

POSIBILIDADES DE AMPLIAR Y DIVERSIFICAR LOS MECANISMOS Y PROGRAMAS DE REGULARIZACIÓN

APORTACIONES AL INFORME DEL RELATOR ESPECIAL DE LA ONU SOBRE DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS MIGRANTES- AMERICAS

15 DE FEBRERO DE 2023

Las presentes aportaciones se hacen en respuesta al llamado a contribuciones sobre las posibilidades de ampliar y diversificar los mecanismos y programas de regularización para mejorar la protección de los derechos humanos de las personas migrantes en situación irregular¹ y han sido elaboradas a partir de una serie de publicaciones realizadas por Amnistía Internacional.²

I. Programas de regularización migratoria en Colombia, Ecuador, Estados Unidos y Perú, y sus retos

a. Para personas venezolanas

Desde 2018, más de 7.1 millones de personas venezolanas han salido de su país como consecuencia de la emergencia humanitaria compleja y masivas violaciones a los derechos humanos³, que aún no termina a la fecha. Pese a que para Amnistía Internacional las personas venezolanas deberían ser reconocidas como refugiadas de acuerdo con la definición de la Declaración de Cartagena, muchas de ellas no han accedido a procedimientos justos y efectivos de asilo en la región. De acuerdo a estimaciones publicadas entre 2021 y 2022 en Colombia, Perú y Ecuador, principales países de recepción de esta población, más del 50% de las personas venezolanas no contaba con un estatus regular.⁴

¹ <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/2023/report-how-expand-and-diversify-regularization-mechanisms-and-programs-enhance>

² Ver: Amnistía Internacional, *Buscando refugio: Perú da la espalda a quienes huyen de Venezuela*. AMR 46/1675/2020. 4 febrero 2021; *Ningún lugar seguro: Las personas haitianas en movimiento necesitan protección internacional*. AMR 36/4920/2021. 28 octubre de 2021; Entre la invisibilidad y la discriminación: personas refugiadas venezolanas LGBTIQ+ en Colombia y Perú - Amnistía Internacional (amnesty.org), 20 junio 2022; *Desprotegidas: Violencia basada en género contra mujeres refugiadas venezolanas en Colombia y Perú*, AMR 01/5675/2022, 12 julio 2022; *“No nos trataban como personas”: Tortura y otros malos tratos relacionados con la raza y la condición migratoria contra personas haitianas que buscan seguridad en Estados Unidos*. AMR 36/5973/2022. 22 septiembre 2022; *Desprotegidas en Ecuador: Mujeres venezolanas refugiadas y sobrevivientes de violencia basada en género*. AMR 28/6137/2022. 17 noviembre 2022; *Curazao: Pocas mejoras en la protección de las personas venezolanas*. AMR 05/6406/2023. 7 febrero 2023; y *“Nadie quiere vivir en clandestinidad”: Desprotección de personas refugiadas venezolanas en Chile*, disponible a partir del 7 de marzo de 2023 en <https://www.amnesty.org/es/documents/amr22/6437/2023/es/>. Ver además Amnistie Internationale Canada Francophone. *Essentiel•le•s* avant, pendant et après la pandémie

³ Plataforma Regional de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes (r4v), Home I R4V, cifras a diciembre de 2022.

⁴ Ecuador lanza un nuevo proceso de regularización migratoria de venezolanos – SWI swissinfo.ch, 4 de junio de 2022; Plan Internacional, *Situación de las y los venezolanos en el Perú en 2021: una realidad que nos involucra* (planinternational.org.pe), Febrero de 2021.

Si bien estos países han adoptado programas de regularización migratoria para personas venezolanas, Amnistía Internacional ha documentado que los requisitos de acceso y documentación constituyen serios obstáculos para que las personas venezolanas regularicen su estatus.

