través de las excepciones humanitarias mencionadas en los decretos. Debido a las medidas sanitarias, en zonas de las fronteras se han creado centros de contingencias formados por autoridades nacionales, departamentales, organismos internacionales y sociedad civil. En algunos casos, se ha notado falta de coordinación sobre cómo resolver el otorgamiento de asistencia humanitaria en lo que refiere al alojamiento y alimentación. Por tal motivo, se ha elaborado un Protocolo de Actuación específico para Personas Solicitantes de refugio. Asimismo, se ha trabajado fuertemente para que la población cumpla las medidas sanitarias tanto en las fronteras como en los casos que se trasladaron a Montevideo porque sus familiares estaban en la capital.

Cabe destacar que, en un año de vigencia del Decreto N° 104/020 el ingreso de personas extranjeras en el marco de las tres excepciones mencionadas ha sido fluido. No obstante, recientemente, el Estado está estudiando con mayor rigurosidad los casos de personas extranjeras que desean ingresar al territorio por la vía de solicitud de asilo.

En **Argentina**, el cierre de fronteras no estableció alternativas claras para el ingreso regular al territorio de las personas migrantes por vía terrestre, tanto para migrantes como para personas con necesidades de protección internacional. Actualmente, solo están autorizados los ingresos vía aérea, lo cual implica traslados más costosos que resultan excluyentes de las poblaciones más vulnerables. Desde el Estado no se han establecido alternativas en las zonas de frontera para la acogida de las personas que ingresaron y requieren apoyo para el alojamiento y la

²¹ Informe Situacional 3, JRS COL. PROFUNDIZACIÓN DE LA CRISIS HUMANITARIA DE MIGRANTES Y REFUGIADOS VENEZOLANOS A CAUSA DE LAS MEDIDAS DE CONTENCIÓN DEL COVID 19. Disponible en: <https://col.jrs.net/es/informes/informe-3/>.

alimentación durante el período de cuarentena obligatoria. En las situaciones de ingresos autorizados excepcionalmente, así como las familias que ingresaron en forma irregular, estas necesidades fueron cubiertas por las organizaciones de la sociedad civil y las agencias de ONU con presencia en la zona (OIM y ACNUR y sus respectivos socios locales).

Los mencionados ejemplos, evidencian que los Estados no han cumplido sus obligaciones de protección a poblaciones vulnerables. Por tanto, han actuado sin garantizar la protección sanitaria óptima en fronteras, impidiendo la reunificación familiar e incluso suspendiendo procesos de solicitud de asilo en frontera.

3. Expulsiones arbitrarias

Escapando por completo a la lógica de restricción de la movilidad por razones sanitarias, la política de expulsiones arbitrarias en la región se mantuvo pese a la pandemia y al cierre de fronteras. En **Colombia**, desde el inicio de las medidas de emergencia por la pandemia decretadas por el gobierno nacional hasta el 8 de mayo de 2020 la Migración Colombiana ha impuesto 109 medidas sancionatorias de deportación y 322 expulsiones²². Las organizaciones que acompañan el tema identificaron un uso más frecuente del mecanismo de las expulsiones excepcionales, que permiten expulsar de manera sumaria y sin garantizar el debido proceso. Las salidas voluntarias que se producen en este país y consisten en expeler rápidamente a las personas sin procedimiento sancionatorio, han aumentado durante la pandemia, especialmente en el Departamento de Arauca, bajo la llamada “Operación Muralla”.

En **Brasil**, los casos de deportación crecieron un 5.708%²³. El año pasado, 2.901 personas fueron deportadas, frente a 36 en 2019, afectando principalmente a migrantes de Bolivia y Venezuela. Ejemplo de ello fue la expulsión colectiva de 196 personas bolivianas que ingresaron al país por Mato Grosso do Sul, con el único fundamento de la irregularidad migratoria²⁴. En enero de 2021, 55 indígenas warao, entre ellos 32 niños, fueron amenazados de deportación porque ingresaron al país por rutas alternativas, luego de caminar durante 18 días hasta llegar a Brasil. Gracias a una demanda judicial de la Defensoría del Pueblo y de la Fiscalía Federal, no se produjo la deportación inmediata y colectiva²⁵. Anteriormente, en agosto de 2020, un grupo de 18 venezolanos, incluidos 8 niños y adolescentes, fueron deportados

²² Datos presentes en una petición que se le hizo a Migración Colombia, autoridad de vigilancia y control migratorio y de extranjería del Estado Colombiano, la cual fue contestada en julio de 2020.

²³ Globonews e G1. Deportações de estrangeiros crescem 5.708% no Brasil em 2020. Disponible en: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2021/02/21/deportacoes-de-estrangeiros-crescem-5708percent-no-brasil-em-2020.ghtml>

²⁴ G1. Brasil deporta 196 bolivianos que entraram no país por MS alegando que iriam fazer compras em SP. Disponible en: [Deportações de estrangeiros crescem 5.708% no Brasil em 2020](#) y [Brasil deporta 196 bolivianos que entraram no país por MS alegando que iriam fazer compras em SP](#)

²⁵ G1. Justiça de RR ordena que crianças venezuelanas sejam acolhidas mesmo com a fronteira fechada. Disponible en: <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2021/01/09/justica-de-rr-ordena-que-criancas-venezuelanas-sejam-acolhidas-mesmo-com-fronteira-fechada.ghtml>

sumariamente por la Policía Federal en Acre. Los dejaron en un puente que conecta las ciudades de Assis Brasil e Iñapari en Perú y no pudieron regresar a Perú, ni entrar a Brasil. Otros 18 migrantes ya estaban en el puente, algunos por más de 3 meses, porque ni siquiera entraron a Brasil. Durante días, vivieron en una situación precaria, durmiendo en tiendas y bañándose en un río. Luego de que la Defensoría del Pueblo interpuso una acción judicial, el grupo pudo ingresar al territorio²⁶.

