



Universidad de la República  
Facultad de Ciencias Sociales  
Departamento de Trabajo Social

Monografía de grado

**Itinerarios documentales de las personas migrantes y refugiadas  
en Uruguay. El caso de las comunidades dominicana y cubana**

Estudiante: M<sup>a</sup> Florencia Curbelo Murialdo

Tutora: Victoria Prieto Rosas

Cotutora: Clara Márquez Scotti

**Montevideo, Uruguay**

**2021**

## **Glosario de Siglas**

**ACNUR** Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

**CI** Cédula de Identificación

**CORE** Comisión de Refugiados

**DNIC** Dirección Nacional de Identificación Civil

**DNM** Dirección Nacional de Migración

**INE** Instituto Nacional de Estadística

**JNM** Junta Nacional de Migración

**MERCOSUR** Mercado Común del Sur

**MIDES** Ministerio de Desarrollo Social

**OIM** Organización Internacional para las Migraciones

**MRREE** Ministerio de Relaciones Exteriores

**RAE** Real Academia Española

**ONGs** Organizaciones no gubernamentales

**ONU** Organización de las Naciones Unidas

**UdelaR** Universidad de la República

## **Índice:**

<b>Resumen.....</b>	<b>3</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>4</b>
<b>CAPÍTULO I - PRESENTACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN.....</b>	<b>7</b>
1.1 Presentación del problema de estudio.....	7
1.2 Itinerario documental como concepto.....	9
1.3 Antecedentes.....	10
1.4 Objetivos.....	12
1.5 Aspectos Metodológicos.....	13
<b>CAPÍTULO II - MARCO CONCEPTUAL.....</b>	<b>17</b>
2.1 Aspectos generales sobre movilidad humana.....	17
2.2 Situación documental en el ingreso y la permanencia.....	18
2.3 La situación documental y su rol en los procesos de inclusión social de las personas migrantes y refugiadas.....	20
<b>CAPÍTULO III - MARCO CONTEXTUAL.....</b>	<b>26</b>
3.1 Migración, refugio y marco normativo en la región latinoamericana.....	26
3.2 Migración, refugio y marco normativo en Uruguay.....	27
3.3 Características de la población de ciudadanos cubanos y dominicanos en Uruguay.....	32
<b>CAPÍTULO IV – ANALISIS Y RESULTADOS DEL ESTUDIO.....</b>	<b>37</b>
4.1 La experiencia de la migración hacia Uruguay por etapas.....	37
4.2 Perfil migratorio y motivaciones del viaje.....	38
4.3 Rutas y viajes migratorios.....	39
4.4 Regularización.....	43
<b>CAPÍTULO V - ITINERARIOS DOCUMENTALES EN URUGUAY.....</b>	<b>44</b>
5.1 El itinerario documental preestablecido.....	44
5.2 Los itinerarios documentales observados.....	48
5.3 Conocimiento previo de ciudadanos cubanos y dominicanos sobre el itinerario.....	60
<b>CAPÍTULO VI - REFLEXIONES FINALES.....</b>	<b>67</b>
<b>Referencias bibliográfica.....</b>	<b>72</b>
<b>ANEXO.....</b>	<b>81</b>

## **Resumen**

La migración es un fenómeno social, de larga data que forma parte de la historia y del presente de todas las sociedades. En la actualidad el escenario migratorio uruguayo está conformado por una cantidad considerable de personas de diferentes nacionalidades, destacándose entre ellas a las comunidades de de ciudadanos cubanos y dominicanos llegadas recientemente.

La presente monografía pretende visualizar los diferentes itinerarios documentales que recorren estos grupos poblacionales para acceder a los documentos de identidad que abren puertas hacia la inclusión social, a través del reconocimiento de sus derechos en Uruguay. Se comprende que el camino migratorio que atraviesan ciudadanos de ambas nacionalidades es complejo, ya que una de las primeras barreras institucionales es contar con una visa que asegure el ingreso y permanencia regular en el país.

Para la elaboración de este trabajo se utilizó un estudio exploratorio que combina el análisis documental y el análisis de entrevistas a informantes clave.

Palabras clave: Migración, derecho, regularización, itinerario documental, visa, política migratoria, Cuba, República Dominicana, Uruguay.

## Introducción

El presente documento corresponde a la monografía final de grado de la Licenciatura de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

Uruguay ha sido caracterizado históricamente como un país de inmigrantes, haciendo referencia a la llegada de europeos hasta mediados del siglo pasado, y a un continuo flujo de inmigrantes argentinos y brasileros en el mismo período (Pellegrino, 2010). Con el paso del tiempo y como consecuencia de cambios políticos, económicos y sociales, los flujos y las corrientes migratorias que se han establecido en el país y a nivel regional han variado. Además, se ha corroborado un aumento relativamente reciente de la migración de personas dentro del continente latinoamericano en la última década que acompaña regionalmente el proceso vivido por Uruguay (CEPAL, 2016; OIM, 2019). Actualmente, se detecta en Uruguay un flujo migratorio creciente de personas provenientes de Venezuela y de países caribeños, entre los que se destaca la llegada de cubanos y dominicanos, quienes arriban con la expectativa de poder mejorar sus condiciones de vida y encontrar nuevas oportunidades ya sea en materia social, política o económica (MIDES, 2012; MIDES, 2017).

Pese a que existen leyes que protegen y amparan a las personas migrantes aún se evidencian carencias en lo que respecta a la implementación de la normativa y a la acción institucional. Específicamente, Uruguay se destaca en la región por el enfoque de derechos de su marco normativo en materia de migración internacional y refugio. No obstante, en este estudio se parte de la hipótesis de que existen carencias en la implementación de este marco. Algunas de estas limitaciones tienen que ver con que los procedimientos no son ampliamente difundidos por parte de las instituciones que los lideran, y tampoco existen planes de acción para dar respuesta a las dificultades que se hallan en su implementación.

En Uruguay el acceso a la documentación es fundamental, ya que abre puertas a la posibilidad de desarrollarse plenamente como sujetos de derechos económicos, políticos, sociales y culturales. Sin embargo, siendo este un tema tan importante, en Uruguay se observa que solo se ha estudiado los itinerarios documentales recientes de los migrantes de origen venezolano que se acogen al Acuerdo de Residencias del MERCOSUR y estados asociados (Montiel y Prieto, 2019). Para dicho caso se ha valorado el proceso de implementación de este acuerdo, cuyo principal objetivo ha sido establecer reglas comunes

para la tramitación de residencias, facilitando los requisitos exigidos, ha sido en general positiva permitiendo en Uruguay la regularización de la población migrante (OIM, 2018).

Por tanto, teniendo presente que la literatura sobre el tema migratorio en Uruguay está centrada principalmente en la magnitud, composición y perfil de los migrantes recientes y que son escasos los antecedentes sobre itinerarios documentales que habilitan el proceso de inclusión social de las personas migrantes y refugiadas, el objetivo de esta monografía es dar a conocer el proceso de regularización que siguen las personas de nacionalidad cubana y dominicana al llegar a Uruguay, e identificar los principales desafíos que enfrentan y las estrategias que aplican. Para ello se consideran dos comunidades de origen cuyo ingreso y permanencia en el país se rige por el régimen general de migraciones y no por el Acuerdo de Residencias del MERCOSUR y estados asociados, como son la comunidad cubana y dominicana. Para estos grupos se analizan los distintos estatus documentales y el recorrido institucional que siguen para permanecer en Uruguay de modo regular, visibilizando los principales obstáculos que atraviesan en este trayecto y las estrategias que adoptan para poder regularizar su situación documental dentro del territorio nacional.

Para la elaboración de esta monografía se realizó un análisis documental a través de la revisión de leyes, decretos, documentos académicos y trípticos sobre la temática, así como entrevistas a informantes calificados.

Este trabajo se organiza en seis grandes capítulos. En el primer capítulo se presenta el problema de estudio a analizar, en donde se introducen su fundamentación, los antecedentes, los objetivos, y los aspectos metodológicos que incluyen la presentación de las principales técnicas de recolección de información utilizadas para dar respuesta a los objetivos planteados. En el segundo capítulo, se presenta el marco conceptual donde se exponen los principales argumentos teóricos que hacen al problema de estudio y se introducen las categorías claves utilizadas en la concepción y realización de este trabajo. En el tercer capítulo, dentro del marco contextual, se exponen las principales características del tema de investigación tanto a nivel regional como local, manifestando elementos claves sobre la migración en Uruguay junto con la presentación del marco normativo que rige actualmente. También son expuestas las principales características del nuevo flujo de las corrientes migratorias analizadas. Los resultados de la investigación se

exponen en el cuarto y quinto capítulo. Por tanto, en el capítulo cuatro, se analiza la experiencia de la migración hacia Uruguay a partir de la percepción de los informantes clave entrevistados. Este análisis incluye la revisión de las motivaciones del viaje, las rutas migratorias más frecuentes y el perfil de las personas migrantes que las transitan. En el quinto capítulo, se describen los diferentes itinerarios documentales que recorre esta población y el grado de conocimiento que poseen sobre este tema. Finalmente, en el sexto capítulo, se expresan las principales conclusiones y reflexiones a las que permitió llegar este estudio.

## **CAPÍTULO I - PRESENTACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN**

### **1.1 Presentación del problema de estudio**

Dado que al momento de cierre de este trabajo de investigación no se han identificado investigaciones que analicen en profundidad y documenten el proceso institucional que transitan las personas dominicanas y cubanas para adquirir la documentación que garantiza el pleno reconocimiento como sujetos de derechos en Uruguay, esta monografía pretende realizar una contribución exploratoria a la temática. Con este propósito se indagan los diferentes itinerarios documentales y las estrategias que las personas cubanas y dominicanas adoptan para acceder a la documentación que habilita la permanencia regular en Uruguay.

Se comprende que la temática es de suma importancia porque el acceso a la documentación, y en particular a la cédula de identidad provisoria o definitiva, es la llave que efectivamente habilita el acceso a las políticas de carácter universalista del Estado uruguayo a las personas migrantes y refugiadas con ánimos de residir en Uruguay (Uriarte, 2018). Se tiene en cuenta que en este país, el trayecto para regularizar el estatus migratorio y la situación documental resulta complejo para algunas poblaciones, sobre todo para las que no están incluidas en el Acuerdo de Residencias del MERCOSUR y estados asociados, para aquellas que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad socioeconómica, y es aún más complejo para las poblaciones sujetas a la exigencia de visado para su ingreso al país.

Si bien la Ley de Migración n°18.250 reconoce a todas las personas migrantes con independencia de su situación documental en igualdad de derechos con los nacionales, la regularización de la condición migratoria media el pleno ejercicio de los derechos sociales, económicos, políticos y culturales. Esta ley es considerada como uno de los avances más significativos en materia jurídica regional ya que respalda y garantiza la migración como un derecho humano, y surgió como respuesta a demandas de una red de organizaciones de la sociedad civil (Ceriani, 2011). Asimismo, la Ley de Refugio n°18.076 garantiza la protección internacional a los solicitantes de refugio siendo una de las legislaciones más vanguardistas en su tipo dentro de la región, ya que no solo tiene en cuenta los principios que consagran la prohibición de expulsión y de de los solicitantes de asilo y los refugiados,



sino que también amplía las causales de protección internacional, formalizando así la definición de refugio adoptada en los acuerdos de Cartagena (Koolhaas y Pellegrino, 2020).