Colombia: en 2021 el gobierno anunció la creación del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (EPTV), con una validez de diez años. Permite otorgar un Permiso por Protección Temporal (PPT) a las personas venezolanas que ya contaban con algún tipo de permiso temporal de permanencia, aquellas que ingresaron al país antes del 31 de enero de 2021 de manera irregular, y aquellas que ingresaron de manera regular entre el 31 de enero de 2021 y el 28 de mayo de 2023. Al cabo de su vigencia, permitirá a las personas beneficiarias optar por tramitar la visa de residencia.

Amnistía Internacional constató que las personas venezolanas enfrentan serias dificultades a la hora de demostrar que su ingreso al país por paso no habilitado tuvo lugar antes del 31 de enero de 2021. También pudo comprobar dificultades para acceder a medios electrónicos e internet para realizar el trámite del PPT.⁵ Por otro lado, si bien el PPT permite a las personas trans obtener documentos que reflejen su identidad de género, en la práctica deben realizar trámites adicionales que generan costos.⁶ Al 31 de octubre de 2022, 1.627.005 PPT habían sido autorizados.⁷

Perú: Desde el 2020 las personas extranjeras pueden solicitar el Carnet de Permiso Temporal de Permanencia (CPP), que vino a reemplazar el Permiso Temporal de Permanencia (PTP). Para mayo de 2022, la Superintendencia Nacional de Migraciones había otorgado 153,753 PTP y 233,411 CPP para diciembre de 2022. El CPP tiene ahora una vigencia limitada de dos años⁸ sin renovación, después del cual necesitan tramitar otro tipo de permiso contemplado en la ley.

Además, existen varias otras “calidades migratorias⁹ de residencia que pueden solicitar las personas extranjeras en función de su situación. La complejidad del sistema migratorio, debido a multiplicidad de permisos y calidades migratorias supone una dificultad tanto para las personas funcionarias peruanas como para las personas venezolanas, muchas de las cuales carecen de información sobre sus opciones.

Amnistía Internacional destaca la existencia de la calidad migratoria especial por vulnerabilidad, a la cual pueden aplicar por ejemplo las mujeres sobrevivientes de violencia de género. Sin embargo, una serie de obstáculos limitan su aplicación efectiva, como la duración del proceso de tramitación, la discrecionalidad de las autoridades respecto de la exigencia o no de denuncia penal para iniciar el trámite, así como el desconocimiento del personal que atiende a las mujeres respecto de esta calidad, y la necesidad de someterse a evaluaciones periódicas acreditando que se mantiene la vulnerabilidad, que pueden resultar revictimizantes.¹⁰

Ecuador: El 1 de septiembre de 2022 las autoridades dieron inicio a la Visa de Residencia Temporal de Excepción (VIRTE). Dirigido a personas venezolanas que entraron regularmente al país antes del 26 de agosto de 2019¹¹ de manera regular (fase 1) o irregular (fase 3), el plazo de esta visa es de dos años, renovables por una única vez.

Si bien valora la posibilidad de iniciar el trámite de VIRTE con documentos otros que el pasaporte, Amnistía Internacional constató que su costo, de 50 dólares estadounidenses por persona, la hace difícilmente accesible para la mayoría de las familias venezolanas con gran precariedad económica. Además, es una medida relativamente limitada que solamente aplica para quienes entraron al país antes del 26 de agosto de 2019, a pesar de que la crisis de movilidad humana de personas venezolanas no ha cesado. Al 16 de diciembre de 2022, 28,888 VIRTE habían sido otorgadas, de las cuales 13,496 personas habían recibido su documento.

⁵ Amnistía Internacional, *Desprotegidas: Violencia basada en género contra mujeres refugiadas venezolanas en Colombia y Perú*, arriba citada.

⁶ Amnistía Internacional, *Entre la invisibilidad y la discriminación: personas refugiadas venezolanas LGBTQ+ en Colombia y Perú* - Amnistía Internacional (amnesty.org), 20 junio 2022.

⁷ MigraVenezuela (Semana), Proyecto Venezuela | Es oficial: en Colombia hay 2.894.593 migrantes y refugiados venezolanos (migravenezuela.com), 13 de febrero de 2023.