El contexto de la pandemia confirmó la tendencia del gobierno de Brasil de criminalizar e impedir la migración. Fueron publicadas en 2019 dos disposiciones administrativas regresivas, que simplificaron los procedimientos de deportaciones, aumentando la discrecionalidad por parte de las autoridades. Durante la pandemia, las 28 disposiciones administrativas citadas anteriormente vulneran numerosos tratados internacionales.

Junto al establecimiento de deportaciones sumarias se implementó, para casos de ingresos por pasos no autorizados, sanciones de carácter administrativo, civil y penal; asimismo, se prevé la inhabilitación a la figura de refugio y la devolución de solicitantes. Estas disposiciones tienen un enfoque sumamente discriminatorio al establecer restricciones específicas para la población venezolana²⁷.

Un ejemplo más reciente de la violencia y la criminalización de la migración sucedió cuando, el 17 de marzo de 2021, policías federales y civiles invadieron, sin orden judicial, el Albergue São José y la Iglesia Asamblea de Dios “Águas Vivas”, en Pacaraima (frontera norte de Brasil con Venezuela), alegando constatar una denuncia de aglomeración en el lugar - donde vivían unas 70 personas, la mayoría mujeres o menores de edad, de nacionalidad venezolana. Según las entidades que administran los dos lugares de acogida, los agentes de seguridad ingresaron con capuchas, amenazando a los migrantes que serían deportados, porque no tenían documentación. Una monja y un pastor fueron y llevados coercitivamente a la comisaría y les confiscaron sus teléfonos celulares. La deportación fue impedida por una intervención de la Defensoría del Pueblo, y las personas fueron trasladadas a uno de los albergues de la Operación Acogida²⁸. Está claro en ese contexto que el presunto incumplimiento de las normas sanitarias no fue más que una excusa para la realización de nuevas deportaciones sumarias²⁹.

²⁶ Folha de São Paulo. Justiça libera entrada de venezuelanos que ficaram semanas presos em ponte entre Brasil e Peru. Disponible en: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2020/08/justica-libera-entrada-de-venezuelanos-que-ficaram-semanas-presos-em-ponte-entre-brasil-e-peru.shtml>

²⁷ CONECTAS. Fechamento de fronteira discrimina venezuelanos. Disponible en: <https://www.conectas.org/noticias/portaria-sobre-fechamento-de-fronteira-e-questionada-na-justica-por-discriminar-pessoas-vindas-da-venezuela>

²⁸ Folha de São Paulo. [Polícia invade abrigo de refugiados e detém freira em Roraima](#)

²⁹ CONECTAS. [Conectas - Governo usa pandemia para violar direitos de refugiados, denunciam mais de 130 organizações](#)

En **Chile**, durante el año 2020 se realizaron cerca de 1500 expulsiones de personas de distintas nacionalidades³⁰. Algunas por tener antecedentes penales y otras por sanciones administrativas. Además, desde el año 2018, se estableció la política de “retorno humanitario” que se mantuvo durante la pandemia. Cabe señalar que este mecanismo fue declarado ilegal por la Corte Suprema³¹, ya que, luego de la expulsión, se establecía la prohibición de ingreso al país por nueve años. Finalmente, en diciembre del año 2020, el gobierno chileno confirmó la contratación de 15 aviones chárter para expulsar a 1.500 inmigrantes considerados infractores de ley³², lo que confirma la sistemática decisión, públicamente señalada por las autoridades del gobierno, de expulsar a todos los inmigrantes que ingresaron por paso no habilitado, desconociéndose a priori el derecho a solicitar regularización migratoria. El pasado 10 de febrero, un total de 87 migrantes fueron expulsados desde Iquique mediante un avión de la Fuerza Aérea, siendo solo 11 de ellos expulsados mediante un proceso judicial.³³

En un sentido opuesto a la tendencia expuesta, celebramos la decisión tomada el pasado 8 de marzo por el **Estado argentino** de derogar el Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2017³⁴. Dicha resolución implicaba un endurecimiento de la política migratoria y facilidades para la expulsión de migrantes por irregularidad o antecedentes penales. La anulación de este decreto es un paso fundamental para garantizar igualdad de derechos, el derecho a migrar y la obligación del Estado de regularizar.

De esta forma, y pese al cierre de fronteras, las expulsiones se mantuvieron vigentes en la mayoría de los países de la región sin considerar las implicaciones que pudiera tener la prohibición de ingreso para los derechos de las personas retornadas. Tampoco existe claridad respecto a los protocolos de salud establecidos para estas expulsiones que se llevan a cabo en medio de una pandemia.

III. IMPACTOS SOBRE LA REGULARIZACIÓN Y EL ACCESO A DERECHOS

1. Dificultades de Regularización

El cierre de fronteras no impide la migración, sino que únicamente aumenta la irregularidad. En un continente de fronteras porosas, las personas siguen cruzando por pasos irregulares. A su vez, el acceso a derechos y su ejercicio está íntimamente ligado a la regularización migratoria. Consecuentemente, las restricciones de ingreso y salida de territorio tienen importantes implicaciones en el estatus migratorio de las

³⁰ CNN, Expulsan a 143 extranjeros que cometieron delitos graves en Chile. Disponible en: https://www.cnnchile.com/pais/expulsan-143-extranjeros-delitos-graves_20201204/.

³¹ LaTercera, [Corte Suprema confirma fallo que declaró ilegal exigencia de no volver a Chile para extranjeros que se acogen a planes humanitarios de retorno a sus países](#).

³² La Nación. [Galli confirma contratación de 15 aviones chárter para expulsión de extranjeros](#).

³³ Maulee. [Crisis migratoria, 87 personas abordan primer vuelo de expulsión desde Iquique](#)

³⁴ [05 de marzo de 2021 Se derogó el DNU migratorio 70/2017](#)

personas, ya que el ingreso irregular imposibilita o dificulta la posibilidad de regularización.

