

Buenos Aires, 14 de febrero de 2023

**Sr. Felipe Gonzáles Morales**

**Relator Especial de las Naciones Unidas**

**sobre los derechos humanos de los Migrantes**

**Ref**: Llamamiento a contribuciones - Cómo ampliar y diversificar los mecanismos y programas de regularización para mejorar la protección de los derechos humanos de las personas migrantes en situación irregular

De nuestra mayor consideración,

Nos dirigimos a Ud. desde el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) para presentar información relativa a los mecanismos y programas de regularización en la Argentina y en la región sudamericana. Esperamos que la información enviada resulte útil a la hora de elaborar su próximo informe que se presentará en la 53ª sesión del Consejo de Derechos Humanos.

El envío de este documento está acompañado de dos Anexos que son complementarios a los argumentos aquí presentados.

* **Anexo I:** *Laberintos de papel. Desigualdad y regularización migratoria en América del Sur*. Una publicación sobre las políticas migratorias de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Uruguay en la actualidad y subraya las fallas que producen la irregularidad migratoria.
* **Anexo II:** Recomendaciones procedimentales para mejorar los mecanismos nacionales de regularización migratoria en América del Sur.

Quedamos a su disposición para ampliar o aclarar lo que estimen necesario.

1. **Regularización migratoria con enfoque de derechos humanos**

Las y los migrantes en situación migratoria irregular no son un fenómeno novedoso. Sin embargo, la idea de que la irregularidad es la fuente de muchas de las vulnerabilidades que afronta un migrante y que el Estado tiene que promover políticas para erradicarla es bastante reciente.

En el 2013, el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares se pronunció sobre este tema en su Observación general Nº 2[[1]](#footnote-1). En el 2018, durante la negociación del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, el compromiso por regularizar y sus implicancias se abordan desde distintas perspectivas en varios de sus objetivos[[2]](#footnote-2). Luego de la adopción del Pacto la regularización fue abordada en los espacios y grupos creados para dar seguimiento al cumplimiento de sus objetivos[[3]](#footnote-3) y en mecanismos regionales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos[[4]](#footnote-4) . Asimismo, la reciente Cumbre de las Américas adoptó la Declaración de Los Ángeles[[5]](#footnote-5).

La inclusión de esta perspectiva dentro de la agenda internacional es el resultado de años de trabajo conjunto entre organizaciones sociales, de derechos humanos y organizaciones migrantes que venimos señalando que, en la mayor parte de las legislaciones y en la práctica, el acceso y ejercicio de numerosos derechos y libertades están ligados con la condición migratoria regular y, por lo tanto, los Estados deben regularizar a su población.

Sin embargo, la discusión no está saldada. El alcance de los programas y criterios de regularización y la población a la que se dirigen sigue en discusión: en espacios de discusión internacional frecuentemente se concibe que las políticas de regularización deben estar destinadas únicamente a migrantes “en condiciones de vulnerabilidad” generadas por desastres climáticos, violencia de género, trata, o pertenencia a determinados grupos. Si bien es cierto que los Estados deben desarrollar políticas de regularización para esas situaciones específicas, este enfoque no contempla el hecho de que la misma irregularidad migratoria es fuente de vulnerabilidad.

Como ha reconocido el Grupo de Trabajo sobre Vías Regulares para los Migrantes en Situación de Vulnerabilidad de la Red de las Naciones Unidas sobre la Migración “Los migrantes en situación irregular también se enfrentan a problemas en el ejercicio de sus derechos humanos, como el acceso a los derechos laborales, la protección social, los sistemas de salud y educación, los servicios esenciales y una vivienda adecuada. Por ello, esta situación de irregularidad fomenta la exclusión y expone a los migrantes a un mayor riesgo de discriminación y otras violaciones de los derechos humanos, abusos y explotación”[[6]](#footnote-6). Desde esta perspectiva, la regularización migratoria es el principal mecanismo de inclusión y protección de la población migrante, pero también un gran obstáculo si las políticas que la promueven no son accesibles.

En consecuencia, las vías de regularización deberían estar disponibles para todos los migrantes, como una política que los prevenga de caer en la vulnerabilidad. Esto significa construir criterios de trabajo, educación, reunificación familiar, entre otros, accesibles, efectivos y no discriminatorios. Incluso diseñar acuerdos regionales, más amplios, como los que se mencionan en los siguientes apartados.