⁸ Hasta julio de julio de 2022 la vigencia del CPP era de un año. Fue ampliado a dos años mediante reforma del decreto supremo N° 010 – 2020 – IN. Ver *Amplian vigencia del Carné de Permiso Temporal de Permanencia – CPP a dos años* - Noticias - Superintendencia Nacional de Migraciones - Gobierno del Perú (www.gob.pe)

⁹ Artículo 29 de la Ley de Migración.

¹⁰ *Desprotegidas: Violencia basada en género contra mujeres refugiadas venezolanas en Colombia y Perú*, arriba citada. La organización no pudo tener acceso al número de calidades migratorias especiales por VBG otorgadas por las autoridades migratorias.

¹¹ Incluso hasta el 1 de junio de 2022 para quienes cuentan con visa otorgada por Consulado de Ecuador. ACNUR Ecuador, *Visas* - ACNUR Ecuador (unhcr.org)

Por otro lado, en los tres países Amnistía Internacional constató que las personas entrevistadas habían recibido poca o ninguna información de las autoridades sobre estos programas de regularización y su derecho a solicitar asilo. Es más, las investigaciones revelaron que las personas venezolanas enfrentan múltiples obstáculos para acceder a la protección internacional.¹²

Estados Unidos: En octubre de 2022, se estableció un nuevo proceso migratorio (“*parole program*”) para personas venezolanas, que les permite solicitar un periodo de permiso de permanencia temporal por hasta dos años, siempre que: tengan una persona de apoyo en EE.UU.; aprueben exitosamente la investigación de seguridad, y cumplan con otros criterios de elegibilidad, incluyendo poseer pasaporte vigente y financiar su viaje.¹³ Si bien Amnistía Internacional reconoce el importante paso que ha dado el gobierno al crear este programa humanitario, al mismo tiempo preocupa que implemente otras medidas para restringir la posibilidad de las personas venezolanas de cruzar la frontera entre México y EE.UU. para solicitar protección internacional, lo que se ha traducido en deportaciones desde México y violentas represiones en la frontera. Asimismo, los requisitos del programa desfavorecen a las personas más vulnerables, que no cuentan con medios para financiar su viaje, pasaporte o personas de apoyo en EE.UU. El programa tampoco ofrece la posibilidad de obtener un estatus migratorio permanente.

Chile: Amnistía Internacional ha documentado múltiples obstáculos para solicitar el asilo, en violación del derecho internacional. Las personas que han entrado por un paso no autorizado no pueden regularizar su situación migratoria, incluso las personas venezolanas con necesidad de protección.¹⁴ La sociedad civil chilena ha tratado de abrir vías de regularización a través de la declaración de la declaración voluntaria de ingreso clandestino (tramite también conocido como “autodenuncia”). Al realizar este trámite, las personas reciben una orden de expulsión por parte de la Policía de Investigación (PDI), la cual puede ser apelada ante un tribunal al demostrar vínculos con la sociedad chilena. En caso de recibir una decisión judicial favorable, la persona extranjera puede luego solicitar una regularización extraordinaria al Subsecretario de Interior. Sin embargo, esto es solo una estrategia de último recurso ante la ausencia de opciones formales de regularización, y Amnistía Internacional ha recibido información de que en múltiples ocasiones la PDI no responde las autodenuncias, dejando a las personas en un limbo que acarrea desprotección.

Curacao: En aplicación del procedimiento de protección internacional introducido en 2019, las personas venezolanas están detenidas automáticamente durante periodos de tiempo indefinidos, en los que se les presiona para que firmen formularios de consentimiento a la deportación y tienen un acceso muy limitado a la asistencia jurídica. Este procedimiento sólo ha conducido al rechazo de las solicitudes de asilo y expulsiones, en contravención del principio internacional de no devolución.¹⁵