Es importante aclarar que el cierre de las fronteras dispuesto por los Estados en el contexto de la pandemia se inscribe en una tendencia previa de la región. Como se adelantó, en los últimos años los gobiernos fueron modificando la normativa para restringir el ingreso de migrantes al territorio y obstaculizar su permanencia. En este sentido, el cierre de las fronteras opera como un agravante dentro de una estructura que ya limitaba, en gran medida, las posibilidades de regularización.

Algunos ejemplos de ello los encontramos en los mecanismos extraordinarios dispuestos en Colombia y Perú para la población venezolana. **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. Por su parte, **Perú**, cuya normativa migratoria también contaba con criterios previos de regularización, estableció para la población venezolana el *Permiso Temporal de Permanencia* (PTP). En 2019, comenzó a exigir pasaporte y visa para el ingreso al país.

El pasado 1 de marzo de 2021, el gobierno **Colombiano** expidió el Decreto 216 de 2021 mediante el cual se crea el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos. El Estatuto permitirá que las personas migrantes Venezolanas que se encontraban en territorio colombiano de manera regular e irregular antes del 31 de enero de 2021 y quienes ingresen al país de manera regular durante los próximos 2 años, se inscriban en el Registro Único de Población Migrante Venezolana y, si cumplen con los requisitos, podrían recibir el Permiso por Protección Temporal que les habilita para estar legalmente en el país por 10 años, trabajar y eventualmente aplicar a una visa de residente³⁵.

Sin embargo, resultan preocupantes algunas de las medidas establecidas en el Decreto 216 relacionadas con (i) la exigencia de la entrega de datos biométricos para poder inscribirse en el Registro Único, (ii) el respeto por la presunción de inocencia y la garantía del derecho al debido proceso, y (iii) la garantía del derecho al refugio. Las finalidades argumentadas por el Gobierno para la recolección de los datos biométricos - como son su identificación y acceso a los sistemas de seguridad social-, no justifican la obligatoriedad de su entrega, y no hay prueba de que con los datos biográficos y sociodemográficos no se puedan cumplir con estas finalidades. Por el contrario, el uso de tecnología para el tratamiento de datos biométricos no es eficaz, ni eficiente, ni segura. La recolección de datos biométricos supone una serie de riesgos graves para la seguridad y privacidad de los titulares de dichos datos y

³⁵ Función Pública, Decreto 216. Disponible en:

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=159606#:~:text=El%20presente%20Decreto%20tiene%20por,el%20Permiso%20por%20Protecci%C3%B3n%20Temporal>

además incorpora un tratamiento diferenciado frente a otros grupos poblacionales que no parece tener una clara justificación constitucional.

Asimismo, el decreto contiene medidas que vulneran la presunción de inocencia pues no permiten que personas que tengan investigaciones judiciales y administrativas en curso, es decir frente a las cuales no se haya tomado una decisión definitiva, puedan recibir el PTP. Este es un requisito desproporcionado y una forma de sanción anticipada, pues se le estaría negando el acceso a la protección complementaria del Estatuto a personas frente a quienes el Estado aún no tiene certeza que sean responsables de las conductas que son sujeto de investigación. Tampoco se establece un mecanismo para que las personas puedan defenderse y controvertir la decisión mediante la cual se niega o se cancela el PPT.

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. Sin embargo de este proceso de regularización y la declaración de la Amnistía Migratoria, a finales del año 2019 se iniciaron procesos de notificaciones de “salida voluntaria” a las personas venezolanas. Estos procedimientos se han agudizado mediante el despliegue de operaciones combinadas entre los gobiernos locales y el Ministerio de Gobierno para el control de las personas inmigrantes en el espacio público y en los lugares de trabajo³⁶.

Actualmente, Ecuador no posee un proceso de regularización expedito similar a la visa de residencia temporal por razones humanitarias VERHU, que se otorgó hasta el 13 de agosto de 2020. El gobierno ecuatoriano estableció un procedimiento de regularización para padres extranjeros de niños ecuatorianos nacidos en Ecuador que hubieran ingresado por pasos no autorizados. No obstante, este proceso exige ciertos requisitos de difícil cumplimiento: pasaporte vigente, haber realizado el proceso de registro migratorio, justificar ante la autoridad migratoria la razón por la que ingresaron al país por un paso irregular y la suma de 550 USD, que corresponde al valor de tasa de solicitud para residencia permanente.

Otra posibilidad de regularización es la visa de amparo a la que pueden acceder extranjeros con algún familiar ecuatoriano. Sin embargo, la exigencia de demostrar medios lícitos de vida, el ingreso por pasos no habilitados, la tenencia de pasaportes vencidos o la falta de los mismo, el costo de la tasa de solicitud son cuestiones que dificultan el acceso de las y los migrantes a este tipo de visa³⁷.

³⁶ Registro Oficial Ecuador, Reformas a la Ley Orgánica de Movilidad Humana, Disponible en: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/14328-tercer-suplemento-al-registro-oficial-no-386>

³⁷ Informe Fundación Alas de Colibrí - Proyecto PRM, 2020.

La situación en **Chile** es igual de grave, pues además de solicitar pasaporte y visa consular para ingresar al país a haitianos, venezolanos y dominicanos, no ha cumplido con la entrega de la visa especial para la población venezolana, Visa de Responsabilidad Democrática, sino que, por el contrario, ha suspendido y rechazado masivamente a partir del 11 de noviembre de 2020, la mayoría de las solicitudes. A nivel general, existe un grave retraso en el otorgamiento de visas, así las personas solicitantes deben esperar cerca de un año para obtener una residencia temporaria y casi dos años para una residencia definitiva. Además, Chile es el único país de la región que tipifica el ingreso y permanencia irregular como delito.

