



Febrero de 2022

FAQ

REGULARIZACIÓN Y ACCESO A UNA SITUACIÓN DE RESIDENCIA SEGURA



ALGUNAS DEFINICIONES

Las personas indocumentadas o las personas migrantes indocumentadas son personas cuya residencia no es reconocida por el país en el que viven. No han podido obtener un permiso de residencia o la ciudadanía debido a políticas y legislación restrictivas en materia de migración y residencia. Muchas han tenido permisos de residencia ligados al empleo, al estudio, a la familia o a la protección internacional, pero esos permisos eran temporales o muy precarios y su validez ha expirado. Hay también menores que nacen siendo sus padres indocumentados y heredan esta situación de residencia precaria.

“**Regularización**” se refiere a cualquier proceso o procedimiento a través del cual alguien puede obtener un permiso de residencia emitido por la autoridad pertinente del gobierno que “regulariza” la estancia en el país en el que reside. La persona solicita estos procedimientos estando dentro del país, incluso cuando reside de manera irregular; en contraste con los permisos de residencia y de trabajo que tienen que ser solicitados desde otro país. Existen dos subconjuntos principales: los programas, que tienen un período limitado durante el cual se puede solicitar la residencia; y los mecanismos permanentes, que aceptan solicitudes de manera constante.

La “regularización” también es el momento en el que una persona indocumentada obtiene un permiso de residencia para el país en el que vive.

1. ¿Por qué es importante la regularización?

Las personas indocumentadas son parte de nuestras comunidades. Es muy posible que todos hayamos conocido a una persona indocumentada, aunque no nos hayamos dado cuenta. Las personas indocumentadas son vecinos y compañeros de clase, padres, esposos y niños, jefes de familia y cuidadores.

Las personas indocumentadas viven sin una situación de residencia regular, lo cual aumenta su riesgo de exclusión y exposición a daños que pueden atentar contra su bienestar. Las personas indocumentadas viven y, generalmente, trabajan durante años mientras experimentan inestabilidad sobre su vivienda, abuso en el trabajo, pobreza y miedo. Vivir y crecer indocumentados requiere mucha [resiliencia](#) y la incertidumbre sobre el futuro, la tensión constante por llegar a fin de mes y los riesgos de ser desarraigado de sus vidas, afectan negativamente la salud de las personas. [Crecer sin documentos](#) afecta todos los aspectos de la vida de los niños y niñas, su educación, su vivienda, la dinámica de la familia, y puede tener efectos a largo plazo en su bienestar y desarrollo. Ser excluidos de los rituales sociales que acompañan la transición a la vida adulta (graduarse, aprender a conducir, casarse, ganar dinero suficiente como para mantener una familia), impacta en el bienestar, la identidad y [el sentido de pertenencia](#) de los más jóvenes en un momento crucial de su desarrollo.

Los gobiernos y quienes desarrollan las políticas deben abordar de manera urgente el daño que experimentan las personas al estar indocumentadas. Una de las herramientas clave para la formulación de políticas es la regularización. Es necesario que los países tengan diferentes procedimientos para solicitar la residencia estando ya dentro del país, para responder a las necesidades reales y diversas de las personas migrantes y de la sociedad. Los procedimientos para obtener la residencia estando en el país, incluidos los mecanismos y programas de regularización, son necesarios para que el sistema migratorio sea justo, humanitario, y eficaz, y para que la sociedad sea acogedora, vibrante e inclusiva.

Conseguir un estatus seguro de residencia es la principal preocupación de la mayoría de las personas indocumentadas. Se la considera como la forma más directa para tener una vida digna y segura. No debería ser una sorpresa para nadie que la regularización sea la principal reivindicación de las comunidades indocumentadas y las sociedades civiles.

2. ¿Qué sucede con las personas regularizadas?

La regularización es un acontecimiento que cambia vidas. Una vez que una persona obtiene la regularización, esta puede trabajar de manera legal, estudiar en la universidad e ir al médico si se enferma. Puede ir a comprar un café y hacer cosas tan comunes como tomar un autobús sin preocuparse de que se produzca una confrontación con las autoridades que la pongan en peligro. Pueden defenderse y defender a otros frente a abusos o explotaciones, sin tener miedo a que los detengan o deporten. Los niños y niñas pueden participar en viajes del colegio en el exterior, ir a la universidad, obtener un trabajo para estudiantes y progresar en su vida como lo hacen sus amigos.