1. **Criterios regionales: el Acuerdo Mercosur**

La Argentina tiene una historia reciente de buenas prácticas en política migratoria y de regularización que pueden ser replicadas en otras regiones del mundo. Esas buenas prácticas se vinculan a acuerdos regionales adoptados en América del Sur, una región de migración mayoritariamente intra-regional[[7]](#footnote-7), para la libre circulación y residencia de personas.

En el 2002 se adopta el Acuerdo de Residencia del Mercosur, que entró en vigencia en el 2009. Este Acuerdo determinó la simplificación de los trámites de regularización migratoria para ciudadanos de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay primero a los que luego se sumaron los nacionales de otros países, como Bolivia y Chile y finalmente de Colombia, Perú y Ecuador.

Ese acuerdo tuvo que ser incorporado en las legislaciones de los diferentes países del bloque. Argentina fue el primer país en hacerlo con la adopción, en 2003 - tras un intenso trabajo de la sociedad civil, asociaciones religiosas, organizaciones de migrantes y otros movimientos de base - de una nueva Ley de Migraciones 25.871. Ésta fue la primera norma a nivel mundial que estableció el derecho a migrar como principio en su artículo 4 “el derecho a la migración es esencial e inalienable de la persona y la República Argentina lo garantiza sobre la base de los principios de igualdad y universalidad”; como así también la obligación del Estado a regularizar: “El Estado proveerá lo conducente a la adopción e implementación de medidas tendientes a regularizar la situación migratoria de los extranjeros” (art. 17). Incluso, la ley prevé en su artículo que en aquellos supuestos en los que la autoridad migratoria pueda constatar alguna situación de irregularidad administrativa, tiene que intimar al migrante a regularizar su situación (art. 61, Ley 25.871)

Hasta su sanción, cientos de miles de migrantes provenientes de países vecinos que residían en la Argentina no podían regularizar su permanencia porque los requisitos eran incumplibles. Para solucionarlo, la Ley de Migraciones incluyó el criterio de “nacionalidad Mercosur”, que sigue vigente y operativo hasta la actualidad. Un migrante de un Estado miembro o asociado del Mercosur puede acceder a la residencia en otro Estado Parte si acredita su nacionalidad e identidad (con pasaporte, cédula de identidad o certificado de nacionalidad), demuestra que no tiene antecedentes penales y abona la tasa migratoria. El procedimiento de regularización debe aplicarse con independencia de la condición migratoria con la que hubiera ingresado el solicitante al territorio del país de recepción, e implicar la exención del pago de multas u otras sanciones más gravosas.

La potencia de este tipo de criterio vinculados a la integración regional está en las facilidades que cada acuerdo bi o multilateral pueda establecer. Por lo general, implican reducir y simplificar la documentación exigida para ingresar y permanecer, independientemente de los motivos de la migración, aceptar los documentos nacionales de identidad como documentos de viaje, eximir de apostillados y de traducciones y cobrar tasas preferenciales. En la Argentina, desde su adopción y hasta 2019, se otorgaron aproximadamente 1.500.000 de residencias temporarias y 1.200.000 de residencias permanentes bajo este criterio.

En los últimos años, con el flujo venezolano como principal fenómeno migratorio de la región y la suspensión de Venezuela del Mercosur, sólo la Argentina y Uruguay decidieron continuar aplicando el criterio de nacionalidad para los nacionales de ese país. Brasil generó una residencia especial conocida como “de país fronterizo” que a futuro permitió acceder a una residencia permanente.

Luego de su suspensión, Perú, Colombia y Ecuador interrumpieron la aplicación del Acuerdo Mercosur para dicha población y optaron por crear distintas visas humanitarias o programas de regularización específicos para esa nacionalidad. Estos mecanismos se alejan del enfoque de protección de los derechos humanos, porque son mecanismos creados ad hoc, que funcionan con la lógica de la emergencia, cambian todo el tiempo, exigen renovaciones constantes y, por ende, dan una estabilidad o previsibilidad muy frágil.

En oposición, la decisión de Argentina permitió, con requisitos de simple cumplimiento y a partir de los procedimientos existentes, habilitar el ingreso y regularizar a miles de migrantes venezolanos otorgándoles, al cabo de dos años, la residencia permanente.