En **Argentina** las medidas de aislamiento preventivo dictadas por el Estado implicaron el cierre de los organismos públicos y, por lo tanto, se suspendieron todos los trámites de regularización migratoria. Desde la Dirección de Migraciones se dictaron medidas que extendieron la vigencia de todos los documentos y visas cuyo vencimiento operase durante el período de aislamiento y la CONARE estableció un mecanismo de solicitud de asilo virtual para personas que se encontrasen en el territorio argentino. Sin embargo, durante todo el período de aislamiento y con las oficinas públicas cerradas, la administración continuó dictando intimaciones y órdenes de expulsión administrativa, especialmente aquellas fundadas en el DNU 70/17. Cabe destacar que este instrumento fue derogado en marzo del presente año y que fue cuestionado durante su vigencia en diversas instancias judiciales.

Pese a su derogación, este DNU significó una importante regresión en materia de derechos humanos y el Estado argentino a la fecha no ha materializado políticas públicas para que estas dejen de tener efecto sobre la vida de las personas migrantes expulsadas y sus familias.

2. Barreras de acceso a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA)

Estrechamente relacionada a la irregularidad migratoria, una segunda problemática que se ve agravada con el cierre de fronteras es la referida a las dificultades de acceso a DESC para las personas migrantes y refugiadas. De diversas maneras y con diversos alcances, un estatus migratorio regular es aún una condición para el ejercicio de diversos derechos, especialmente los económicos, sociales y culturales. Así, la irregularidad migratoria - que deviene del ingreso por pasos no habilitados y la falta de vías de regularización - perjudica de forma directa a las poblaciones más vulnerables entre la que se encuentran la mayoría de los migrantes sin visa de residencia.

En la región, el acceso a un empleo formal es poco frecuente entre la población migrante y completamente inaccesible si se encuentran en una situación irregular. Ello significa que la mayoría de los migrantes están insertos en el mercado laboral informal. Ejemplo de esto es la población migrante en Colombia, donde el 56% posee un trabajo informal. Si se analiza la población migrante venezolana que reside allí, el

porcentaje asciende hasta el 90%. A su vez, el trabajo informal ha sido el más afectado por la pandemia y el aislamiento, generando que gran parte de la población venezolana quedara sin ingresos para subsistir y se viera obligada a retornar a su país de origen, con todas las dificultades que ello significa.

La imposibilidad de acceder a los sistemas de seguridad social que fueron diseñados para paliar la crisis económica es frecuente entre la población migrante. La exigencia de un estatus migratorio regular para acceder a dichos programas fue común en todos los países de la región aquí interpelados. Así, en la **Argentina**, casi medio millón de migrantes quedaron afuera del Ingreso de Emergencia (IFE), el único beneficio de emergencia creado con el objetivo de paliar la crisis por la pandemia³⁸.

En este caso, a los extranjeros se les exige residencia regular de dos años, excluyendo a quienes ingresaron al país más recientemente, inclusive aquellos que tramitaron su regularización migratoria y quienes por circunstancias administrativas no obtuvieron su documentación. Esta población es la misma que encuentra obstáculos para acceder a otras políticas de asistencia estatal tales como la Asignación Universal por Hijo (AUH), política de transferencia monetaria que requiere dos años de residencia regular³⁹ en el país a los/as niños/as beneficiarios de la misma y a su padre/madre en tanto titular del cobro. En este sentido, cabe destacar que las personas migrantes ingresadas recientemente al territorio, posiblemente carezcan de redes en el país que les permitan paliar los efectos de la crisis generada por la pandemia. De igual manera, quienes no han accedido a la regularidad migratoria, no cuentan con empleos formales y, por lo tanto, carecen de estabilidad económica siendo quienes están más expuestos a las consecuencias de este contexto, aquellos que quedan excluidos de las políticas de asistencia estatal.

Por su parte, en **Brasil** los migrantes encuentran dificultades para acceder al beneficio emergencial federal porque sus documentos no son aceptados por las autoridades. Las autoridades brasileñas exigen, para obtener el beneficio, la regularidad migratoria y/o una identificación con foto emitida en Brasil. Asimismo, se exige que el procedimiento ocurra por vías digitales, lo que genera la exclusión de los grupos más vulnerables. Las mujeres migrantes egresadas del sistema penitenciario sufren aún más obstáculos por salir de la cárcel sin ningún documento de identificación con foto.

En **Chile**, el acceso a prestaciones sociales se ve limitado por la carencia de cédula de identidad ante la falta de regularidad migratoria. Así, las familias migrantes

³⁸ El Grito del Sur. [Casi medio millón de migrantes fueron rechazados por Anses y se quedaron sin IFE](#)

³⁹ Durante el año 2020 se modificaron los requisitos de acceso a esta política social, reduciendo el plazo de residencia legal exigido de 3 a 2 años. Si bien esto implicó una mejora en las condiciones de acceso a derechos, persiste la exclusión de algunos grupos que se encuentran en mayor estado de vulnerabilidad.

que ingresaron por paso no habilitado no pueden acceder a las transferencias económicas sociales comprendidas para los inscritos en el Registro Social de Hogares y tampoco pueden solicitar permisos temporales para la compra de insumos y abastecimientos básicos.

Respecto al derecho a la vivienda, muchos inmigrantes sufrieron desalojos durante la crisis, principalmente por perder sus empleos y rentas. Preocupa en especial los niños y niñas que fueron separados de sus padres -se estima que de los 5,5 millones de personas venezolanas que han abandonado el país, el 25% son niños y niñas. La separación de los niños/niñas de sus tutores ya era un problema antes de la pandemia, pero se vió agravado por el cierre de fronteras que impidió la reunificación familiar. La situación de la vivienda es precaria en este escenario, y en un estudio de la sociedad civil, el 28% de los niños entrevistados corría el riesgo de ser desplazados debido a la falta de pago del alquiler, el 6,9% fueron desalojados y el 10% tuvieron que ir a una casa de acogida. Una cuarta parte de ellos viven en ocupaciones informales, muchas de las cuales están sobrepobladas, con familias viviendo juntas en una situación precaria, ya que muchas familias han sido desplazadas y han tenido que unirse a otras personas en estas condiciones⁴⁰.