Vivir y [crecer](#) en situación administrativa irregular significa vivir bajo estrés e incertidumbre y, una vez que se logra la regularización, las personas pueden por fin relajarse, planificar su vida y construir su futuro.

Sin embargo, mucho depende de las disposiciones que van de la mano de la regularización. Si solo se emite un permiso de residencia temporal, este alivio puede ser de corto plazo ya que las personas pueden volver a quedar indocumentadas. Si el permiso está vinculado a un empleador particular, puede existir el riesgo de explotación. Si los miembros de una familia no son regularizados al mismo tiempo, la ansiedad que se crea y el riesgo de que suceda una separación familiar seguirá afectando la salud mental de las personas. Los procedimientos de regularización deben estar bien diseñados e implementados correctamente para que todos y todas puedan disfrutar de los beneficios (consultar la pregunta 8).

3. ¿Qué sucede en la sociedad cuando regularizan a las personas?

Más allá del impacto directo en la vida, los proyectos y el bienestar de las personas, también se benefician los gobiernos y la sociedad en general. La regularización de las personas indocumentadas reduce la desigualdad y la exclusión social porque las personas tienen más posibilidades de participar en todas las facetas económicas, sociales y culturales de la sociedad en la que viven. Se sienten seguras al ver que sus hijos e hijas echan raíces y crean vínculos. Además, el gobierno podrá contar con información sobre quienes residen en el lugar y participan en el mercado laboral, y fortalece la confianza en las autoridades del país por parte de las comunidades migrantes.

La economía de los países también se beneficia cuando se regulariza la condición de las personas indocumentadas. [Operación Papyrus](#), un programa de 2017-2018 que regularizó la situación de 1663 adultos y 727 menores en el cantón suizo de Ginebra, generó un beneficio de al menos [5,7 millones de francos suizos](#) (aproximadamente 5,2 millones de euros) para los seguros sociales cantonales a fines de 2019.

Cuando un gobierno no posee procedimientos justos y eficaces de regularización, se genera una burocracia innecesaria y presión en los sistemas judiciales. Si las personas no pueden solicitar la regularización y solo pueden apelar órdenes que los obligan a dejar el territorio, los jueces deben procesar estas apelaciones. Es posible que las personas soliciten permisos de residencia que no sean los adecuados para ellas, simplemente porque son los únicos disponibles. Esta situación también provoca una ansiedad innecesaria, afecta el bienestar de los adultos y sus hijos en gran medida y representa una pérdida de tiempo y de recursos económicos. En resumen, los países que cuentan con procedimientos de regularización de buena calidad se benefician ya que logran conexiones sólidas con las comunidades locales y las comunidades confían en que serán tratadas de manera justa.

4. ¿Qué países europeos ya han regularizado a las personas indocumentadas?

La investigación más completa sobre los programas y mecanismos de regularización en la UE es el [estudio REGINE](#) (2009), que identificó que 24 de los 27 Estados miembros de la UE implementaron programas o mecanismos de regularización entre 1996 y 2008, y en algunos casos lo han hecho varias veces. Un total estimado de 5,5 a 6 millones de personas estaban regularizadas en ese momento. Se implementaron 43 programas de regularización en 17 Estados miembros de la UE durante esos 12 años, lo cual involucró a 4,7 millones de solicitantes, de los cuales al menos 3,2 millones obtuvieron la regularización.

Más recientemente, un [estudio](#) realizado por la Red Europea de Migración (European Migration Network, EMN) de la Comisión Europea encontró que había 60 procedimientos de protección nacional (diferentes de la protección internacional, y la mayoría podríamos llamarlos mecanismos de regularización) en los 24 Estados miembros de la UE, el Reino Unido y Noruega según una encuesta de finales de 2018. La encuesta incluía procedimientos basados en razones humanitarias, circunstancias excepcionales, razones médicas, infancia, el principio de no-devolución (non-refoulement) y cambio climático. No incluía permisos de residencia para [víctimas de delitos](#) o [trata](#).

Las regularizaciones, especialmente los programas de regularización, se han utilizado con diversos objetivos en mente y reflejan, a menudo, los enfoques generales de los gobiernos en relación con la igualdad, la gestión de la migración y la economía. La regularización, por ejemplo, se ha utilizado como respuesta a un desafío económico grave y como respuesta a un fallido sistema migratorio. El [programa 2020 de regularización de Italia](#) para los trabajadores agrícolas durante la pandemia de la COVID-19 es un ejemplo de la respuesta del gobierno a la economía, mientras que el programa de regularización de Suecia para los menores no acompañados que cumplieron la mayoría de edad (ex tutelados) y el [programa 2022 de regularización de Irlanda](#) son ejemplos de un programa que aborda una política migratoria más amplia.