1. **Programas especiales de regularización**

Para las y los migrantes que provienen de países extra-Mercosur, la situación es muy diferente. Para iniciar el trámite de regularización en la Argentina tienen que solicitar la residencia por alguno de los otros criterios previstos en la ley (como por ejemplo, trabajador migrante, estudiante, inversionista, religioso, entre otros) y presentar la documentación exigible según el caso. Además, el trámite de residencia extra-Mercosur tiene un costo que duplica al del trámite Mercosur.

La experiencia ha demostrado que los requisitos exigibles para ingresar a alguno de los criterios previstos en la Ley (como por ejemplo un contrato de trabajo o la inscripción a cierto tipo de establecimiento educativo) resultan anacrónicos o no se condicen con la realidad sociodemográfica y económica de las y los migrantes que residen en el país. Esto provoca que un número considerable de personas permanezcan en una situación de irregularidad.

Para responder a esta situación, la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) ha diseñado en distintas ocasiones una serie de programas especiales extraordinarios de regularización para personas de nacionalidades específicas. En el 2022, la DNM estableció un régimen especial de regularización migratoria para personas provenientes de Senegal[[8]](#footnote-8) y otro para nacionales del Caribe Antillano[[9]](#footnote-9) que ya estuvieran residiendo en la Argentina a la hora de comenzar el trámite.

Tanto estos programas, como los que se diseñaron en años anteriores presentan serios obstáculos y límites. En primer lugar, el plazo límite de noventa días para acogerse a los mismos resulta sumamente acotado, sobre todo si se tiene en cuenta las demoras que conlleva la obtención de documentación del país de origen exigida. Ejemplo de ello es la solicitud de antecedentes penales del país de origen que, en los casos de Haití y Senegal, es prácticamente imposible conseguir en el plazo estipulado. Por otro lado, las disposiciones de los regímenes especiales establecieron que en caso de no haber adjuntado toda la documentación en un primer momento, la solicitud resultaría denegada y no se podría volver a iniciar el trámite nuevamente - es decir, es un procedimiento poco sensible a las dificultades que pueden enfrentar los beneficiarios y que puede resultar en muchas denegaciones evitables.

El 16/05/2022 la DNM aprobó, además, un Programa especial de visado para personas desplazadas por desastres socio-naturales. Esta nueva disposición, sin embargo, es limitada y preocupante por varios motivos. En primer lugar, la lógica del visado - que obliga al migrante a gestionar un permiso antes de salir de su país - demora la salida de manera tal que quienes estén en una situación crítica, de emergencia, pueden terminar optando por canales irregulares o por otros canales regulares. Segundo, el sistema se complejiza aún más porque opera exclusivamente a través de la figura de requirentes, es decir, con personas que deben "invitar" al migrante y se comprometen a cubrir todos sus gastos de manutención por doce meses. Es poco realista pensar que todas las personas víctimas en situaciones de desastre social-humanitario encontrarán de manera rápida a un patrocinante argentino - más bien, es un criterio discriminatorio. Finalmente, establece cupos anuales máximos para la recepción de casos, lo que limita el recurso aún más.

Si bien este tipo de iniciativas son celebradas por las organizaciones sociales, de derechos humanos, y la comunidad migrante en general, es importante destacar que tales programas se configuran como una solución limitada y parcial tanto en términos de plazos como de las poblaciones atendidas. El objetivo de este tipo de programas especiales es resolver la irregularidad de quienes ya están en el territorio, pero no atienden a las causas de esa irregularidad ni impiden que se vuelvan a generar.

El Estado Argentino tiene la obligación legal de recibir y regularizar la situación de las personas migrantes. Este supuesto no puede ser atendido de manera adecuada por programas de excepción con vigencia por un período determinado. Una real solución para la población extra Mercosur en general debe incluir una modificación de los criterios de regularización previstos en la Ley para que estos sean verdaderamente accesibles.

1. **La regularización en el contexto de pandemia**

La situación de pandemia a nivel mundial por el COVID-19 supuso en Argentina, a partir de marzo de 2020, una cuarentena estricta que implicó la paralización de la mayoría de las actividades laborales y el cierre de organismos públicos, además del cierre de fronteras. Sin embargo, los movimientos migratorios jamás se detuvieron. En este contexto extraordinario y con los canales de ingreso regular inhabilitados, la única manera de ingresar al territorio fue por vías irregulares. El ingreso irregular en la legislación migratoria argentina es una posible causal de expulsión del territorio nacional.