En **Colombia**, la práctica de desalojo ha sido una constante para la población migrante forzada venezolana, pues sus recursos económicos se han visto fuertemente restringidos y esto no ha permitido el pago de su vivienda. Pese al decreto presidencial emitido por el gobierno nacional, esta práctica desbordó y dejó a mucha de esta población en condiciones humanitarias precarias. Cómo muestra de lo anterior, el Grupo Interagencial de Flujos Migratorios Mixtos -GIFMM Nacional- ha hecho un seguimiento a esta situación, y ha emitido reportes donde muestra que la práctica aún continúa.

Finalmente, en el contexto de pandemia y de emergencia sanitaria es sumamente preocupante la dificultad que viven los migrantes para acceder al sistema de salud. La situación colombiana es ejemplificadora: allí las personas tienen que estar afiliados al sistema de salud para poder recibir servicios de salud más allá de las urgencias y, para ello, debe tenerse una situación migratoria regular. Los migrantes en situación irregular únicamente pueden acceder a servicios de urgencia, lo que excluye a enfermedades crónicas o con un tratamiento prolongado. En esa misma línea, las personas migrantes en situación irregular no fueron incluidas en el plan de vacunación contra la Covid-19. A pesar de las reacciones que esta decisión ha generado y de las propuestas presentadas por la sociedad civil, durante 2021 no se han tomado acciones para incluir a esta población en el plan de vacunación⁴¹.

⁴⁰ Folha de S.Paulo. [Crianças venezuelanas imigrantes dormem com fome durante pandemia, diz estudo](#)

⁴¹ Centro de Estudios Derecho, Justicia y Sociedad - Dejusticia. (2021). *Un Plan Nacional de Vacunación con enfoque en derechos humanos*. Disponible en:

En **Argentina** se han documentado situaciones donde algunos hospitales públicos de autogestión han cobrado aranceles a migrantes, o bien les han solicitado la presentación de radicación en trámite.

Las dificultades para acceder a los sistemas de salud se vuelven aún más preocupantes cuando se analiza el impacto diferencial que tuvo la pandemia del COVID-19 en la población migrante. Ejemplo de ello es la situación vivida por las personas migrantes en la Argentina. Así lo demuestra el informe de “Incidencia del COVID en la población migrante en Argentina” realizado por el Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno de la Universidad Nacional de Río Negro⁴². Entre los datos más destacables el informe revela que, desde que empezó la pandemia y hasta el 30 de septiembre, los y las migrantes representaron el 7% del total de los casos confirmados. Este índice es muy elevado si se tiene en cuenta que representan el 5% de la población total en el país. Pero aún más grave es el dato sobre la población migrante fallecida por Covid-19: representan el 11% de las muertes a nivel local. A su vez, el índice de mortalidad entre las personas migrantes escaló hasta el 5%, mientras que para el resto de la población se mantuvo más o menos estable en un 2,8 por ciento.

En cambio, en países como Brasil, preocupa la inexistencia de datos referentes al impacto del COVID sobre la población migrante: no existen datos desagregados por nacionalidad o el número de muertes de personas migrantes.

IV. SECURITIZACIÓN Y MILITARIZACIÓN DE LAS FRONTERAS

En los últimos años, los Estados incrementaron el rol de las policías en las tareas de control migratorio y controles de identidad en las calles. Una muestra de esto es la represión a la protesta social, el hostigamiento de trabajadores y trabajadoras de la economía popular y la “guerra contra las drogas”, que alcanza en especial al narcomenudeo, último eslabón de la cadena. Estos procedimientos están dirigidos principalmente a sectores populares, a los que pertenecen la mayoría de las y los migrantes, y suelen tener distintos resultados: multas, detenciones e incluso expulsiones. Si bien las sanciones varían según el país, estas pueden dar lugar a algún tipo de antecedente judicial que afecte las posibilidades de la persona migrante de permanecer en el territorio. Así, en algunos casos se verán impedidos de poder regularizar su situación migratoria hasta que caduque el antecedente judicial o bien, en el peor de los casos, serán víctimas de una expulsión.

A su vez, la intervención militar en el control migratorio da cuenta de la ausencia de un enfoque de derechos humanos para abordar el fenómeno migratorio. En este sentido, la falta de una formación y de las herramientas adecuadas para las

<https://www.dejusticia.org/un-plan-nacional-de-vacunacion-con-enfoque-en-derechos-humanos/>
⁴² Disponible en: [Incidencia del COVID en la población migrante en Argentina](#)

labores de control migratorio supone un grave riesgo para los derechos humanos de las personas migrantes y refugiadas.

Los recientes hechos sucedidos en la frontera entre **Perú y Ecuador** son un claro ejemplo de esto. Así, el pasado 26 de enero se anunció la militarización de la frontera con Tumbes, tras la noticia de la detención de casi 500 migrantes que ingresaban al país por un paso irregular. Se trató de una operación efectuada conjuntamente entre los Estados de Perú y Ecuador por la cual más de 1200 soldados y 54 vehículos fueron trasladados a la zona para contener el tránsito por pasos no habilitados e impedir el ingreso al país de la población migrante, principalmente venezolana⁴³. Tras la decisión de Perú, el día 29 de enero, los ministros de Defensa de ambos países se reunieron en la frontera sur de Ecuador y acordaron acciones conjuntas. Así, el 01 de febrero, Ecuador militarizó su frontera sur anunciando la presencia de 200 efectivos movilizados en 20 vehículos de combate.

En este contexto se ha divulgado un video (incluido en el video entregado como anexo) donde puede verse al personal del Ejército peruano disparando armas de fuego al aire para dispersar personas indefensas, entre las que había niños y niñas.