Amnistía Internacional resalta que la existencia de programas de regularización no exime a los Estados de sus obligaciones de garantizar el acceso efectivo de las personas a procedimientos justos y efectivos de asilo, que permita el reconocimiento de la condición de refugiada, en particular con base en la Declaración de Cartagena, u otras formas de protección complementaria. También expresa preocupación por las limitaciones de los programas de regularización o humanitarios descritos antes, sumados a las deficiencias de los sistemas de asilo y violaciones de derechos humanos en frontera, resulten en la desprotección de miles de personas venezolanas con necesidad de protección internacional.

b. Para personas haitianas

Estados Unidos: En diciembre de 2022, se extendió el estatus de protección temporal (TPS) para personas haitianas del 4 de febrero al 3 de agosto de 2024.¹⁶ Esta medida protege a las personas haitianas que ya se encuentran en el país y les

¹² *Desprotegidas: Violencia basada en género contra mujeres refugiadas venezolanas en Colombia y Perú*, arriba citada; y *Desprotegidas en Ecuador: Mujeres venezolanas refugiadas y sobrevivientes de violencia basada en género*, arriba citada..

¹³ Amnesty International USA. “Amnesty International responds to plan to block asylum access for Venezuelans at border”. 13 October 2022 (en inglés); USCIS. Procesos para Cubanos, Haitianos, Nicaragüenses y Venezolanos; USCIS. USCIS Implementa Nuevo Proceso para Venezolanos. 18 de octubre de 2022 (en inglés).

¹⁴ Amnistía Internacional, “Nadie quiere vivir en clandestinidad”: Desprotección de personas refugiadas venezolanas en Chile, disponible a partir del 7 de marzo de 2023 en <https://www.amnesty.org/es/documents/amr22/6437/2023/es/>.

¹⁵ Amnistía Internacional, Curacao: Pocas mejoras en la protección de las personas venezolanas Febrero 7, 2023 (AMR 05/6404/2023). Disponible en <https://www.amnesty.org/es/documents/amr05/6404/2023/es/>

¹⁶ Amnesty International. “Amnesty International USA welcomes Biden Administration’s move to protect Haitian migrants”. 6 December 2022; USCIS. Temporary Protection Status Designated Country: Haiti; Federal Register. Extension and Redesignation of Haiti for Temporary Protected Status. 26 January 2023 (en inglés).

otorga una autorización para trabajar, así como protección frente a la expulsión forzada. Sin embargo, esta designación no debe hacerse a costa de los derechos de las personas haitianas que siguen huyendo de la crisis en su país. EEUU debe detener todas las deportaciones a Haití, al tratarse de personas que requieren de protección internacional.¹⁷

Por otra parte, en enero de 2023, se extendió el “*parole program*” descrito arriba a personas haitianas, cubanas y nicaragüenses.¹⁸ Amnistía Internacional recalca que este programa no debe limitar el derecho de las personas a buscar protección internacional. Asimismo, las solicitudes de citas para requerir el asilo deben hacerse a través de una aplicación móvil que utiliza tecnología de reconocimiento facial de manera cuestionable y está teniendo un impacto desproporcionado en las personas racializadas¹⁹, dado que tiene fallas en registrar a las personas negras o de piel más oscura, lo que puede impedirles a solicitar protección internacional en EE.UU.²⁰

II. Regularización migratoria y derechos humanos

Amnistía Internacional ha documentado que las dificultades para acceder al procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiada u otra forma de regularización también obstaculizan el acceso de las mujeres venezolanas sobrevivientes de violencia basada en género al trabajo digno, a servicios de atención en salud integral, y a servicios de justicia y medidas de protección.²¹

En Colombia el PPT permite a las personas afiliarse y acceder a las Entidades Promotoras de Salud (EPS). En caso de no contar con este permiso, solo tienen acceso a servicios de emergencia. En Perú, si bien las calidades migratorias permiten otorgar el Carné de Extranjería, el cual permite afiliarse al seguro social, no es el caso del CPP ni del PTP. En estas circunstancias, las personas solamente pueden acceder a los servicios de salud en caso de emergencia.²²