Las medidas estatales adoptadas para contener la irregularidad se limitaron a la extensión automática de la vigencia, por treinta días, de los documentos y visas que vencieran durante el período de aislamiento. Para las personas migrantes que no tuvieron otra alternativa que acceder al país por medio de canales irregulares no existió ninguna contemplación acorde al delicado contexto que se atravesaba.

A medida que los casos de Covid-19 se estabilizaron y comenzaron a disminuir, las medidas de aislamiento comenzaron a flexibilizarse. Sin embargo, el cierre de los pasos terrestres se extendió hasta abril de 2022. En ese lapso de dos años, hubo personas que no tuvieron otra alternativa más que ingresar de manera irregular con el objetivo de regularizar su situación en el territorio.

Las personas que intentaron solicitar asilo en ese contexto pudieron hacerlo a través de un formulario web habilitado por la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE), hasta julio de 2021, cuando el formulario fue dado de baja. Como consecuencia, las personas con necesidades de protección que desearan registrar su solicitud de asilo sólo podían hacerlo en forma presencial en las delegaciones de la DNM o en la sede central de CONARE. Según el relato de los propios solicitantes, una vez en las Delegaciones y luego de haber solicitado el asilo -incluso habiendo completado los formularios oficiales- las solicitudes fueron desestimadas y reemplazadas por residencias precarias otorgadas en el marco de expedientes de control de permanencia con ingreso irregular[[10]](#footnote-10).

Este reemplazo es sumamente grave porque, al recibir el control de permanencia, los migrantes y solicitantes corren el riesgo de percibir sanciones administrativas por el ingreso irregular, inclusive la expulsión. Esta circunstancia contradice lo recomendado en 2019 por el Comité de trabajadores Migratorios y los principios de la protección internacional establecidos en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y recogidos por la ley 26.165. La reconducción del trámite de solicitud de asilo representa una clara vulneración al derecho a solicitar la protección internacional y una práctica administrativa discrecional: el Estado argentino asimila dos categorías jurídicas con diferencias insoslayables, como lo son la condición de migrante y la de solicitante de asilo.

A la hora de regularizar su situación, el principal obstáculo al que se enfrentaron las personas que ingresaron durante el cierre de fronteras fue la imposibilidad de acreditar el ingreso regular al territorio argentino[[11]](#footnote-11). Ante la falta de sello de ingreso regular la DNM denegó las solicitudes de residencia, cancelando el certificado de residencia precaria -dejándolas sin documentación para transitar- e intimándolas al abandono del territorio, bajo la amenaza de emitir una orden de expulsión. Estas circunstancias fueron identificadas en grupos familiares, incluyendo a niños, niñas y adolescentes[[12]](#footnote-12).

Para dar respuesta a esta situación, organizaciones sociales y de migrantes entablamos un diálogo con la DNM. A través de una propuesta de la sociedad civil, la Dirección accedió a aplicar una serie de vías legales prevista en la normativa migratoria vigente que refieren al compromiso y obligación estatal de favorecer la obtención de residencias para los ciudadanos del Mercosur[[13]](#footnote-13). Atendiendo a estas herramientas, el Estado argentino puede -y se comprometió a hacerlo- dar respuesta a la situación de las personas provenientes de países del Mercosur y asociados que no cuentan con registro de ingreso al país.

Si bien la regularización de las personas a quienes les cabría este acuerdo aún está en proceso de resolución, vale la pena destacar la respuesta extraordinaria que puede darse ante situaciones extraordinarias, si se parte del supuesto que la regularización es un deber relacionado al acceso a derechos básicos. La experiencia de Argentina también sirve para mostrar cómo, incluso teniendo normas estrictas para regular la prohibición del ingreso irregular, con una legislación migratoria con perspectiva de derechos humanos y la voluntad política es posible encontrar excepciones que respondan a contextos particulares.