Hasta el día de hoy, la frontera peruano-ecuatoriana continúa militarizada de manera indefinida. La militarización ha provocado que centenares de personas queden varadas en la ciudad fronteriza ecuatoriana de Huaquillas. Según registro de este Municipio, más de 500 personas pernoctan en las calles y parques de la ciudad⁴⁴.

Colombia ha tomado una postura de securitización ante la migración en el último tiempo que se refleja en un aumento de fuerzas y operativos para los controles migratorios. El ciclo es el siguiente: controlan, retornan a los migrantes por fronteras y éstos reingresan, posteriormente, por pasos no autorizados o no habilitados. Cabe destacar que estos pasos no habilitados se encuentran en zonas geográficas complejas, por lo que hay poca o nula protección contra la violencia por parte de actores armados, incluidos intermediarios que ofrecen servicios de traslado mediados por la extorsión, la violencia o el engaño.

En este contexto un hecho muy preocupante sucedió el 27 de enero de 2021 en Colombia, cuando embarcaciones navales de la Armada colombiana provocaron el volcamiento de canoas que alojaban a migrantes en el Río Arauca en la frontera colombo-venezolana para impedir su ingreso al territorio (imágenes de este hecho están incluido en el video presentado como Anexo)⁴⁵.

⁴³ BBC. [¿Por qué está militarizada la frontera entre Ecuador y Perú?](#)

⁴⁴ El Comercio, Crece incertidumbre entre migrantes venezolanos afectados por crisis humanitaria en Huaquillas, El Oro, Disponible en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/incertidumbre-migrantes-venezolanos-huaquillas-peru.html>

⁴⁵ Videos disponibles en: <https://twitter.com/juancroque/status/1354485463822856195?s=08> y [Colombia: Ministerio de Defensa analizará situación de Arauca con el director de HRW](#)

Junto con este escenario, vale la pena alertar que el Gobierno Nacional, mediante Resolución 0095 del 2021, creó el Comando contra el Narcotráfico y Amenazas Transnacionales -CONAT-⁴⁶ cuyo fin es implementar estrategias para enfrentar los retos y desafíos que afronta la Nación en cuanto a los delitos del narcotráfico y las amenazas transnacionales. El despliegue militar que esta decisión supone en las zonas de frontera y sus alrededores lleva a pensar en la posibilidad de que la población migrante en fronteras quede en medio del fuego cruzado por las operaciones militares.

La militarización de las fronteras tiene, además, implicaciones en el plano discursivo y efectos prácticos. A través de mensajes políticos que vinculan la migración con la inseguridad y señalan a las personas migrantes como responsables de la violencia, se presenta a la migración como un "riesgo" y luego como una "amenaza". Estos discursos han legitimado políticas cada vez más securitarias y represivas hacia las personas migrantes. A través de esta idea de peligro, se justifica el despliegue de operativos desproporcionados, como los que pudimos ver en las imágenes y videos. Estas medidas ponen en enorme riesgo a las personas migrantes y exacerba la tendencia xenófoba y de culpabilización de los migrantes - en este caso venezolanos.

Un ejemplo de las respuestas desmedidas fueron los sucesos ocurridos el 16 de febrero en el puente de integración, en la ciudad fronteriza de Iñapari, límite entre **Brasil y Perú**, donde había cerca de 400 inmigrantes acampando. Allí, la Policía Nacional del Perú y el Ejército, respondieron al ingreso de los migrantes usando bombas lacrimógenas, golpes y otras acciones violentas a pesar de que dentro del grupo se encontraban decenas de niños, bebés y mujeres embarazadas⁴⁷. Por su parte, Brasil autorizó el uso de la Fuerza Nacional de Seguridad Pública en esta frontera, incluso para prohibir la salida de migrantes del territorio⁴⁸

Sin embargo, la militarización en Brasil no es una novedad: el rol de las fuerzas militares viene aumentando desde hace dos años y ha tomado mayor fuerza durante la pandemia como consecuencia de las disposiciones administrativas de restricción de acceso al territorio. Respecto a la Operación Acogida, se constató que el ejército brasileño está actuando de forma más contundente y fuerte contra las personas migrantes indocumentadas dejándolas en una situación de extrema vulnerabilidad. La Defensoría del Pueblo ha visitado las instalaciones de la Operación en Roraima, en noviembre de 2020, y constató que el ejército no está asistiendo ni alojando migrantes indocumentados de manera general, incluidos aquellos que ingresaron por la frontera terrestre durante la pandemia y está ordenando que las organizaciones de la sociedad

⁴⁶ EL Tiempo. [Iván Duque lanzó Comando Especializado contra el Narcotráfico - Gobierno - Política - ELTIEMPO.COM](#)

⁴⁷ El País. [Tensión en la frontera entre Perú y Brasil por ola de migrantes](#)

⁴⁸ UOL. Justiça corrige portaria sobre uso da Força Nacional no Acre. Disponible en: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2021/02/22/justica-corrige-portaria-sobre-uso-da-forca-nacional-no-acre.htm>

civil y las agencias internacionales tampoco los asistan⁴⁹. El Ministerio de Defensa señaló, en enero, que la Operación Acogida no está albergando a venezolanos en situación irregular, con excepción de personas vulnerables, como familias acompañadas de niños/as y adolescentes y venezolanos con salud vulnerable, comprobada por pericia médica. Por otro lado, solo los venezolanos regularizados pueden participar del servicio de interiorización⁵⁰.

El proceso de securitización no es ajeno al Conosur. **Chile** se encuentra en Estado de Emergencia hace diez meses, lo que ha significado una militarización de todo el territorio, incluyendo fronteras. En este contexto, los militares son quienes quedan a cargo de coordinar las acciones preventivas y de reacción ante la emergencia de todos los organismos del Estado. El control en manos de las fuerzas militares ha impactado con mayor violencia entre personas migrantes: mientras que se han impulsado expulsiones de migrantes por no respetar el toque de queda⁵¹, para los nacionales, la sanción es únicamente económica. Junto a lo anterior, cabe recordar que la zona norte de Chile que limita con Perú y Bolivia se encuentra minada desde 1978 por orden del dictador chileno Augusto Pinochet, por lo que las personas migrantes que se ven impedidas de ingresar por un paso habilitado, lo hacen por el desierto corriendo el peligro de activar una mina antipersonal y sometiéndose a las fuertes condiciones climáticas existentes (frío extremo, altura, etc.).