La falta de documentación migratoria tiene un impacto negativo desproporcionado en las mujeres venezolanas sobrevivientes de VBG. Al no contar con un estatus migratorio regular, muchas de ellas tienen miedo de acudir a las instituciones correspondientes a interponer una denuncia, ante el temor a ser deportadas, pese a que varios Estados no requieren contar con un documento vigente para denunciar.²³ La falta de estatus migratorio regular también acentúa la desigualdad de poder entre estas mujeres y aquellos agresores que cuentan con la nacionalidad del país de recepción, debido a que puede ser usada como medio de presión para impedir que las mujeres denuncien. Aunado a ello, la precariedad económica en la que se encuentran las mujeres venezolanas, vinculada a la informalidad del trabajo, bajos salarios y precarias condiciones laborales no les permite destinar recursos ni tiempo para acercarse a las autoridades.²⁴

Amnistía Internacional pudo constatar que además de la documentación migratoria, otros factores limitan el acceso a los derechos de las mujeres venezolanas sobrevivientes de VBG, como la discriminación por la nacionalidad, muchas veces alimentada por discursos xenofóbicos y estigmatizantes de las autoridades de los principales países de recepción.²⁵

III. Medidas en el contexto de COVID-19

Durante la pandemia de COVID-19, Canadá abrió una vía a la residencia permanente para las personas solicitantes de asilo que trabajan en el sector de salud. No obstante, estaba limitada a quienes habían solicitado asilo refugio antes del 13 de

¹⁷ “USA welcomes Biden Administration’s move to protect Haitian migrants”, arriba citada..

¹⁸ Amnesty International. “Amnesty International USA condemns Biden Administration’s attack on asylum”. 5 January 2023; The White House. Fact Sheet: Biden-Harris Administration Announces New Border Enforcement Actions. 5 January 2023. (en inglés).

¹⁹ “Amnesty International USA condemns Biden Administration’s attack on asylum”, arriba citada)

²⁰ Ver The Guardian. “Facial recognition bias frustrates Black asylum applicants to US, advocates say”. 8 February 2023 (en inglés).

²¹ *Desprotegidas: Violencia basada en género contra mujeres refugiadas venezolanas en Colombia y Perú*, arriba citada.

²² *Desprotegidas: Violencia basada en género contra mujeres refugiadas venezolanas en Colombia y Perú*, arriba citada.

²³ *Desprotegidas: Violencia basada en género contra mujeres refugiadas venezolanas en Colombia y Perú*, arriba citada.; *Desprotegidas en Ecuador: Mujeres venezolanas refugiadas y sobrevivientes de violencia basada en género*. AMR 28/6137/2022. 17 noviembre 2022; “*Nadie quiere vivir en clandestinidad*”: *Desprotección de personas refugiadas venezolanas en Chile*, disponible a partir del 7 de marzo de 2023 en <https://www.amnesty.org/es/documents/amr22/6437/2023/es/>.

²⁴ *Desprotegidas: Violencia basada en género contra mujeres refugiadas venezolanas en Colombia y Perú*, arriba citada.

²⁵ *Desprotegidas: Violencia basada en género contra mujeres refugiadas venezolanas en Colombia y Perú*, arriba citada.; *Desprotegidas en Ecuador: Mujeres venezolanas refugiadas y sobrevivientes de violencia basada en género*, arriba citada.; y “*Nadie quiere vivir en clandestinidad*”: *Desprotección de personas refugiadas venezolanas en Chile*, disponible a partir del 7 de marzo de 2023 en <https://www.amnesty.org/es/documents/amr22/6437/2023/es/>

marzo de 2020²⁶. Si bien este programa ofrecía una vía a un estatus migratorio permanente, estaba limitado en el tiempo y los requisitos limitaba el número de personas que podrían beneficiarse de ello. Entre diciembre 2020 y mayo 2021, 380 personas recibieron la residencia permanente a través del programa, que terminó en agosto de 2021.

²⁶ Amnistie Internationale Canada Francophone. *Essentiel•le•s avant, pendant et après la pandémie* (en francés). Ver también Government of Canada. *CIMM – Guardian Angels (Refugee claimants working on the front lines)*. 2 June 2021 (en inglés).