No obstante, “la sola aprobación de una normativa no garantiza una cultura de respeto ni una institucionalidad adecuada para su protección y ejercicio efectivo” (España, 2018, p.203). En otras palabras, se percibe que, aunque en el marco normativo de Uruguay existen leyes que evidencian gran interés y preocupación por la migración como derecho humano, este marco coexiste con otras leyes contradictorias o con una implementación limitada de los principios que consagran las leyes de migración y refugio (OIM, 2018; Montiel y Prieto, 2019; España, 2018). Además, si bien el alcance de la Ley llega a determinar orientaciones sobre lo que debería constituirse, no se observan políticas explícitas para su cumplimiento. De esta forma se percibe que pese a la existencia de una Ley que respalda la migración como un derecho humano, no se garantiza una política pública que la acompañe (Uriarte, 2018).

Por tanto, la **pertinencia** del tema escogido está dada por el desajuste entre lo que la normativa establece y lo que en la realidad sucede, dentro del plano de la migración en Uruguay. Concretamente preocupa que, a pesar de los avances reconocidos en las leyes y consagración de derechos, los antecedentes de investigación (OIM, 2018; España, 2018; Montiel y Prieto, 2019; Uriarte, 2018) y las narrativas de los actores<sup>1</sup> de diferentes organizaciones sociales involucrados directamente en la temática (MIDES, 2017), señalan reiteradamente dificultades en su implementación. Además, estas limitaciones se interpretan como obstáculos para el conocimiento, acceso y ejercicio de derechos de las personas migrantes (MIDES, 2017).

En cuanto a la elección de los orígenes incluidos en este estudio se limita a la comunidad cubana y dominicana. Esta selección viene dada por la constatación de un importante aumento del flujo migratorio en Uruguay de los países latinoamericanos no limítrofes, entre los que se encuentra Cuba representando un 16, 5% de migrantes para el 2018 y República Dominicana representando un 7, 5% para el mismo año (Prieto y Márquez, 2019). Si bien Venezuela sería un origen más numeroso en cuanto a la magnitud

---

<sup>1</sup> Mujeres sin Fronteras; Asociación Cultural y Casa de los Inmigrantes César Vallejo; Idas y Vueltas; SEDHU; DRNM; MRREE; División de Derechos Humanos, DNPSC, MIDES.

de su flujo reciente, se suma al criterio numérico otro criterio teórico referido a la modalidad de ingreso habilitada exclusivamente para dominicanos y cubanos por la autoridad migratoria uruguaya. La entrada al país de estos orígenes está supeditada a la demostración del requisito de visado, lo cual puede interpretarse como una primera barrera institucional que deben enfrentar los ciudadanos cubanos y dominicanos en Uruguay. “El ingreso a territorio nacional sin el correspondiente visado impide el pasaje por el puesto migratorio, requisito inicial en el trámite de residencia, y hace muchísimo más complejo, largo y costoso el camino a la obtención del documento de identidad” (Uriarte, 2018, p. 45). En el caso de la comunidad dominicana la exigencia de visado se impuso en el año 2014, como medida adoptada dentro de negociaciones regionales con Argentina y Brasil, con el fundamento de combatir la trata de mujeres con el fin de explotación sexual. En el caso de la comunidad cubana la exigencia de visado es anterior a la implementación de la Ley n°18250 y se basa en el criterio de reciprocidad. Sin embargo, la mayoría de las personas cubanas que ingresan al país lo hacen sin contar con la visa, dificultando la permanencia bajo la condición documental regular (Uriarte, 2018; Prieto y Márquez, 2019).

## **1.2 Itinerario documental como objeto de estudio**

Para la elaboración del presente estudio no se ha encontrado hasta el momento una definición concreta de este concepto. Sin embargo, a continuación, se presenta a que se hace referencia en esta monografía como itinerario documental.

Según la RAE (2020), se puede definir itinerario como: “un camino con expresión de los lugares, accidentes, paradas, etc. que existen a lo largo de él”. En otras palabras, el vocablo itinerario, hace referencia a un determinado trayecto a recorrer, partiendo desde un punto-un origen, con el fin de alcanzar o llegar a determinado objetivo o meta concreta. Para alcanzar un objetivo, se realiza un recorrido que contempla los lugares a recorrer y los obstáculos que pueden aparecer en el trayecto.

Aplicando este concepto al caso específico de los itinerarios documentales de las personas migrantes en Uruguay, se entiende que aquellas personas con ánimo de residir en Uruguay deben tramitar su ingreso al país en alguna de las siguientes modalidades: i) exhibiendo un visado, ii) solicitando refugio, o iii) sin necesidad de ninguno de estos dos

estatus en el caso de los ciudadanos de países del Acuerdo de Residencias y otros orígenes del régimen general de migraciones exentos de visado. Una vez dentro del territorio nacional deben gestionar la documentación que les permita permanecer en él de manera regular. Esta última incluye a la residencia temporal o permanente, la condición de solicitante de refugio o de refugiado. El trámite de cualquiera de estos documentos en mera condición de solicitante posibilita el acceso a una cédula de identidad provisoria que es el documento que allana el acceso a las prestaciones sociales, la salud, la vivienda y la educación.

Para acceder a estos documentos, los ciudadanos extranjeros, deberán recorrer varias instituciones estatales, que son las responsables de emitir los documentos necesarios para regular la situación migratoria y documental. Es decir que los extranjeros con ánimo de residir en Uruguay, deberán obtener los documentos que acreditan su status documental regular, siendo una garantía del reconocimiento de sus derechos. Para obtener dichos documentos, las personas interesadas deberán de transitar una hoja de ruta -no siempre preestablecida- que en esta investigación denominaremos “itinerario documental” y que constituye el problema de investigación que nos ocupa.

Por tanto, para el presente estudio se entiende por itinerario documental el trayecto institucional que recorren los ciudadanos cubanos y dominicanos para la adquisición de los documentos necesarios para regularizar su situación documental y establecerse en Uruguay. Como se verá más adelante, no existe un único itinerario documental, y cada uno de los existentes está condicionado por diferentes obstáculos y barreras burocráticas que las personas deben sortear.

### **1.3 Antecedentes**

Los derechos de las personas migrantes han pasado a tener un peso relevante en la agenda social de los gobiernos, así como también de los organismos internacionales. Desde este lugar se subraya que es fundamental el reconocimiento de las personas migrantes como sujetos de derechos humanos, económicos, sociales y culturales. Por lo que se debe promover el acceso a los derechos civiles básicos como la libertad de movimiento, reunión, expresión, pensamiento y confesión, propiedad, justicia, y los derechos políticos en el sentido de poder criticar, evaluar, exigir y tener preferencias, entre otros. En este marco, el

acceso a la protección social y el trabajo decente aparecen como la clave para hacer uso efectivo de los derechos mencionados (Maldonado, Martínez y Martínez, 2018).

Dentro de los antecedentes que analizan las implicancias de los itinerarios documentales en la región se puede mencionar un estudio reciente sobre los itinerarios documentales de los ciudadanos venezolanos en distintos países de acogida de América Latina (Gandini, Lozano-Ascencio y Prieto, 2019). Uno de los casos de estudio corresponde al de Uruguay y en él abordan las principales condiciones como país de acogida para la migración venezolana, y específicamente se analiza cómo se articula la seguridad jurídica de una comunidad acogida por el Acuerdo de Residencias del MERCOSUR y su acceso efectivo al ejercicio de derechos civiles, sociales y económicos en nuestro país (Montiel y Prieto, 2019). En este caso se aprecian itinerarios claros, preestablecidos y son pocas las variaciones de los mismos entre los venezolanos entrevistados. En cambio, tomando como referencia otro estudio sobre la caracterización de las nuevas corrientes migratorias, se evidencia que existe un intrincado itinerario documental para el acceso a la documentación de las personas que no nacieron en el territorio nacional, interpretando esta dificultad como una de las principales problemáticas para los migrantes, ya que influye en el proceso de inserción social dentro del país (MIDES, 2017). Además, Uriarte (2018) advierte sobre las dificultades que tienen los orígenes sujetos a la exigencia de visado para obtener el mismo antes de ingresar al país y para regularizar su situación migratoria una vez en Uruguay.

A su vez, se toma como referencia un estudio semejante para venezolanos en México evidenciando una gran variación de itinerarios de estatus migratorios (Gandini, Lozano y Alfaro, 2019). Los autores perciben que en este caso los itinerarios documentales están condicionados por los documentos con los que los venezolanos llegan al México, la forma de traslado y el conocimiento que poseen para poder establecerse de forma permanente en este país. Se revela que las personas que ingresan a México bajo la condición de turista se encuentran en mejores condiciones laborales, que aquellas que ingresan bajo la condición de refugio o con permisos de estudio. Este hecho se traduce en mejores condiciones económicas, sociales y civiles para el conjunto de población venezolana que emprende su proyecto migratorio como turistas (Gandini, Lozano y Alfaro, 2019).

También se toma como referencia un estudio que analiza los avances y fallas de las políticas migratorias del cono sur. Dicho estudio pone en relevancia que la regularización migratoria es el mecanismo central para incluir y proteger a la población migrante. Sin embargo, la existencia de mecanismos discriminatorios y desiguales puede empujar a la irregularidad migratoria, a personas con bajos recursos económicos o aquellos que poseen menor conocimiento para transitar ámbitos burocráticos y caminos administrativos. (CELS/CAREF, 2020).

A pesar de estas referencias directamente relevantes para el problema de investigación de esta monografía, se ha constatado que las investigaciones académicas sobre inmigración en Uruguay se han centrado fundamentalmente en la magnitud, composición y perfil de las personas migrantes, así como en las condiciones de acceso a diferentes derechos como trabajo, salud, vivienda, educación y reunificación familiar de las personas migrantes y sus familiares (MIDES, 2012; MIDES, 2017; Prieto, Robaina y Koolhaas, 2016; Prieto y Márquez, 2019; Márquez, Prieto y Escoto, 2020; Prieto y Montiel, 2020; Fossatti y Uriarte, 2018; Bengochea y Madeiro; 2020; Fernández, Grande, Bengochea y Márquez, 2020). Por lo tanto, es pertinente analizar cómo se hace aquí, cómo se producen en la práctica los procesos de regularización, y qué dificultades y qué estrategias encuentran en ellos las personas migrantes y refugiadas en Uruguay.

#### **1.4 Objetivos:**

Por lo expresado anteriormente, este estudio pretende alcanzar los objetivos generales y específicos que se presentan a continuación.

##### **4.1 Objetivo general:**

-Describir los itinerarios documentales de las personas migrantes de República Dominicana y Cuba en Uruguay.

##### **4.2 Objetivos específicos:**

- Describir los itinerarios documentales preestablecidos en los procesos de regularización que promueve el estado uruguayo.

- Describir los diferentes tipos de itinerarios documentales que las personas migrantes y refugiadas efectivamente recorren en Uruguay para regularizar su condición migratorias, con base en la percepción de los actores involucrados en el proceso.