Los países vecinos de la Unión Europea también han regularizado a las personas indocumentadas, incluida la [región OSCE](#). Por ejemplo, Kazakstán regularizó a aproximadamente 165 000 trabajadores indocumentados de los países de la Comunidad de Estados Independientes a través de un programa de 2006.

Está claro que los gobiernos de Europa han visto la regularización como una medida legítima y proactiva para cumplir con sus objetivos sociales y de desarrollo, así como sus obligaciones en relación con los derechos humanos. Sin embargo, muchos de los esquemas demostraron defectos en su diseño, lo cual trajo consigo nuevos desafíos y sufrimiento, o no lograron llegar a las personas para las que supuestamente estaban destinados. Si nos basamos en las regularizaciones pasadas, existen formas claras de evitar dichas fallas y lograr una regularización inclusiva y exitosa (consultar la pregunta 8).

5. ¿La UE permite la regularización de las personas indocumentadas?

Sí, la legislación de la Unión Europea permite que los Estados miembros regularicen el estado de residencia de todas las personas que se encuentren en su territorio. Más específicamente, la [Directiva de retorno](#) de 2008, una de las leyes principales de la UE que aborda la situación de las personas indocumentadas, establece que las personas migrantes indocumentadas pueden recibir, en cualquier momento, por parte de los Estados miembros, un “permiso de residencia autónomo (...) que otorgue un derecho de estancia por razones humanitarias o de otro tipo” (art. 6). Esto fue importante ya que proporcionó en toda la UE un reconocimiento legal más amplio y creó el espacio para una variedad de mecanismos y programas de regularización que implementan diferentes gobiernos (consultar las preguntas 4 y 7). Aún más importante, en 2019, el Parlamento Europeo [incitó](#) a los Estados miembros a proporcionar permisos de residencia a las personas que se encontraban atrapadas en el “limbo administrativo.”

Además, las siguientes directivas de la UE incluyen disposiciones para los permisos de residencia para ciertas personas indocumentadas que han sido victimizadas:

- Sobrevivientes de violencia conyugal con estado dependiente: la [Directiva sobre derechos de los ciudadanos](#) de 2004 y la [Directiva sobre reunificación familiar](#) de 2003.
- Víctimas de trata de personas: la [Directiva sobre permisos de residencia](#) de 2004.
- Víctimas de explotación laboral severa: [Directiva sobre sanciones para los empleadores](#)

Para obtener más información sobre los permisos de residencia para víctimas de delitos en Bélgica, Francia, Alemania, Grecia, los Países Bajos, Italia, Polonia, España, Suiza y el Reino Unido, consultar nuestro informe de 2020 [¿Justicia insegura? Permisos de residencia para las víctimas de delitos en Europa](#).



¿Algunos países de la UE regularizaron a las personas indocumentadas por la pandemia de la COVID-19?

Para las personas indocumentadas, la pandemia de la COVID-19 y las medidas de aislamiento obligatorio han exacerbado los desafíos a los que ya se enfrentaban. La [encuesta de 2020](#) de PICUM demuestra que la preocupación principal de las personas indocumentadas durante la pandemia era la pérdida de ingresos debido a la interrupción del trabajo y la imposibilidad de acceder a ayudas públicas, como por ejemplo los beneficios por desempleo. Esta situación significó que los ahorros desaparecieran rápidamente y que las personas dependieran (exclusivamente) de ayuda comunitaria, como bolsones de comida, donaciones económicas, etc. Otra preocupación frecuente era la imposibilidad de mantener la distancia social, ya que muchas personas indocumentadas viven en lugares precarios y sobrepoblados, como por ejemplo pequeñas viviendas, asentamientos informales y centros de detención.

Al menos tres países (Italia, [Portugal](#) y España) han implementado medidas de regularización temporales o flexibilizaron los procedimientos de regularización existentes debido a la pandemia de la COVID-19.

Para obtener información detallada sobre lo que hicieron y un resumen de otras medidas tomadas por los países debido a la COVID-19, consultar nuestro [Resumen de marzo a agosto de 2020](#) y nuestra publicación en el blog sobre el [Programa italiano](#). Para más información sobre la COVID-19 y las personas indocumentadas, visite nuestra [página web](#).

7. ¿Cuándo se puede obtener la regularización?