1. CMW/C/GC/2 párr. 16 “El Comité recuerda que la regularización es la medida más efectiva para acabar con la extrema vulnerabilidad de los trabajadores migratorios y sus familiares en situación

   irregular. Por consiguiente, los Estados partes deben considerar la adopción de políticas, incluidos programas de regularización, para evitar que los trabajadores migratorios y sus familiares se hallen en situación irregular o en peligro de caer en ella, o resolver tales situaciones (art. 69, párr. 1)” [↑](#footnote-ref-1)
2. Nos referimos a los objetivos 5, 7, 12 y 15, entre otros [↑](#footnote-ref-2)
3. Por ejemplo el Grupo de Trabajo sobre Vías Regulares para los Migrantes en Situación de Vulnerabilidad de la Red de las Naciones Unidas sobre la Migración o el Foro de Examen de la Migración Internacional celebrado en 2022 [↑](#footnote-ref-3)
4. La Resolución 04/19 “Principios interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y víctimas de la trata de personas” de 2019 y la “Guía Práctica para la Protección internacional y regularización de la condición legal en el contexto de movimientos mixtos a gran escala en las Américas” publicada en 2022, entre otros. [↑](#footnote-ref-4)
5. Disponible en [Declaración sobre Migración y Protección de Los Ángeles | La Casa Blanca](https://www.whitehouse.gov/es/prensa/declaraciones-comunicados/2022/06/10/declaracion-sobre-migracion-y-proteccion-de-los-angeles/#:~:text=La%20migraci%C3%B3n%20deber%C3%ADa%20ser%20una,derechos%20humanos%20y%20libertades%20fundamentales). [↑](#footnote-ref-5)
6. [Vías regulares para la admisión y la estancia de migrantes en situación de vulnerabilidad](https://migrationnetwork.un.org/sites/g/files/tmzbdl416/files/docs/21-217_es_iom_ee_uu_-_guidance_note-_regular_pathways.pdf) [↑](#footnote-ref-6)
7. La migración intrarregional es particularmente alta en América del Sur, donde se estima que

   casi cuatro de cada cinco migrantes residen en otro país de esta subregión de las Américas (79%). (ONU DAES, 2020). [↑](#footnote-ref-7)
8. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/disposici%C3%B3n-940-2022-365265/texto> [↑](#footnote-ref-8)
9. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/disposici%C3%B3n-941-2022-365266/texto> [↑](#footnote-ref-9)
10. En 2020 se iniciaron 1.611 expedientes por control de permanencia. De ellos, casi 60% corresponden a personas paraguayas (339), bolivianas (248), peruanas (189) y colombianas (160). En 2021, hasta octubre inclusive, se iniciaron 2.466 expedientes por control de permanencia: 895 a personas venezolanas, 459 a personas bolivianas, 306 a paraguayas, 195 a peruanas y 170 a colombianas. Datos provistos por la DNM, solicitados por CAREF. [↑](#footnote-ref-10)
11. En el caso de las personas extranjeras, el ingreso autorizado al país del que no son nacionales ni residentes (con su correspondiente registro administrativo que suele materializarse como un sello en el pasaporte o como un ticket emitido por la autoridad migratoria) es indispensable para su posterior regularización migratoria. [↑](#footnote-ref-11)
12. El reciente informe “Fronteras cerradas por pandemia: Familias en movimiento y sus tránsitos hacia Argentina (2020-2021)”, realizado por CAREF y el ACNUR, da cuenta de los desplazamientos de migrantes y solicitantes de asilo a nuestro país en ese período. Sólo a los efectos ilustrativos, entre el 1 de noviembre de 2020 y el 30 de octubre de 2021, del total de personas que consultaron en el Servicio Social de CAREF, 1.460 (33%) no contaban con sello de ingreso al país. La mayoría (1.380) eran venezolanas, y 320 eran niños, niñas y adolescentes menores de 18 años. La cantidad de personas que ingresaron de forma irregular al territorio durante la pandemia es, necesariamente, mucho mayor a la registrada por Caref. Sin embargo, por las propias características de la migración irregular, resulta muy difícil tener una cifra certera. [↑](#footnote-ref-12)
13. Nos referimos al Artículo 1 del Acuerdo N° 14/02 -aprobado en diciembre de 2002 e incorporado al derecho interno a través de la ley 25903, al Artículo 28 de la Ley 25.871 y al Decreto 616/10, reglamentario de la Ley 25.871. [↑](#footnote-ref-13)