- Conocer qué actores de la sociedad civil y qué funcionarios de las instituciones encargadas de la gobernanza migratoria (ONGs, consultorios jurídicos y funcionarios públicos) intervienen en este proceso y de qué manera lo hacen.

### **1.5 Aspectos metodológicos**

Para la elaboración de la presente monografía se consideró pertinente un diseño exploratorio y descriptivo. Se entiende que en este caso amerita un diseño exploratorio porque hasta el momento no se encontraron antecedentes específicos que den cuenta de las problemáticas planteadas. Los diseños exploratorios “(...) sirven para preparar el terreno, y generalmente anteceden a los otros tipos. Los estudios exploratorios se efectúan, normalmente, cuando el objetivo es examinar un tema o problema de investigación poco estudiado o que no ha sido abordado antes” (Batthyány, 2011, p.33). Al mismo tiempo, se entendió necesario un estudio descriptivo para especificar las principales características del fenómeno de estudio, visibilizando la cantidad de aspectos y dimensiones que éste pueda llegar a tomar.

A su vez, se utilizó un abordaje cualitativo, para lograr responder a los objetivos de investigación mencionados anteriormente. Para ello se seleccionaron como técnicas a la entrevista a informantes calificados y a la revisión documental.

Se optó por un tipo de entrevista semi estructurada, considerando primordial la información que los entrevistados puedan aportar desde su mirada sobre el tema de interés de la presente investigación. Esta herramienta permite que los entrevistados puedan desarrollar con la profundidad las respuestas que crean convenientes dentro de un cuestionario preestablecido, y proporcionar un marco para la producción de un discurso conversacional argumentativo (Batthyány, 2011). La técnica de la entrevista permite acceder a las percepciones que tiene por lo menos una de las partes de la población de estudio respecto al tema de investigación. En otras palabras, esta técnica da a conocer el relato de la experiencia de las personas implicadas desde su interpretación, a la vez que ayuda a visibilizar los procesos de acción desde su quehacer institucional. De esta manera,

la entrevista presupone que el objeto de la investigación sea analizado a través de la experiencia vivida, conocimiento, ideas u opiniones que tienen los sujetos de este (Blanchet, 1989).

Se consideró pertinente llevar a cabo entrevistas semiestructuradas a diferentes funcionarios de instituciones estatales y a integrantes de organizaciones de la sociedad civil, ya que tienen un rol clave dentro del proceso documental. Estos informantes están en un lugar privilegiado y poseen información que puede ser de utilidad para contextualizar el fenómeno a estudiar (Batthyány, 2011). Estos agentes proporcionan información experta acerca de los procesos institucionales que se pretende analizar y pueden ofrecer una lectura crítica de los mismos. Además, se consideró que realizar las entrevistas a las personas migrantes acerca de su situación documental era un tema sensible, por lo que en esta ocasión solo se tuvo presente la voz de los actores institucionales.

Para la realización de este documento se realizaron 11 entrevistas, entre noviembre (2019) y julio (2020), a representantes de las siguientes organizaciones sociales e instituciones estatales.

Tabla 1. Entrevistados según fecha e institución de pertenencia

<b>Fecha</b>	<b>Institución/ Organización:</b>	<b>Cometido de la institución / organización:</b>	<b>Rol del entrevistado</b>
<b>09/11/2019</b>	Asociación Idas y Vueltas.	Es una ONG originada en el año 2003, que trabaja de forma voluntaria. Está abocada a trabajar con personas inmigrantes que llegan a Uruguay asesorando y recepcionando sus demandas ya sea sobre temas como: tramitación para obtener la cédula de identidad, inserción laboral, ropa, vivienda, entre otras.	Referente
<b>12/11/2019</b>	Servicio Jesuita al Migrante.	Es una organización no gubernamental. Trabaja para colaborar con la situación de las personas refugiadas a nivel internacional, recientemente amplió su labor asesorando y atendiendo demandas de las personas migrantes que se acercan al centro sobre diversas temáticas, como por ejemplo: documentación, vivienda, trabajo, etc.	Referente, (ciudadana dominicana)
<b>15/11/2019</b>	Asociación Idas y Vueltas.		referente (estudiante relaciones internacionales)
<b>29/11/2019</b>	MIDES, Departamento de	Hace aproximadamente dos años que se	Funcionario

	Migración	atiende exclusivamente a población migrante. El departamento cumple una función de orientación y asesoramiento para aquellas personas que concurren con alguna inquietud, también se gestiona la tramitación para exonerar costos de los que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad.	
<b>09/12/2019</b>	Facultad de Derecho (UdelaR), Estudio jurídico.	Este espacio forma parte del espacio de formación de estudiantes de la facultad. El estudio funciona de puertas abiertas para aquellas personas que lo necesiten. Las demandas que les llegan al mismo son variadas, muchas están relacionadas con problemas de documentación, así como también cuestiones laborales y de vivienda.	Profesor
<b>06/12/2019</b>	Derechos de migrantes	Es un espacio de extensión de la Udelar, que comenzó a desempeñarse en octubre de 2019, el mismo está integrado por estudiantes de relaciones internacionales, quienes brindan asesoramiento gratuito a migrantes sobre la tramitación de diferentes temáticas, como por ejemplo: residencias, solicitudes de visa, reunificación familiar, etc	estudiante relaciones internacionales
<b>19/02/2020</b>	Ministerio de Relaciones Exteriores	Depto. de visas, se estaba encargando principalmente de evacuar a la gente que venía a hacer consulta al respecto de como hacían para regularizarse en Uruguay. Actualmente se encarga de la tramitación y asesoramiento a personas que deban tramitar este documento.	Funcionaria
<b>18/07/2020</b>	Dirección Nacional de Migración. Migración Chuy	Los puestos fronterizos, son los lugares de primera entrada para las personas extranjeras, en donde deben de presentar la documentación exigida (visa, pasaporte) para ingresar de forma regular a Uruguay.	Encargado
<b>23/07/2020</b>	Dirección Nacional de Migración. Aeropuerto de Carrasco	Puesto fronterizo	Funcionaria
<b>24/07/2020</b>	Dirección Nacional de Migración. Rivera	Puesto fronterizo	Funcionaria
<b>27/07/2020</b>	Dirección Nacional de Migración. Residencias	Se encarga de tramitar las residencias tanto temporal, como permanente. De realizar las entrevistas correspondientes y de exigir la documentación previa para realizar este trámite.	Funcionaria

*Fuente: elaboración propia.*



La segunda técnica implementada en esta investigación fue el análisis documental que consistió en recopilar información secundaria, a través de libros, informes, documentos académicos, lectura de leyes y decretos relacionados con la temática de migración en Uruguay, las principales características de los inmigrantes dominicanos y cubanos, así como también material documental sobre los itinerarios documentales, para ello se recurrió a folletos, trípticos informativos.

Se seleccionó dicha técnica ya que tiene varias ventajas para la presente investigación: se lo puede contextualizar en determinado tiempo-espacio, teniendo mayor comprensión del mismo, la no reactividad es otra de sus ventajas, a diferencia de la información obtenida directamente por el investigador, el material documental se produce en contextos naturales de interacción social. Otra de las ventajas del material documental es el carácter único del contenido informativo, lo que lo diferencia de las técnicas directas de observación y conversación. Los escritos permanecen en el tiempo al ser conservados y archivados, esto es fundamental para comprender la historicidad de los hechos sociales (Valles, 2000).

## CAPÍTULO II - MARCO CONCEPTUAL

### 2.1 Aspectos generales sobre movilidad humana

La migración es un comportamiento demográfico que incide en el tamaño y evolución de una población, pero es también un proceso social, que las personas emprenden ya sea de manera individual o como un proyecto familiar. Se entiende por migración al desplazamiento que realiza una persona desde determinado territorio hacia otro territorio. También así se designa a los movimientos de población, independientemente de su tamaño, composición o causas (OIM, 2006). Las formas de la movilidad humana no son hechos casuales, sino que siguen conexiones preestablecidas que llevan a determinadas personas a tomar la decisión de migrar a determinado territorio en búsqueda de oportunidades de desarrollo personal, laboral, financiero y/o social, comprendiendo que no hay un único motivo para migrar (OIM, 2018; Maldonado, et al. 2018).

Se reconoce que, aunque muchas personas tomen la decisión de migrar de manera libre, para alcanzar mejores oportunidades, otros se ven forzados a desplazarse. La migración forzada puede ser consecuencia de la pobreza, la falta de un trabajo decente, la exclusión social, la violencia generalizada, la persecución, las violaciones a los derechos humanos, los conflictos armados, la xenofobia y la degradación del medio ambiente (Naciones Unidas, 2013). Cuando se trata de movimientos motivados por estos factores se habla más bien de refugiados o solicitantes de refugio. Cuando las circunstancias de la salida envuelven tantos motivos que cuestionan el grado de voluntariedad del movimiento se habla de migraciones o flujos mixtos.

En el proceso migratorio se distinguen tres grandes etapas (Maldonado, et al. 2018):

- La primera se desarrolla en el lugar de origen, con las motivaciones que llevan a las personas a migrar. Como fue mencionado las migraciones son multicausales. Aunque la desigualdad social y económica aparece como uno de los motivos más frecuentes, existen otras causas como: riesgos que atentan contra la seguridad, la calidad de vida y los medios de sustento; la ocurrencia de desastres naturales que producen pérdidas materiales (vivienda, tierras, materiales de trabajo) y el acceso a servicios básicos); también suele ser una salida a conflictos familiares o de pareja, y/o a tensiones, conflictos y violencia al interior de las comunidades o regiones a las que pertenecen los migrantes.

- La segunda etapa del proceso corresponde al desplazamiento o tránsito hacia el destino al que se pretende llegar. La duración de esta fase puede variar ampliamente, más aún ante obstáculos legales y/o geográficos, así como entornos hostiles para lograr llegar al destino.

- La última etapa del proceso es cuando se arriba al destino deseado. Esto significa que una nueva etapa comienza con múltiples desenlaces posibles con relación a la inclusión social y económica de los migrantes. En esta nueva etapa, el migrante, tanto en situación documental regular como irregular, transita un proceso de inclusión social, que en muchos contextos va desde la regularización documental y/o migratoria hasta la inserción en el mercado laboral (Maldonado, et al. 2018). Cabe aclarar que en el caso uruguayo las personas se pueden inscribir al BPS con su documento nacional o pasaporte sin tener la residencia o condición de solicitante de refugio.

## **2.2 Situación documental en el ingreso y la permanencia**

Por lo descrito anteriormente se comprende que existen distintas etapas en la migración, entre las que se incluye el ingreso y la permanencia en el destino. Dentro de estas etapas se distinguen situaciones de regularidad e irregularidad documental. Esta diferencia radica en la forma de ingreso y permanencia a un nuevo país de destino. Se reconoce que los requisitos para que las personas puedan entrar y permanecer en el nuevo país dan lugar a oportunidades desiguales pues aún son varios los programas sociales o servicios públicos que demandan a los beneficiarios encontrarse en situación documental regular (CELS/CAREF, 2020).