Así como los países tienen la prerrogativa de establecer procedimientos de residencia y esquemas de regularización para solicitarla desde dentro del país (consultar la pregunta 5), también tienen la prerrogativa de establecer sus bases, condiciones y el diseño general del procedimiento (consultar pregunta 8).

En términos generales, podemos distinguir tres tipos de fundamentos: los que se basan en actividades económicas (es decir, empleo existente o potencial de la persona indocumentada), residencia de larga duración, integración y conexiones con la sociedad y otros fundamentos relacionados con los derechos humanos. Este último agrupa un conjunto de razones no exhaustivas que abarcan el respeto del principio de no-devolución (non-refoulement), razones médicas, el interés superior del niño, la unión familiar y ser víctima de delitos.

La mayoría de los países no tienen permisos de residencia basados en cada uno de estos fundamentos, pero tienen algunos o combinan varios fundamentos en un tipo de permiso o procedimiento para la regularización.

Para obtener más información sobre los esquemas de regularización disponibles para menores, familias o jóvenes en Bélgica, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos, Noruega y el Reino Unido, consulte nuestro [Manual sobre regularizaciones para menores, jóvenes y familias](#) de 2018. El manual también incluye los métodos para el cambio y recomendaciones sobre políticas y legislación.

Para más información sobre los permisos de residencia para víctimas de delitos en Bélgica, Francia, Alemania, Grecia, los Países Bajos, Italia, Polonia, España, Suiza y el Reino Unido, consulte nuestro informe [¿Justicia insegura? de 2020. Permisos de residencia para las víctimas de delitos en Europa](#).

8

¿Por qué necesitamos procedimientos de regularización con otros fundamentos? ¿Los procedimientos de asilo no son suficientes?

No, los procedimientos de asilo no son suficientes. El procedimiento para determinar el estatus de refugiado, que es la base de los procedimientos de protección internacional (asilo), evalúa si la persona ha sido víctima de persecución o corre riesgo de serlo por su "raza, religión, nacionalidad, opiniones políticas o pertenencia a determinado grupo social" o podría sufrir daños graves según la definición del artículo 15 de la [Directiva sobre requisitos de la UE](#).

Lo que no se contempla en el procedimiento de determinación de estado de refugiado es lo siguiente:

- si beneficia el desarrollo y bienestar a largo plazo del menor vivir en el país o en un tercer país;
- si las personas podrían correr riesgos de daños graves en el país al que regresarían (que podría no ser su país de origen), es decir, principio de no-devolución (non-refoulement);
- si debido a su salud no pueden regresar o si el país de retorno no puede cubrir sus necesidades sanitarias;
- si tienen fuertes vínculos privados o familiares en el país (en especial, pero sin limitarse a ello, las personas que han estado viviendo en la UE durante años);
- si podrían cumplir con los requisitos para obtener otros permisos de residencia a nivel nacional;
- sus habilidades, historial laboral y potencial para participar en el mercado laboral.

En resumen: los procedimientos de asilo no deberían ser los únicos procedimientos de residencia para solicitar desde dentro del país porque sirven para un propósito muy limitado.

¿Los esquemas existentes de regularización funcionan bien?

Para que un esquema de regularización funcione de manera eficaz, rápida y humana y sea justo, debe tener las características enumeradas abajo. Esto se aplica a los programas temporales y a los mecanismos estructurales.

1. **Las personas indocumentadas deberían realizar las solicitudes ellas mismas, y el permiso no debería depender de otros**, como su pareja, sus padres o empleadores. Esto reducirá la dependencia que se crea con los empleadores y el riesgo de que existan relaciones de explotación o violencia.
2. **La sociedad civil, incluidas las asociaciones de migrantes**, son una parte fundamental para que la implementación de cualquier esquema sea un éxito. Deberían estar **involucradas desde el diseño** hasta la implementación así como durante la evaluación del esquema.
3. Las decisiones deberían basarse en **criterios objetivos y claros**. Las razones de la denegación deberían estar documentadas y argumentadas.
 - Los procedimientos completamente discrecionales crean confusión y pueden crear falsas expectativas o, por el contrario, impedir que las personas realicen la solicitud porque no está claro a quién beneficiaría. También tienden a aplicarse de maneras diferentes dependiendo de la inclinación política del gobierno en poder.
 - Los años que lleve una persona residiendo en un país debería ser una razón suficiente para la regularización. Para decidir la cantidad de años que se tiene en cuenta, los gobiernos deberían considerar un periodo más corto para los niños, las familias con niños y quienes hayan crecido en el país.
 - Se deberían desarrollar otros criterios complementarios con la ayuda de la sociedad civil local para satisfacer las necesidades locales y estar en línea con las realidades del lugar.
4. **Las decisiones se deberían tomar de manera independiente e imparcial y deberían estar informadas por expertos** en el área de los criterios que se evalúen.
 - Por ejemplo, los médicos con la especialización pertinente deberían estar involucrados en las decisiones de regularización basadas en fundamentos médicos. Los expertos sobre el país de origen deberían estar involucrados en la evaluación de si la persona corre riesgo de violación de derechos humanos en el país de retorno (requisitos para permanecer basados en el no-retorno por riesgo de devolución).
5. El procedimiento necesita ser accesible en la práctica. Esto significa que **un buen procedimiento no es burocrático, pesado ni costoso**.
 - Debe ser viable y razonable para que las personas indocumentadas puedan presentar las pruebas que requiere el gobierno. Dado que las personas indocumentadas intentan limitar la interacción con el gobierno por miedo a la deportación, los gobiernos deberían ser flexibles al definir qué constituye una prueba, especialmente en relación con la estadía o el trabajo. Por ejemplo, una relación laboral anterior se