En cuanto a la actuación de las fuerzas chilenas en las fronteras, la reciente modificación del decreto 265 habilita a las Fuerzas Armadas a participar de las labores de control migratorio prestando apoyo logístico, tecnológico y de transporte a las fuerzas de orden y seguridad en el control de las fronteras⁵². Es importante señalar, que originalmente este mismo decreto estaba orientado a regular la actuación de las fuerzas armadas en el combate al narcotráfico y crimen organizado transnacional. De esta forma se borran las diferencias entre la política migratoria y las de defensa y seguridad.

En **Argentina**, junto al cierre de fronteras se estableció, principalmente en el norte, un fuerte accionar de la policía provincial, en donde se dan “rechazos irregulares”: expulsiones que se llevan a cabo sin un marco normativo y ningún registro de las mismas. Así, se obliga al migrante a retornar por los mismos pasos irregulares por los que entraron, sin ningún registro de las deportaciones, ponderación

⁴⁹ Cf. Nota Técnica no 9 - DPGU/SGAI DPGU/GTMR DPGU. Proceso administrativo n° 08038.068679/2020-71.

⁵⁰ Atendimento de migrantes em situação irregular pela Operação Acolhida - Pedido 60110000249202132. Disponible en: http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/_layouts/15/DetallePedido/DetallePedido.aspx?nup=60110000249202132

⁵¹ T13. [Ordenan expulsión del país de ciudadano peruano que organizó fiesta clandestina en Santiago.](#)

⁵² Actualidad RT. [Piñera autoriza a las Fuerzas Armadas de Chile a controlar las fronteras para "combatir la inmigración ilegal"](#)

sobre las posibilidades de ingreso regular o atención a los derechos en juego y las necesidades de protección que puedan llegar a tener.

Por otra parte, hay antecedentes del accionar de Gendarmería Nacional Argentina en la Quiaca (ciudad del noroeste de la Argentina) sobre la utilización de gases lacrimógenos contra la población migrante. Desde gendarmería alegan que se trata de supuestas bandas de contrabandistas, sin embargo, la realidad es que, al ser poblaciones de ciudades limítrofes poseen un comercio intra-fronterizo fluido que es parte de la cultura local.

En conclusión, la pandemia del COVID-19 y el cierre de fronteras han contribuido en varios casos a exacerbar un proceso de securitización y militarización que se venía dando en la región. Se ha promovido una mayor presencia de policías y militares en la fronteras que, frecuentemente, resulta en una vulneración de los derechos de la población migrante.

Vale la pena traer a su conocimiento algunas situaciones de extrema gravedad ocurridas recientemente en las zonas fronterizas. La desprotección y complejidad geográfica de estas zonas promueven hechos con consecuencias irreparables para las vidas de las personas migrantes y sus familias.

El día 04 de enero de 2021, al menos seis migrantes murieron en la frontera de Colombia y Panamá tras el naufragio de una embarcación en el municipio de Acandí⁵³. Entre las víctimas fatales se encuentran una mujer embarazada, una niña de seis años y un menor de dos años. Entre las personas que siguen desaparecidas hay una bebé de 7 meses.

En la frontera altiplánica entre Chile y Bolivia, en los últimos dos meses han fallecido 6 personas migrantes, la última víctima fatal fue una mujer venezolana que este martes ingresó junto a su hermano a territorio chileno por un paso no habilitado⁵⁴. Cabe destacar que el Estado chileno no ha tomado las medidas suficientes para dar protección a estas personas, entendiendo que en dichos pasos no habilitados las condiciones de salubridad y atención médica no se han garantizado debidamente.

De igual forma, el Río Bermejo que delimita la provincia de Salta, en Argentina y Bolivia, ha sido el escenario de trágicos hechos. Así, en la primera semana de marzo de este año, fallecieron 3 personas que cruzaban el río en embarcaciones livianas, sumado a 4 desaparecidos entre ellos dos bebés⁵⁵.

⁵³ El Espectador. [Seis muertos y un desaparecido tras naufragio de migrantes haitianos en Acandí, Chocó](#)

⁵⁴ ADN. [Mujer venezolana falleció en Colchane: Es la tercera víctima migrante en dos semanas en el lugar](#)

⁵⁵ Clarín, [Nueva tragedia en el Río Bermejo: confirman que murió otro de los hombres que intentó cruzar a pie de Bolivia a Salta](#)

Con estos ejemplos buscamos evidenciar que la utilización de un enfoque restrictivo hacia la movilidad humana sólo fomenta una migración irregular y con mayores riesgos. La existencia de tránsitos migratorios en situaciones de alta vulnerabilidad amerita considerar a las zonas fronterizas como territorios donde los Estados deben brindar una mayor protección y adoptar medidas que aseguren el ejercicio del derecho al asilo y el principio de no devolución. Territorios donde -de mínima- se garantice el derecho a ser oídos, a obtener una respuesta ajustada a las situaciones que atraviesan y se consideren los derechos de las personas que requieren una protección internacional. A la vez, los Estados deben evitar o reducir al máximo la gestión de estos asuntos a través del despliegue y uso de sus fuerzas militares o de seguridad. El uso eventual de la fuerza debe estar ajustado de manera estricta a los estándares vigentes.

V. CONCLUSIÓN Y PETICIONES

A lo largo de nuestra intervención en la Audiencia del día 25 de marzo y en este documento hemos sintetizado las principales problemáticas que afectan a la población en movilidad humana en nuestra región. Resulta evidente que la crisis ocasionada por la pandemia COVID-19 ha acentuado las desigualdades y la condición de vulnerabilidad de algunos sectores de la población, entre ellos la población migrante y refugiada.