El estatus documental regular en el ingreso implica que la persona que ingresa al país a través de los puestos migratorios fronterizos logra presentar toda la documentación necesaria. El estatus documental regular en la permanencia implica que las personas que pretenden residir en un nuevo destino han postulado a alguna de las formas regulares de permanencia –solicitante de refugio o solicitante de residencia- y se ajustan a las leyes y normas que rigen la salida, la entrada, el retorno y la permanencia en los países (OIM, 2020). La migración, bajo la situación documental irregular se da cuando un individuo realiza su traslado al margen de las leyes, las normas o los acuerdos internacionales que rigen la entrada o la salida del país de origen, de tránsito o de destino (OIM, 2020).

También se produce irregularidad cuando el ciudadano extranjero no consigue renovar la documentación que permitió el ingreso y/o la permanencia inicial y ésta caduca. En esos casos se puede hablar de una “irregularidad devenida” (Gandini, et al., 2019).

En Uruguay, las personas que forman parte de los Estados miembros del MERCOSUR, pueden realizar el trámite para obtener la residencia de modo gratuito en el MRREE. En cambio, los ciudadanos extra-MERCOSUR deben pagar una tasa y realizar el trámite en la DNM, además a los ciudadanos extra-MERCOSUR, se les suma otro requisito que es el de probar los medios de vida.

Para allanar el camino al acceso a los derechos sociales, económicos y políticos, en el año 2012 se implementó el “plan de respuesta rápida”, en el que, una vez iniciado el trámite, se les otorga a los solicitantes un certificado que deben presentar en la DNIC, a fin de que se les brinde una cédula de identidad provisoria. Esta permite registrarse como trabajador, acceder a la salud, educación, entre otros servicios (CELS/CAREF, 2020).

En muchos casos, los obstáculos para acceder a un estatus migratorio regular están asociados a la definición de las categorías migratorias y a los requisitos que son exigidos para la tramitación de cada una de ellas.

Entre los requisitos más complejos de alcanzar para la obtención de visados y residencias, se encuentran los *medios de vida* que por lo general se prueba mediante comprobantes que den fe de que la persona tiene un contrato formal de trabajo o que tiene los medios económicos para mantenerse. En muchos casos es difícil conseguir trabajo sin un estatus regular de permanencia y como consecuencia se vuelve más complejo o imposible acceder a la regularización (CELS /CAREF, 2020). Esta problemática afecta principalmente a las personas que cuentan con escasos recursos económicos y que, ante la posibilidad de no poder acceder a los documentos que son exigidos en las fronteras, deciden emprender de todos modos el traslado hacia un nuevo país de destino. Es decir que, “ante la ausencia de suficientes oportunidades de migración en condiciones regulares, los migrantes pueden verse obligados a recurrir a los canales irregulares de migración” (Naciones Unidas, 2013). También ya en el destino, la irregularidad devenida se asocia a la condición socioeconómica de las personas pues la renovación de los permisos de residencia de las personas ajenas al Acuerdo de Residencias del MERCOSUR también está sujeta a la probatoria de medios de vida.

Específicamente las comunidades dominicanas y cubanas son vulnerables a los distintos tipos de irregularidad hasta aquí mencionados, ya sea porque no consiguen un visado para ingresar al país o porque no pueden renovar la residencia. Ejemplo de ello puede ser un ciudadano de origen cubano o dominicano que debe presentar medios de vida para renovar un permiso de residencia vigente, pero se encuentra desempleado al momento de la renovación o tiene un ingreso inferior al exigido por la autoridad. En este caso una persona que se encontraba en condición regular deviene irregular por la imposibilidad de conseguir la renovación.

Los obstáculos a la entrada regular, como pueden ser los visados, ponen en riesgo las premisas de migración segura, ordenada y regular (Debandi et al., 2017) pues en ocasiones quienes emprenden su viaje sin los documentos necesarios para ingresar regularmente a un nuevo país están expuestos a redes de tráfico de personas que ponen en peligro de explotación humana, abusos varios y la falta de seguridad a las personas migrantes durante su recorrido hacia el nuevo destino. A su vez el ingreso por un lugar irregular o clandestino puede traducirse en un obstáculo para la obtención de la regularización migratoria y por ende el goce al ejercicio pleno de derechos<sup>2</sup> (Debandi et al., 2017).

Por otra parte, es esencial tener presente que, aunque las personas se encuentran en situación irregular en determinado país ya sea de tránsito o destino, gozan del principio de no discriminación, así como también a la igualdad de trato, siendo los elementos básicos de los derechos humanos. Los gobiernos tienen el deber de respetar, garantizar el libre ejercicio de sus derechos y libertades sin discriminación alguna. Es fundamental tener presente que migrar es un derecho humano, de tal manera las autoridades competentes deberían brindar medidas que protejan y garanticen a aquellas personas que quieran o deban tomar dicha decisión, sobre todo a aquellos que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad social (Naciones Unidas, 2013).

---

<sup>2</sup> A raíz de las entrevistas llevadas adelante en el trabajo de campo de esta investigación se puede sostener que esta situación es diferente para Uruguay, ya que las personas que ingresan bajo la condición documental irregular pueden revertir la situación acudiendo a las diferentes instituciones estatales encargadas de la temática, las cuales les explicaran los pasos a seguir para regularizar la documentación y acceder a una cédula de identidad o a la residencia definitiva.

### **2.3 La situación documental y su rol en los procesos de inclusión social de las personas migrantes y refugiadas**

Hay evidencia que sostiene que el estatus migratorio irregular no desalienta a las personas a tomar la decisión de migrar, de manera que varios países de la región reconocieron en su normativa a la migración como un derecho humano y promovieron a través de leyes y decretos la regularización como un mecanismo de inclusión, como un deber y un derecho de los migrantes (CELS/CAREF, 2020). En el caso uruguayo, se destacan grandes avances legislativos en materia migratoria, en pos de brindar a las personas nacidas en el exterior, las mismas garantías en lo referente a derechos y deberes, que poseen los nacionales. Por ejemplo, Uruguay no limita las oportunidades de regularización a quienes tuvieron un ingreso irregular al país y según se afirma en la normativa vigente “las personas migrantes y sus familias gozaran de los derechos de salud, trabajo, seguridad social, vivienda y educación en pie de igualdad con los nacionales” (Ley 18250, art. 2).

El cambio hacia un **enfoque de derechos**, dejando atrás lineamientos restrictivos, sumado a otros factores asociados a los países de origen como crisis económicas y políticas, provocaron un crecimiento de la inmigración en Uruguay que, a diferencia de periodos anteriores, se caracteriza ahora por la procedencia de nuevos orígenes latinoamericanos no limítrofes (Prieto y Márquez, 2019). En algunos casos y especialmente dentro de las poblaciones analizadas en esta monografía, la adquisición de los documentos que acreditan la condición de solicitante de residencia o refugio, específicamente la cédula provisoria, es sinónimo de un camino colmado de obstáculos y barreras burocráticas. Una de las primeras barreras que complejiza el acceso a diferentes servicios sociales es la de acreditar una visa para ingresar al país y permanecer bajo el régimen de residencia temporal (Montiel y Prieto, 2019). De esta manera, se considera que las dificultades durante el trayecto documental repercuten en un mayor tiempo de espera para la obtención de la documentación, y ocasionan vulneraciones referidas a la posibilidad de acceso a ciertas prestaciones la malla de protección social.

A continuación, se exponen los principales ejes que estructuran la inclusión social: (trabajo, educación, salud, vivienda) revelando las principales particularidades que se regulan dentro de los marcos normativos, y las características de cada uno de estos ejes en Uruguay.

Trabajo: Se destaca la creación de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y sus Familias. Esta convención establece la igualdad de las condiciones dentro del mercado laboral para las personas migrantes, en la medida en que cumplan los requisitos previstos en la legislación aplicable de ese Estado. Se manifiesta que ningún trabajador migrante recibirá un trato menos favorable en lo que respecta a las condiciones de trabajo (horas extraordinarias, descanso semanal, vacaciones, seguridad, salud).

Se reconoce que el mercado de trabajo es uno de los ejes principales que atraviesa el proceso de inclusión social de los migrantes. El derecho al trabajo se encuentra reglamentado en la Constitución de la República, en varios de sus artículos<sup>3</sup> donde especifica que todas las personas pueden dedicarse al trabajo, con el deber de aplicar sus energías intelectuales y/o corporales para el beneficio de la colectividad, ganando un sustento para el trabajador. A su vez, se reglamenta que las jornadas de trabajo ameritan una justa remuneración, descanso, y adecuadas condiciones para desarrollar la actividad (Gómez, Pizzarulli y Vizcaíno, 2020).

En el caso uruguayo, se ha evidenciado que los migrantes recientes se encuentran expuestos a una desigualdad sistemática respecto a los nativos no migrantes. Estas desigualdades están asociadas a menores oportunidades de estar ocupados, y a un riesgo de que se los empleen en trabajos para los cuales se encuentran sobre educados. Cuando llegan al país por lo general se emplean en trabajos de baja remuneración asociados al sector de servicios, seguridad y cuidados (Prieto y Márquez, 2019; Escoto, Espíndola, Márquez y Prieto, 2020). La existencia de una brecha en los ingresos afecta principalmente a los migrantes recientes, a quienes pertenecen a una minoría étnica y a quienes desempeñan tareas en los estratos bajos y medios de la distribución de ingresos laborales (Márquez, Prieto y Escoto, 2020). También se observa que la presencia de personas menores de edad en la familia repercute en la tasa de actividad, ya que aquellas familias con niños y adolescentes a cargo tienen una tasa de actividad más baja de aquellos que migran sin estos (Fernández, Grande, Bengochea y Márquez, 2020). Con relación a ello, se reconoce que las AFAM, tanto contributivas (por personas menores de 18 años a cargo de trabajadores) como no contributivas (hogares en situación de vulnerabilidad,

---

<sup>3</sup> Art: 36,53,54,55.

comprendidos por el Plan de Equidad) tienen una incidencia positiva en la vida de los migrantes, sobre todos los migrantes recientes, ya que es una prestación económica que contribuye a solventar los gastos, abriendo las puertas hacia una mejor calidad de vida (Prieto y Montiel, 2020).

Educación: En la Convención sobre los Derechos de los Trabajadores Migrantes y sus Familias, se manifiesta que todos los hijos de los trabajadores migrantes tienen el derecho de acceder a la educación al igual que las personas nacionales. En el artículo n°30 de esta convención se expresa que no se podrá negar ni limitar la educación para los hijos de los trabajadores migrantes, a causa de la situación irregular en lo que refiere a la permanencia o al empleo de cualquiera de sus padres.

En la Constitución de la República se establece que es derecho y un deber para los padres la educación de sus hijos. En lo que respecta a la población migrante, según expresa el decreto 394/009, de la Ley n°18250, el Estado Uruguayo procurará que las personas migrantes y sus familias, tengan una rápida incorporación a los centros educativos públicos, habilitados o autorizados tanto para iniciar como para proseguir sus estudios. A su vez, se especifica que para ello se debe cumplir con los mismos requisitos que la población nacional, argumentando que en caso de que no presenten la documentación para su inscripción, la misma será de carácter provisorio por el plazo de un año (Gómez, et al., 2020). De esta manera, se observa la importancia de contar con los documentos de identidad para continuar estudiando. Según encuestas de datos, se conoce que es mayor la cantidad de niños (entre los 6 y 15 años) migrantes que asisten a un centro educativo, en comparación a los nativos (Prieto y Márquez, 2019).