podría demostrar por la combinación de mensajes, fotos, testimonios y conocimiento si no se cuenta con pruebas formales, como un contrato escrito o los pagos de la seguridad social.

- Los gobiernos requieren rutinariamente que el solicitante o el empleador pague un arancel o tasa al presentar la solicitud. Sin embargo, la mayoría de las personas indocumentadas viven en la pobreza y los aranceles, especialmente los altos, los convierte en presas fáciles para los prestamistas sin escrúpulos y los empleadores explotadores. Los aranceles deberían ser mínimos y económicos para quienes tienen ingresos por debajo del salario mínimo. Las exenciones de aranceles también deberían existir. En [Bélgica](#), por ejemplo, los menores están exentos de la tarifa de solicitud.
6. **Deberían existir varias salvaguardias procesales**, incluida ayuda legal gratuita e información sobre los criterios y procesos. El procedimiento debería incluir la posibilidad de apelar, y tanto los adultos como los menores debería ser escuchados (o tener la posibilidad de ser escuchados).
 7. Por lo general, las personas indocumentadas tienen acceso muy limitado a los servicios debido a su estatus. Es posible que también tengan miedo de que los proveedores de servicios o el sistema judicial informe a las autoridades migratorias sobre su situación irregular si intentan acceder a los servicios o a la justicia. **Durante el proceso de solicitud se debería brindar un estado temporal que permita acceso a los servicios, a la justicia y al mercado laboral para evitar y aliviar el sufrimiento así como promover la inclusión.**
 8. **El permiso de residencia resultante debería ser seguro y a largo plazo, y computar para obtener la ciudadanía.** No debería depender de otras personas, como una pareja, padre o empleador.
 9. 9) Los programas de regularización deberían contar con mecanismos permanentes y estar **acompañados de medidas** que respalden a los solicitantes y aborden las causas por estadías y trabajos irregulares.
 - Por ejemplo, la [Operación Papyrus](#) suiza incluía campañas públicas para fomentar la contratación formal de las trabajadoras domésticas y controles del mercado laboral para garantizar de que se cumpliesen las condiciones laborales una vez que los trabajadores fueran regularizados. También incluía medidas para asegurarse de que quienes estuviesen regularizados no permaneciesen aislados, sino que recibiesen apoyo, por ejemplo para encontrar clases de francés económicas.

10. ¿Si quisiera saber más, qué puedo leer?

- PICUM, 2020, [¿Justicia insegura? Permisos de residencia para víctimas de delitos en Europa](#)
- PICUM, 2018, [Manual sobre la regularización de niños, niñas, jóvenes y familias](#) (en inglés)
- PICUM, 2018, [Argumentos a favor de la regularización de niños, niñas, jóvenes y familias](#) (en inglés)
- PICUM, 2009, [Personas indocumentadas y gravemente enfermas : permisos de residencia por razones médicas en Europa](#) (en inglés)
- PICUM, 2022, [Cumplir los 18 estando indocumentado : Apoyando a los niños y a las niñas en su transición a la vida adulta](#) (en inglés)
- PICUM, 2022, [Obstáculos para el retorno : Protección en el marco internacional, de la UE y nacional](#) (en inglés)

¿Tiene alguna pregunta?

**Póngase en contacto
con Laetitia Van der
Vennet:**

**[laetitia.vandervennet@
picum.org](mailto:laetitia.vandervennet@picum.org)**