A la vez, esta crisis aceleró el retroceso en las políticas migratorias que la región experimenta hace ya algunos años, y que para ser más efectivo en el marco de la pandemia se apoyó en medidas como el cierre de fronteras y su militarización. Estas medidas profundizaron el riesgo en que se encuentran las personas migrantes y refugiadas. De igual modo, las consecuencias económicas de la pandemia pusieron en evidencia la profunda desigualdad que afecta a migrantes y refugiados en nuestros países de Sudamérica para el acceso a empleos de calidad, programas sociales y de emergencia e incluso derechos fundamentales como la salud.

Consideramos que esta Comisión, por los estándares que ha definido en la materia, y los espacios que ha generado con los propios Estados y organizaciones de la sociedad civil, puede jugar un papel significativo para revertir las medidas regresivas que se han adoptado en la región, así como para elevar pisos mínimos de protección de las personas en situación de movilidad. En este sentido, respetuosamente sugerimos que la Comisión adelante las siguientes acciones:

1. Una visita in loco en las zonas de frontera identificadas en esta audiencia.
2. A partir de la información recogida y de los estándares del SIDH, elabore un informe temático sobre la militarización de las fronteras y sus consecuencias en la vulneración de los derechos humanos de personas en contextos de movilidad en la región, aclarando las obligaciones de los Estados respecto de la actuación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad y control migratorio.

3. Actualice los principios y estándares del Sistema Interamericano sobre los derechos humanos de las personas en contextos de movilidad, que incluya recomendaciones específicas en los siguientes temas:
 - a. Condiciones que deben asegurar los Estados para garantizar el acceso a mecanismos administrativos y/o judiciales de protección en materia de ingreso al territorio.
 - b. Establecimiento de mecanismos en frontera para la recepción e ingreso al territorio de personas que necesitan protección como solicitantes de asilo, así como directrices sobre la puesta en funcionamiento de los sistemas de asilo ya existentes.
 - c. Estándares para la revisión de rechazos en frontera.
 - d. Mecanismos efectivos para la implementación de enfoques diferenciales para la atención a poblaciones en situación de vulnerabilidad.
 - e. Criterios y directrices que promuevan la inclusión y el acceso no discriminatorio a la protección social y a la salud.
4. Promueva la realización de un documento en coordinación con Estados de la región y organizaciones de la sociedad civil sobre principios mínimos para procedimientos de regularización migratoria con perspectiva de derechos. Este documento debería:
 - a. Resaltar prácticas que han ampliado el acceso a derechos a partir de programas, mecanismos y/o procesos de regularización migratoria en la Región.
 - b. Analizar los efectos de las normas que establecen sanciones por el ingreso por pasos no autorizados, en particular en el contexto de pandemia, en los trámites de regularización migratoria.
 - c. Considerar el informe “Recomendaciones procedimentales para mejorar los mecanismos nacionales de regularización migratoria en América del Sur” realizado por organizaciones de la sociedad civil⁵⁶ de la región que entregamos en anexo a este documento.
5. Asimismo, que inste a los Estados a atender de manera urgente la situación de las personas que han migrado en el contexto de la pandemia, incluyendo:

⁵⁶ Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS); la Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes (CAREF); Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante (CDHIC); Conectas Direitos Humanos; Missão Paz; Observatorio Ciudadano; Movimiento Acción Migrante (MAM); DeJusticia y Opción Legal.

- a. Promover el diálogo con los Estados para que se definan excepciones frente a los cierres fronterizos por razones humanitarias, solicitud de protección internacional y reunificación familiar, entre otros.
- b. Garantizar el derecho a la protección internacional habilitando mecanismos de solicitud de la condición de refugiados en las fronteras.
- c. Regularizar a las personas que han migrado durante el cierre de fronteras y se encuentran en situación irregular, implementando planes de regularización migratoria, con especial énfasis en la regularización de niños, niñas y adolescentes y sus familias en contexto de movilidad humana. (UNICEF, 2020)⁵⁷.
- d. Abstenerse de realizar expulsiones colectivas y sumarias y garantizar el derecho al debido proceso y a la defensa en los procedimientos sancionatorios migratorios.
- e. Garantizar los derechos fundamentales de la población migrante independientemente de su condición migratoria. En particular y atendiendo a la emergencia sanitaria, garantizar el acceso sin discriminación a los servicios de salud y los beneficios emergenciales de los gobiernos. Asimismo, incluir a esta población en los planes nacionales de vacunación contra la Covid-19, sin discriminación y con independencia de su estatus migratorio.

⁵⁷UNICEF, Nota Técnica - La regularización migratoria como condición esencial para la protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes en contexto de movilidad humana - Mayo 2020

VI. ANEXO



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 referencia⁵⁸ 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.

⁵⁸ **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.

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 región⁵⁹.
- Asegurar que los programas puntuales, de alcance y temporalidad limitados, no sean la única ni la principal vía de acceso a la regularización.
- 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.

⁵⁹ 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 en ningún momento del procedimiento de regularización se solicite a las personas presentación de pruebas imposibles o inexistentes⁶⁰.
- Prevenir la inconsistencia entre los diversos documentos y comprobantes que se solicitan en los trámites y aquellos que son emitidos por las autoridades correspondientes⁶¹.
- 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.
- 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

⁶⁰ 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.

⁶¹ Por ejemplo, cuando el documento emitido por la autoridad no posee vigencia temporal necesaria para la duración del trámite de radicación.

- 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.

- Pasaportes venezolanos emitidos en cualquier fecha, a condición de que no superen los 3 años de vencidos.
- Partidas de nacimiento legalizadas para niños y niñas menores de 9 años.
- Autorizar el inicio del trámite de regularización migratoria a las personas venezolanas que, por el motivo que sea, 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.