Salud: Según lo establece la Convención sobre los Derechos de los Trabajadores Migrantes y sus Familias, todos los trabajadores migrantes y sus familias tienen el derecho a recibir atención médica. A pesar de que las personas se encuentren bajo la condición documental irregular, la atención a la salud en los casos de urgencia para preservar la vida no puede serles negados.

En lo que refiere a la Constitución de la República, se destaca que los ciudadanos tienen el deber de cuidar su salud, así como asistir en caso de enfermedad. A su vez, en el año 2007 se crea el Sistema Nacional Integrado de Salud, el cual preceptúa sobre su funcionamiento y financiación. En su primer artículo reglamenta el derecho a la protección de la salud que



tienen todos los habitantes residentes en el país. Según lo establece la Ley n°18.211 los usuarios tienen derecho a: recibir igualdad de condiciones, a la confidencialidad de sus procesos y estancias en el prestador, a conocer los resultados asistenciales y financieros de la entidad (Gómez, et al., 2020). Sin embargo, se ha detectado que la proporción de personas sin ningún tipo de cobertura de salud (sin derechos vigentes en el SNIS o fuera del mismo) es muy amplia entre las personas migrantes. De esta manera ASSE y la JNM han trabajado en pro de crear distintos mecanismos de información para asesorar a las personas migrantes sobre sus derechos a la asistencia sanitaria, pero aún hay un 11% de adultos y un 5% de niños sin cobertura superior entre la población inmigrada, para el periodo comprendido entre 2013 y 2018. Se reconoce que existe desconocimiento de los migrantes recientes sobre el funcionamiento del SNIS, de manera que los puede llevar a tomar decisiones de afiliación poco informadas (Prieto y Márquez, 2019; Montiel y Prieto, 2019).

Por otra parte, es importante tener presente que el acceso al SNIS está mediado por la obtención de la cédula de identidad (Prieto y Montiel, 2020).

Vivienda: La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familiares, define que las personas migrantes y sus familias tienen las mismas oportunidades de contar con una vivienda (inclusión de planes sociales, alquileres).

En materia de vivienda, la constitución de la República expresa que todos los habitantes del territorio nacional tienen en derecho a gozar de una vivienda decorosa (Gómez, et al., 2020). Por otra parte, ejercer el derecho a la vivienda ha sido visualizado como uno de los mayores desafíos que enfrentan los inmigrantes recientes (MIDES, 2017; Montiel y Prieto, 2019; Prieto y Márquez, 2019). La principal dificultad está dada por el costo de la renta, y en conseguir una garantía de alquiler, sumando a otros requisitos que son necesarios para alquilar una vivienda: documento otorgado por la Dirección General Impositiva que certifique que la persona está libre de deudas para el que además es necesaria la exhibición de cédula de identidad provisoria o definitiva, un recibo de sueldo reciente o, en su caso, un certificado emitido por un contador público, y documentos con referencias personales y laborales (Bengochea y Madeiro, 2020). Tomando como ejemplo, el programa MVOTMA, (el cual permite acceder a un certificado de garantía con respaldo

del Estado) se detecta que entre sus requisitos, está el contar con la cedula de identidad del solicitante, y del núcleo familiar, así como también presentar los últimos tres recibos de sueldo para aquellos que se encuentran en el mercado formal de empleo. Las personas que trabajan de manera informal deberán presentar una declaración jurada, con un escribano público. Otras aseguradoras privadas, como por ejemplo ANDA y Porto seguro exigen también estos requisitos a los futuros inquilinos. Como consecuencia de la falta de recursos materiales y sociales para acreditar una garantía de alquiler, es que muchos migrantes (sobre todo cuando recién llegan al territorio nacional), optan por vivir en pensiones, que no están reguladas por el Estado y son muy costosas teniendo presente las características estructurales de los cuartos que se alquila. Según datos del Censo de Pensiones realizado por la IM, del total de las personas migrantes que residen en pensiones, la mayoría son de nacionalidad cubana (23%), seguidas por las de nacionalidad dominicana (6%). Se reconoce que las condiciones de vida, en estos alojamientos son muy precarias e incluyen problemas de asequibilidad y altos niveles de hacinamiento, perjudicando las condiciones mínimas de habitabilidad (Bengochea y Madeiro, 2020).

Finalmente, cabe resaltar aquí la situación de varios ciudadanos cubanos, ya que se ha visualizado un aumento en el número de personas viviendo en situación de calle como consecuencia de varios hechos que desencadena esta problemática que redundan en bajos ingresos y en una inclusión precaria en el mercado de trabajo. Esto conlleva a que las personas no cuenten con suficientes ahorros para poder solventar los elevados gastos de las pensiones no reguladas por el Estado, ni para poder alquilar una vivienda, de esta forma es que varios han terminado en situación de calle (España, 2018).

En síntesis, como se observa existe una preocupación e interés, según se refleja en las leyes y decretos, tanto regionales como locales en proteger a las personas migrantes y sus familias, para que puedan tener una vida digna, con acceso al trabajo, educación, salud y vivienda. Sin embargo, el pleno ejercicio de algunos de estos derechos está mediado por la regularización. En otras palabras, se considera que, regularizar la situación migratoria allana el camino hacia la inclusión social y al ejercicio como sujetos de derechos en Uruguay.

## CAPÍTULO III - MARCO CONTEXTUAL

### 3.1 Migración, refugio y marco normativo en la región latinoamericana

Al igual que a nivel mundial en América Latina la migración ha sido una constante a lo largo de la historia del continente. Durante el siglo XIX y XX la migración regional fue caracterizada por una gran cantidad de personas que llegaban desde Europa (en la época colonial), y de otras regiones como África (como consecuencia del traslado de esclavos que se mantuvo hasta mediados del siglo XIX). A lo largo de la historia del continente, se visualizan ciertas continuidades y cambios, que están asociados a factores que configuran el escenario social en el que se desarrollan las estrategias de movilidad (PUND, 2009).

En los años recientes se ha constatado un aceleramiento de la movilidad de personas en la región, subrayando que el número de migrantes latinoamericanos y caribeños aumentó a más de treinta millones de personas movilizándose dentro y fuera de América Latina y el Caribe (MIDES, 2017). Se ha revelado, que uno de los motivos principales para migrar en América Latina y el Caribe, son consecuencia de la búsqueda de mayores oportunidades laborales y económicas. Estos factores responden a un contexto de origen con desigualdades tanto de género, como económicas que generan elevados niveles de pobreza y precariedad, lo que hacen atractiva la posibilidad de emigrar hacia un contexto percibido como más favorable (Maldonado et al., 2018).

A nivel latinoamericano se ha observado en las últimas décadas un desarrollo mayor en lo que respecta a los marcos normativos migratorios (Maldonado et al., 2018). Esta preocupación, se ha reflejado en las agendas públicas de varios gobiernos de la región. En este marco, se ha contemplado que las personas migrantes durante mucho tiempo han sido objeto de marginación y discriminación, por lo que hoy en día los derechos y los deberes de los migrantes, han cobrado relevancia en los debates contemporáneos. Se comprende que la protección de los derechos humanos es un tema fundamental, que impulsa a la inclusión e integración social, para que puedan desarrollar una adecuada calidad de vida, que sea económicamente productiva, así como culturales y sociales prósperas (Maldonado et al., 2018).

En los primeros años del siglo XXI a nivel latinoamericano se ha tornado primordial adoptar un enfoque de derechos humanos en los marcos conceptuales y

específicamente en lo que refiere al campo de la migración. Varios países de la región, han ido incorporando tratados internacionales sobre los derechos humanos dentro de sus constituciones nacionales, acompañado por creaciones o reformas aperturistas en lo que refiere a las leyes y decretos de migración y refugio (Gandini, Lozano y Prieto, 2019; Ceriani, 2011; Koolhaas y Pellegrino, 2020).

A nivel internacional, deben tenerse en consideración como instrumentos internacionales de DDHH asociados a la migración, las siguientes Convenciones y Protocolos: Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Migrantes Trabajadores y Miembros de sus Familias, Convención sobre el Estatuto de Refugiados, Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, la Declaración de Cartagena para los Refugiados, el Protocolo Adicional contra el Tráfico ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire. Estas convenciones y protocolos tienen el fin de crear reglamentaciones y acuerdos internacionales sobre los derechos, protección y deberes de las personas migrantes y sus familias.

### **3.2 Migración, refugio y marco normativo en Uruguay**

Un elemento clave para comprender la situación migratoria hoy en día del país, es analizar la historia, por ello en este punto se pretende realizar una breve descripción de esta, para poder conocer y comprender el contexto migratorio actual de Uruguay.

Es importante partir de considerar que en el caso uruguayo se ha constatado que la migración internacional es una de las variables que más ha influido en la dinámica demográfica, luego de haber significado un componente primordial del crecimiento de la población desde mediados del siglo XIX hasta mediados del siglo XX, convirtiendo a Uruguay en un país de inmigración (Pellegrino, 2008). De esta manera, se puede afirmar que Uruguay fue un país con saldos migratorios positivos, donde a principios del siglo pasado tuvo un importante aporte de las corrientes de inmigrantes italianos, españoles y franceses. También se destaca que la migración regional existió de manera permanente, observando la presencia de brasileños en el norte del país y de argentinos en el litoral y el sur. Este hecho no solo tuvo consecuencias en la estructura demográfica, sino que también tuvo un peso significativo incidiendo en las tradiciones del país desde el punto de vista social, político y cultural (PUND, 2009; OIM, 2011)

El aporte de la inmigración proveniente de Europa continuó hasta la década de 1930 y tuvo un último empuje alrededor de 1950 y primeros años de 1960. Mientras que, en la segunda mitad del siglo XX, el saldo migratorio internacional en Uruguay alcanzó niveles negativos como consecuencia de la crisis económica y política, seguida por un gran deterioro social que desembocó en 1973 en el golpe de estado que duró 12 años. A partir de allí es que se reconoce que la migración internacional alcanzó los niveles más altos conocidos hasta el momento, ya que se intensifica la salida de población hacia los países de la región, así como también hacia Norteamérica y Europa con el fin de buscar exilio político. Otras oleadas migratorias importantes se vivieron con las crisis de 1982 y 2002 año en el que el país llegó a presentar un nivel de desempleo del 17%. En ese contexto, la emigración se presentó como una respuesta rápida de la población ante las adversidades (PUND, 2009; OIM, 2011).

En lo que refiere a los últimos años, donde hubo un alza del crecimiento económico acompañado a una baja tasa de desempleo, se ha percibido y constatado indicios de un aumento de la inmigración y una aceleración del retorno de emigrantes uruguayos. Este hecho representa una novedad para Uruguay, entendiéndose que durante un largo periodo expulsó muchos uruguayos y no se consiguió atraer a extranjeros (PUND, 2009; OIM, 2011).

El stock de población censada en 2011, nacida en el exterior asciende a 77.003 personas, es decir al 2,4% del total de la población. Este porcentaje es más bajo que el registrado en censos anteriores, pero es levemente más elevado que el obtenido con la ENHA 2006. Por otra parte, si se comparan los datos del Censo de 2011 con los de 1996, se destaca la continuidad de inmigrantes argentinos y brasileños en el país. A su vez, se observa que la estructura de edades de la población inmigrante registrada es muy envejecida, como consecuencia de la sobrevivencia de los inmigrantes, principalmente españoles e italianos, que llegaron al país a mediados del siglo pasado. De todos modos, los grupos de edad con mayor proporción de inmigrantes son los que corresponden a las edades jóvenes dentro de la población económicamente activa, es decir las personas que tienen entre 20 y 39 años de edad. Esta característica, es consecuencia de dos motivos: por un lado, del “efecto cohorte” asumiendo la presencia de hijos de retornados luego de la restauración democrática, y por otro lado, la existencia de un flujo considerable de

inmigrantes recientes de origen latinoamericano y caribeño, entre los que se destacan venezolanos, cubanos y dominicanos (OIM, 2011; Koolhaas y Pellegrino, 2020).

Hacia 2018 el número de inmigrantes recientes se había incrementado en un 84% respecto al último registro correspondiente al año 2013 (ECH). También se había transformado la composición por lugar de nacimiento. Entre la población extranjera llegada al país en los últimos años, en 2013 uno de cada cinco migrantes recientes había nacido en países latinoamericanos no limítrofes y en 2018 esta proporción era de uno de cada dos, destacándose principalmente el número de venezolanos, cubanos y dominicanos (Prieto y Márquez, 2019).

En lo que respecta al marco normativo uruguayo en materia migratoria, es importante resaltar que tiene sus orígenes en el año 1890, con la primera Ley sobre Migración (N.º 2.096), donde se establecen restricciones con respecto al ingreso de determinados migrantes. Luego sucedió a esta ley la Ley N.º 8.868 en 1936 y la Ley N.º 9.604 que continuaban con los mismos lineamientos. Tiempo más tarde, en el año 1999, Uruguay ratificó la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familiares, buscando proteger el derecho de las personas que emigraban por motivos laborales (MIDES, 2017). Finalmente, en el año 2008 fue promulgada la Ley de Migración actual (Nº18250), dejando atrás los lineamientos discriminatorios y restrictivos de sus predecesoras, manifestando una concepción de la migración desde un enfoque de derechos humanos (Prieto y Márquez, 2019). Esta concepción se ve reflejada a lo largo de toda la ley, y principalmente en su primer artículo<sup>4</sup>, el cual manifiesta que es fundamental, reconocer sin perjuicio alguno de la situación migratoria, el derecho a migrar de las personas y sus familias, así como la igualdad de derechos con los nacionales. Esto implica que estos grupos de poblaciones puedan gozar plenamente de los derechos en materia de: salud, educación, trabajo, vivienda, y seguridad social. Esta idea vuelve a ser reiterada en el artículo n° 7, estableciendo el derecho a la igualdad de trato con los nacionales, tanto en sus derechos como obligaciones. A su vez, es importante resaltar el artículo n°8, en el cual se garantiza el derecho a la salud, educación,

---

<sup>4</sup> Artículo n°1: El Estado uruguayo reconoce como derecho inalienable de las personas migrantes y sus familiares sin perjuicio de su situación migratoria, el derecho a la migración, el derecho a la reunificación familiar, al debido proceso y acceso a la justicia, así como a la igualdad de derechos con los nacionales, sin distinción alguna por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.

vivienda, trabajo y seguridad social. Para los fines de este estudio también es importante señalar el artículo n° 12 de la Ley, en donde se manifiesta el derecho a recibir información referente a sus derechos, deberes y garantías como personas migrantes en Uruguay. Finalmente, cabe destacar que la Ley n°18250, elabora la institucionalidad actual de la gobernanza migratoria con la creación de la Junta Nacional de Migración (art. n°24), como órgano asesor y coordinador de políticas migratorias del Poder Ejecutivo, y al Consejo Consultivo Asesor de Migración (art. n°26), integrado por las organizaciones sociales y gremiales relacionadas con la temática migratoria, con el fin de asesorar a la JNM, en lo referente a temas de inmigración, emigración, diseño de políticas migratorias y cumplimiento de la normativa vigente.

Según Taks (2010) la aprobación de esta ley es considerada, como uno de los avances más significativos en lo que refiere a institucionalizar una política migratoria, ya que actualiza la normativa nacional desde una visión de los derechos en concordancia con los acuerdos internacionales ratificados por el país. A su vez incluye principios y aspectos prácticos referidos a la emigración, inmigración, el retorno y la vinculación, dando cuenta de diferentes variables o formas de movilidad internacional. De esta manera, refleja que se pretende construir de forma participativa políticas inclusivas, adaptables a las nuevas realidades y que sean ambientalmente sostenibles.

Tiempo más tarde, el Decreto n°356/018 del año 2018, reorganizó el sistema de visados vigente<sup>5</sup> estableciendo diferentes tipos de visas para el ingreso al país. Esta medida permite conocer los motivos reales de la migración, así como brindar un asesoramiento más detallado. Entre los diferentes tipos de visa se encuentran: turista, negocios, trabajo, estudio, reunificación familiar, humanitaria y visa por congresos. Cada una de estas

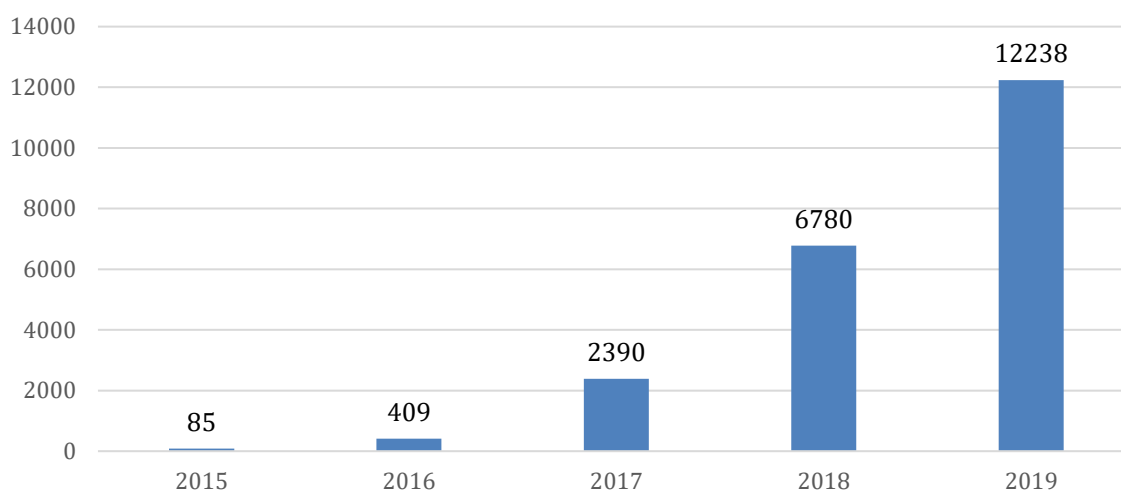
---

<sup>5</sup> Países a los que Uruguay exige visa para ingresar: AFGANISTÁN; ALBANIA; ANGOLA; ANTIGUA Y BARBUDA; ARABIA SAUDITA; ARGELIA; AZERBAIJAN; BANGLADESH; BELARUS; BENIN; BHUTAN; BOSNIA HERZEGOVINA; BOTSWANA; BURKINA FASSO; BURUNDI; CABO VERDE; CAMBOYA; CAMERÚN; CENTROAFRICANA REP.; CHAD; CHINA REP. POP.; COREA REP. POP. Y DEM.; COSTA DE MARFIL; CUBA; EGIPTO; ERITREA; ETIOPIA; FIJI; FILIPINAS; GABON; GAMBIA; GHANA; GUINEA; GUINEA BISSAU; GUINEA ECUATORIAL; HAITÍ; INDIA; INDONESIA; IRAK; IRAN; JORDANIA; KAZAKHSTAN; KENIA; KIRIBATI; KUWAIT; KYRGYZSTAN; LAO REP. DEMOC. Y POP.; LESOTHO; LIBANO; LIBRIA; LIBA; MACEDONIA; MADAGASCAR; MALAWI; MALDIVAS; MALI; MARRUECOS; MARSHALL ISLAS; MAURICIO; MAURITANIA; MICRONESIA; MOLDOVA; MOZAMBIQUE; MYANMAR; NAMIBIA; NAURU; NEPAL; NIGER; NIGERIA; OMAN; PALAU ISLAS; PAPUA NUEVA GUINEA; PAQUISTAN; QATAR; REP. DOMINICANA; RWANDA; SALOMON, ISLAS; SAMOA; SANTA LUCIA; SANTO TOME Y PRINCIPE; SENEGAL; SIERRA LEONA; SIRIA; SOMALIA; SRI LANKA; SUDAN; SURINAM; SWAZILANDIA; TAIWAN; TAJIKISTAN; TANZANIA; THAILANDIA; TOGO; TOGA; TUNEZ; TURKMENISTAN; TUVALU; UGANDA; UZBEQUISTAN; VANUATU; REPÚBLICA SOCIALISTA DE VIETNAM; YEMEN; ZAMBIA; ZIMBABWE

categorías tiene sus propios requisitos, es decir una documentación que es necesaria presentar, para que la visa deseada sea otorgada (Koolhaas y Pellegrino, 2020).

Por otra parte, cabe destacar también, que Uruguay es Estado parte de la Convención sobre el Estatuto de Refugiados desde 1967. A su vez, en el año 2007, fue promulgada la Ley de Refugio n° 18.076, en la que se establece que toda persona tiene derecho a solicitar y recibir refugio en el territorio nacional, en salvaguarda de su vida, integridad física, moral e intelectual, libertad y seguridad. Por otra parte, esta ley adopta la definición ampliada de motivos de refugio según la Declaración de Cartagena de 1984, y consagra los principios de protección contra la discriminación, al no rechazo en la frontera, a la no devolución directa o indirecta al país de origen, erradicación de cualquier sanción sobre el ingreso ilegal al país, así como los derechos a la interpretación, el trato más favorable y a la confidencialidad (Prieto y Márquez, 2019). A su vez, esta Ley, crea a la Comisión de refugiados (CORE), que es el órgano encargado de decidir sobre las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado en Uruguay. El mismo funciona dentro del ámbito del MRREE (Santestevan y Koolhaas, 2020). Según la información que fue recabada sobre esta comisión se puede constatar que las solicitudes de refugio en Uruguay se incrementan año tras año a partir del 2015. Para dicho año fueron realizadas 85 solicitudes, mientras que para el 2019, la cifra de solicitudes llega a alcanzar a las 12.238 (Gráfico 1).

Gráfico 1: Solicitudes de refugio en Uruguay 2015-2019



*Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la CORE.*



Si bien se reconocen grandes avances en materia legislativa sobre el campo migratorio, tanto los actores institucionales como los que se desempeñan en las organizaciones sociales, reconocen que a pesar de los avances en materia normativa queda mucho por hacer, declarando que existen dificultades en la implementación de esta (MIDES, 2017). Uno de los principales obstáculos que se percibe en el trayecto documental, es el tiempo de espera que insume realizar los trámites previos para obtener la cédula de identidad. Estas demoras están dadas en muchas ocasiones por la falta de conocimiento que ambas poblaciones poseen sobre la temática. Esta dificultad, se traduce como obstáculos para las personas migrantes, sobre todo aquellas en situación de mayor vulnerabilidad, tanto en el conocimiento, acceso y ejercicio efectivo de sus derechos. En relación a ello, los trabajadores de este ámbito, coinciden en señalar que estas dificultades mencionadas están asociadas con el accionar fragmentado del Estado en materia migratoria, la falta de “una ventanilla única” conlleva a trabas burocráticas durante el trayecto (MIDES, 2017). Se considera que no es lo mismo que una única dependencia sea la que se encargue de realizar los trámites migratorios y concretar todas las etapas, a que sean varias las instituciones que lleven adelante el proceso. Ya que conlleva un riesgo de que el proceso se vuelva más lento y complejo para algunas personas (CELS/CAREF, 2020).

### **3.3 Características de la migración cubana y dominicana en Uruguay**

Como fue señalado a lo largo de este documento, se ha observado en los años recientes un incremento en la población de origen dominicano representando un 7,5% de los migrantes para el año 2017 y especialmente de cubanos quienes alcanzan un 16,5% para el mismo periodo (Prieto y Márquez, 2019).

Según indican los datos de las encuestas de hogares del período 2012-2015 y el último Censo existe una alta feminización de la migración encabezada por República Dominicana (67.1%). En contra partida, entre los países con menos migración femenina se encuentran Cuba (43%) (MIDES, 2017). Esta característica, repercute en los lazos de proximidad que se tiene en el país de destino. En caso de Uruguay como país de destino, se observa que la feminización de mujeres funciona como un soporte al cual las nuevas

migrantes acuden cuando llegan. Es importante señalar esto, ya que esta unión, funciona como una red de ayuda mutua, de apoyo al recién llegado, dado que sus compatriotas la ayudan y facilitan la información sobre sus experiencias para poder desarrollarse plenamente en el país (MIDES, 2017). Sin embargo, cuando la tendencia migratoria es más masculinizada no se desarrolla este tipo de redes, sino que se da una migración mucho más individual. Se puede traducir esta situación como la falta de soportes que ayuden y orienten a la persona que recién arriba sobre diferentes temas en torno al eje migratorio, como por ejemplo el recorrido administrativo para regularizar la situación migratoria y obtener los documentos de identidad que allanan el camino hacia la inserción social.

Otra de las características que se visualiza sobre estas poblaciones, al igual que la mayoría de los migrantes, es que cuentan con bajos recursos económicos (MIDES, 2017). Según datos de la ECH, se refleja que la población inmigrante de nuevos países latinoamericanos y caribeños es más pobre que el resto de los migrantes y que de la población nacional. Este hecho se relaciona con que estas poblaciones recién llegadas se encuentran inmersas en trabajos de baja cualificación, según la ECH del 2012 a 2014 esta condición alcanza a un 38% de la población. Marcando una alta demanda de trabajos en sector de servicios de seguridad, gastronomía, hotelería, servicio doméstico, etc. (MIDES, 2017).

En lo que respecta a la población dominicana, (según datos de observados de la Dirección Nacional de Migración), en el año 2013 ingresaron aproximadamente 2.000 dominicanos al país y un año después, se estimaba alrededor de 3.000. Esta cifra refleja un marcado crecimiento de este flujo de población hasta el 2015. Según declaran los dominicanos, la elección de venir a Uruguay y no otro país se daba en un principio por los bajos requisitos de entrada al país ya que la visa no les era solicitada (Arocena y Sansone, 2017). Sin embargo, a partir del 1 de julio del 2014 la visa fue un mecanismo que adoptaron varios países de la región, como herramienta para limitar el flujo procedente de este origen sobre el argumento de la seguridad nacional y la protección de víctimas de trata (Prieto y Márquez, 2019). Si bien a partir de que entró en vigor este requisito de visa ha disminuido el ingreso de ciudadanos dominicanos aún persiste un significativo ingreso, manifestando que se ven atraídos por la estabilidad política y económica del país, lo que

para ellos implica mayores oportunidades de conseguir un trabajo formal, abriendo las puertas hacia la inclusión dentro de la sociedad (Arocena y Sansone, 2017).

En lo que refiere a la migración cubana, existe un reconocimiento que sus motivos para migrar están dados por problemas estructurales que tienen que ver con las condiciones del país en el plano económico y político, así como también por motivos de índole personales como proyectos de vida y realización profesional (Feline, Correa y Arón, 2018; Rivero, 2020). En el marco actual, Uruguay es señalado como país de destino, por el endurecimiento de las condiciones de acogida de este flujo migratorio en otros países receptores. De hecho, se observa un marcado crecimiento anual de la migración cubana desde el año 2016 hasta la actualidad (Prieto y Márquez, 2019; Prieto y Montiel, 2020).

Cabe destacar que las dos poblaciones aquí analizadas, fundamentalmente la de ciudadanos cubanos, han adoptado una modalidad de ingreso por las fronteras terrestres presentándose en los puestos fronterizos de migración<sup>6</sup> (Prieto y Montiel, 2020). Esto está asociado a la forma de traslado que toman desde el país de origen hasta el destino. Ellos contratan a personas que les facilitan el cruce y realizan un extenso recorrido por Guyana y Brasil, hasta llegar a Uruguay (Rivero, 2020). Durante el trayecto se combinan tramos aéreos, con tramos terrestres, ya sea a pie, ómnibus o taxi. En estas circunstancias muchos sufren la incertidumbre de recorrer caminos complejos, desde el punto de vista geográfico, sumado a la exposición de diferentes peligros a los que se ven amenazados, como por ejemplo: por estar siendo guiados por desconocidos, por la posibilidad de ser víctimas de redes de tráfico de personas, por poder ser víctimas de robo (ya que llevan con sí todos sus ahorros), por ser olvidados y perderse, por ser detenidos por fuerzas policiales o por no contar con la alimentación ni agua necesaria para todo el trayecto (Rivero, 2020).

Se ha corroborado que esta forma de traslado está vinculada con el costo y la dificultad de conseguir un visado desde el exterior<sup>7</sup>, provocando dos modalidades de entrada: a través de la frontera seca sin presentarse ante una de las oficinas de migración o solicitando la condición de refugio en los puestos fronterizos (Prieto y Márquez, 2019). La

---

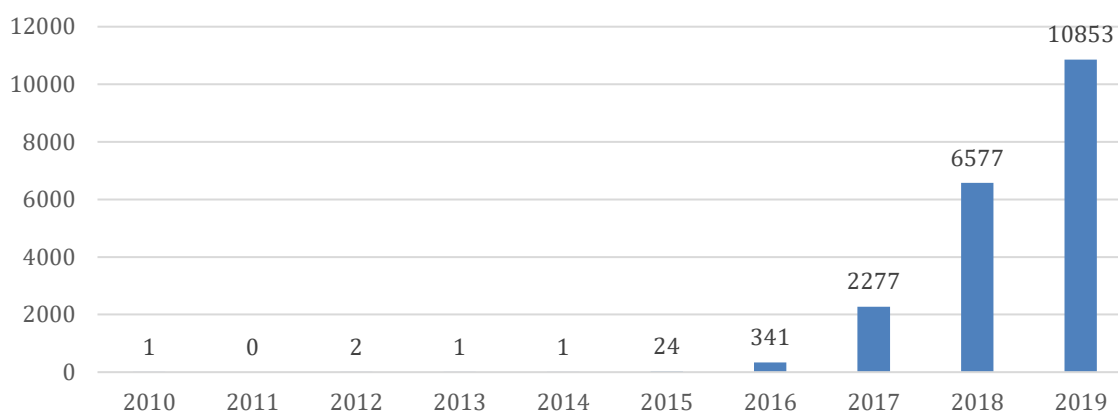
<sup>6</sup> Según información de la DNM, se destaca que en el período comprendido entre el 2014 y 2019, el saldo migratorio por fronteras terrestre se incrementó tanto para la población cubana como para la dominicana, pasando de tener un saldo negativo a uno positivo (Prieto y Montiel, 2020).

<sup>7</sup> Se ha corroborado que muchos cubanos, sienten inseguridad de tramitar la visa en su país de origen, por la necesidad de brindar información (como el monto de dinero de sus cuentas bancarias) al Estado cubano (Rivero, 2020).

solicitud de refugio funciona como un recurso “ficticio” ya que Cuba no es un país en guerra ni conflicto bélico, pero es el mecanismo que encontró Uruguay para dejar ingresar bajo la modalidad documental regular a las personas cubanas que no tenían visa (Rivero 2020).

A continuación, en el gráfico 2, se presenta la cantidad de solicitudes de refugio de los ciudadanos cubanos en Uruguay, en los años recientes, según datos de la CORE. Como se aprecia, la cantidad de solicitudes de refugio por parte de la población cubana se ha incrementado año tras año, a partir del 2016 hasta la actualidad. Se destaca que para el año 2019 la cifra llegó a representar un 90 % del total de las solicitudes de refugio.

Gráfico 2: Cantidad de solicitudes de refugio de la población cubana en Uruguay 2010-2019



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la CORE

El crecimiento exponencial de las solicitudes de refugio puso en evidencia las limitaciones de las políticas en materia de movilidad humana en Uruguay, la falta de recursos y la certeza de que ser refugiado en Uruguay es una categoría jurídica que, si no se da en el marco de un plan o programa, no implica ningún tipo de garantía específica o trato diferente (España, 2018). Se comprende que las personas solicitantes de refugio, sin estar dentro de algún programa gubernamental no tienen aseguradas las mismas garantías de protección internacional, así como tampoco poseen la obtención de una cédula provisoria. Se ha constatado que varios migrantes se han visto afectados por este hecho, denunciando que las solicitudes de refugio que fueron presentadas a lo largo del 2018 en

Uruguay les otorgaban fecha para el correr del 2019, de manera que durante ese tiempo no tuvieron la posibilidad de acceder a la documentación de identidad, imposibilitando de esta forma regularizar su estatus migratorio (España, 2018). De esta manera, su situación de indocumentación ha provocando situaciones de discriminación y limitaciones para tener un empleo de calidad, acceder a programas de transferencia contributivas y no contributivas, o algunos servicios públicos de salud y educación que demandan exhibición de cédula de identidad a los beneficiarios. Esta circunstancia, repercute en malas condiciones de vida en las que se encuentran muchas de las personas migrantes. Las dificultades para poder emplearse y tener dinero repercuten en la posibilidad de poder satisfacer necesidades básicas (vivienda, alimento, salud). A todas las dificultades mencionadas, se les suman nuevas problemáticas que tienen que ver con: cartas de invitación (para conseguir visa), abuso por parte de funcionarios quienes solicitan coimas a modo de asegurar y agilizar la tramitación migratoria, y un proceso de vulnerabilidad en lo que refiere a los modos de vida y a la integración del país (España, 2018).

A modo de síntesis, en este capítulo se pretendió caracterizar el estudio del caso, a través de las principales características de la migración en la región y en Uruguay, exponiendo los principales lineamientos del marco normativo internacional y uruguayo. A nivel internacional se detecta que el tema concerniente a la migración ha tomado un papel central en la agenda de los estados latinoamericanos, destacando leyes y decretos aperturistas que contemplan la migración como un derecho humano, del cual las naciones deben respetar y garantizar. En lo que refiere al plano nacional, se destaca que a lo largo de la historia uruguaya las leyes y los decretos en torno al campo migratorio han variado y avanzando, encontrándonos hoy en día, ante un marco normativo que respalda la migración como un derecho humano. Sin embargo, aún existen falencias de carácter institucional entre el discurso normativo y la implementación lo que se traduce en grandes desafíos para el futuro. Por otra parte se observó que la migración cubana y dominicana cobra gran peso dentro el escenario migratorio actual pero que son parte de las poblaciones más vulnerables en cuanto al acceso a la vivienda, nivel socioeconómico y situaciones familiares.

## **CAPITULO IV – ANALISIS Y RESULTADOS DEL ESTUDIO**

### **4.1 La experiencia de la migración hacia Uruguay por etapas**

Como fue señalado, la migración comprendida como un proceso social consta de las tres etapas descritas anteriormente<sup>8</sup>. El interés del presente estudio radica principalmente en conocer cómo se desarrolla la tercera etapa de dicho proceso, es decir, la regularización migratoria y documental de los ciudadanos cubanos y dominicanos en Uruguay. Sin embargo, con el fin de poder llegar a generar un mayor conocimiento sobre el proceso migratorio, se consideró significativo también recoger información sobre las etapas previas, según la percepción de los actores entrevistados.

A grandes rasgos se identifica que la primera etapa, que responde a las motivaciones, está condicionada por problemas de índole principalmente económicos, seguidos por los conflictos políticos que suceden en el país de origen. De esta manera, las personas emprenden un viaje para intentar mitigar estas dificultades buscando nuevas alternativas. La segunda etapa del proceso migratorio se corresponde al traslado. Para la situación de los grupos de poblaciones analizados en el presente documento, se destaca como generalidad el traslado terrestre, recorriendo gran parte de América Latina. También se distingue que los grupos de población con mayores recursos económicos optan por desplazarse en avión, acortando días y hasta meses de viaje. Finalmente, la tercera etapa del proceso se corresponde a la regularización del estatus documental y migratorio, esta se realiza una vez que llegan al país de destino. Para lograr este objetivo, se visualizaron las diferentes alternativas que toman las personas migrantes y refugiadas según los entrevistados. Estas varían según los recursos con los que cuentan, y el conocimiento previo que poseen sobre este tema.

### **4.2 Perfil migratorio y motivaciones del viaje**

A través del testimonio de los entrevistados, tanto de las instituciones como de las organizaciones sociales, se comprobó una similitud con lo desarrollado en el marco contextual. En su mayoría estos visualizan un aumento en los últimos años de la población cubana, y ubican un importante flujo migratorio de dominicanos que arribó al país entre el

---

<sup>8</sup> Mencionado en el marco conceptual

período 2010-2015, marcando un desaceleramiento a partir de que la visa fue establecida como requisito para el ingreso.

“Los ciudadanos dominicanos, en su mayoría mujeres, comenzaron a ingresar al país a partir del año 2010, con la facilidad de que no se les requería visa consular para su ingreso. Posteriormente ante la afluencia mayor de inmigrantes, y ante las reiteradas denuncias de explotación sexual a las que eran sometidas mujeres de dicha nacionalidad, el gobierno decidió requerir visa consular a todos los ciudadanos dominicanos, a efectos de controlar dicha situación. En el caso de la inmigración cubana, esta comenzó a partir del año 2015, la cual fue en aumento, y a la fecha se estima la presencia de 50.000 cubanos viviendo en Uruguay” (Entrevista, DNM, Departamento. de Residencias).

“(…) dominicanos es menos ahora, el flujo grande de dominicanos empezó en el 2014 y después con la imposición de la visa descendió bastante, y cubanos fue lo que explotó desde hace dos años por lo menos y cada vez es más notorio. Los dominicanos se han mantenido, lo que se está viendo ahora es más reunificación o sea familiares de dominicanos que ya hace tiempo están en Uruguay han venido porque su familia, su madre/padre ya vivía acá hace un tiempo” (Entrevista, MIDES).

“Si noto la presencia de cubanos y dominicanos, desde el 2017 la mayoría de la población que atendemos es cubana y dominicana, lo que vemos es que en el 2017 la mayoría de la población que llegaba eran mujeres dominicanas, y ya los últimos dos años el aumento es de cubanos en realidad; o sea los dominicanos se mantuvieron, siguen viniendo un montón de población dominicana, pero si aumento más la cubana” (Entrevista n°2, Idas y Vueltas).

Como se observa en el último testimonio, en cuanto al perfil sociodemográfico, la mayor parte de los entrevistados manifiestan, que las personas que se acercan a sus instituciones/organizaciones, responde a dos perfiles sociodemográficos bien distintos. Señalan que la población dominicana responde a un perfil más feminizado mientras que la población cubana un perfil más masculinizado: “la población cubana tiene un perfil mucho más masculino, tiene como una migración como más individual respecto a la dominicana(…) son hombres, es una población más joven (…)” (Entrevista 2, Idas y Vueltas).

El perfil migratorio de República Dominicana este caracterizado por la llegada de mujeres de bajo nivel económico, esta relacionado con algunos casos en que las personas que viajan engañadas, con falsos contratos y promesas de trabajo. Una vez que llegan al país descubren que no es del todo como lo habían acordado, sino que se encuentran

sometidas en muchas oportunidades a trabajos de explotación, sobre todo en el área del trabajo doméstico.

“(…) hay una red importante de tráfico de personas sobretodo las que vienen por aeropuerto y se van a algún barrio privado a trabajar. La mayoría reportan falta de adaptación al régimen laboral, o sea, la seducción a esas mujeres es decirles: te vas a ir a vivir a Uruguay, te vamos a dar casa y comida y 500 dólares por mes. Eso para una mujer de República Dominicana es sumamente apetecible, entonces cuando llegan acá se encuentran con que los 500 dólares es verdad, los empiezan a girar para Rep. Dominicana, pero el trabajar con cama y comida implica trabajar las 24 hs del día todos los días (...)” (Entrevista, estudio jurídico, UdelaR).

Esta situación refleja la vulnerabilidad de las condiciones de vida de muchos de los migrantes dominicanos, sobre todo mujeres, quienes deben de trabajar extensas jornadas de trabajo para poder enviar una remesa económica a su familia en el país de origen.

#### **4.3 Rutas y viajes migratorios**

La segunda etapa del proceso migratorio se corresponde al desplazamiento desde el país de origen hacia el nuevo destino. En este caso, como fue mencionado anteriormente, la forma de traslado difiere entre las dos poblaciones, en el caso de las personas dominicanas se ha constatado que principalmente la mayoría arriban al país por vía aérea, ingresando a Uruguay por el Aeropuerto Internacional de Carrasco. Mientras que la población cubana, en su mayoría, toma como alternativa la vía terrestre. Comienzan su viaje partiendo hacia Guyana desde allí realizan partes del trayecto en balsas, camiones u ómnibus hasta llegar a Brasil, donde deben de cruzar por la Amazonas, hasta arribar a uno de los cuatro puestos fronterizos de Uruguay.

“los cubanos traen consigo normalmente un problema de traslado muy diferente que los dominicanos que vienen todos en avión. Los cubanos se vienen por Guyana, después Brasil, atraviesan toda la Amazonas, algunos han venido en camionetas hasta el sur y después cruzan por el chuy” (Entrevista, estudio jurídico, UdelaR)

Esta decisión de traslado, está relacionada, en la mayoría de las situaciones por la exigencia de la visa para ingresar al país. Uruguay pide la visa como requisito previo a ingresar al país alrededor de 80 países entre ellos a Cuba y República Dominicana. Sin



embargo, la visa, en lugar de desacelerar la llegada desde estos orígenes, contribuye al desarrollo de migraciones riesgosas, “(...) la solicitud de visas, tal como ha sido señalado por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), lejos de garantizar migraciones seguras y ordenadas, favorecen la existencia de rutas migratorias peligrosas, con entradas ilegales mediante la intermediación de traficantes” (Amnistía Internacional Uruguay 2018, p.5). En palabras de una de las personas entrevistadas:

“La visa reduce la movilidad humana, se ve en los datos de migración (gran reducción), lo que se hace en realidad es vulnerar el deseo, anhelo o derecho a migrar, porque no migra con los derechos (...) La visa no sirve para poner freno a la trata de mujeres, siguen siendo un montón de mujeres dominicanas y de otros países víctimas de trata, y la visa no está teniendo los objetivos que se proponía y está teniendo consecuencias adversas” (Entrevista n°2, Idas y Vueltas)

En el caso de la migración cubana a Uruguay esta peligrosidad, está dada por la extensión del viaje y el gran número de puestos fronterizos que deben atravesar lo que aumenta el riesgo de inseguridad y abusos de autoridades o redes de tráfico y contrabando de personas a lo largo de los países de tránsito.

“Además de la situación de trata o de tráfico con la que se cruzó en el camino y la población cubana que no pasa tanto tiempo en situación irregular, termina teniendo inconvenientes para la capacidad administrativa. Los consulados de frontera yo no creo que tenían pensado en tramitar tantas visas para Uruguay y están colapsados, o sea una demora de 5 meses para una visa es un montón de tiempo. La propia comisión de refugiados para tareas está desbordada, porque no hay capacidad para procesar tantas solicitudes de refugio por día” (Entrevista n°2, Idas y Vueltas).

Se ha detectado, la solicitud de refugio en los puestos de migración en frontera como uno de los recursos empleados para superar la falta de visado. Este mecanismo es utilizado principalmente por ciudadanos cubanos, aunque también se detectaron escasos casos de personas dominicanas haciendo uso de esta estrategia, para poder ingresar al país de forma regular.

“(...) la situación de entrada de los dominicanos y cubanos a Uruguay, ambos países necesitan visa para su ingreso, las mismas se gestionan en los consulados Uruguayos de respectivos países o del más cercano. Pero ¿cuál es la

real situación de estos dominicanos y cubanos? Que al solicitarla seguramente se la denegarían por lo que ellos emigran de sus países de cierta manera escapados, por así decirlo, cruzando fronteras terrestres, ya que vía aérea sería menos viable debido a que las compañías aéreas verifican antes que los pasajeros tengan la documentación necesaria para el ingreso al país (visa), usando como mecanismo la solicitud de refugio (ley 18.076) ya que esta reglamentación los ampara para poder ingresar al país, sin la necesidad de la visa” (Entrevista DNM, Rivera).

“Lo que pasa que, si bien los dominicanos también lo hacen, el gran galón de gente que viene o ingresa en principio en forma irregular son los ciudadanos cubanos que van por Guyana y después bajan todo por el territorio brasileño hasta llegar a Uruguay. Cuando llegan a Uruguay en realidad la mayoría no entra en forma irregular, porque llega al puesto fronterizo, y piden al funcionario de migración que está en el puesto de control iniciar el trámite de refugio” (Entrevista, MRREE, Departamento. Visas).

“(…) en el caso de los dominicanos, hubo un flujo grande de ingresos de los mismos en los años 2013-2014 (llegaban por avión) ya que en esa época dicha nacionalidad no requiere visa, si mal no recuerdo en el 2015 se les comenzó a pedir visa por lo que se cortó la migración de dominicanos a Uruguay. Hoy en día los que ingresan lo hacen por vía terrestre usando la solicitud de refugio como mecanismo de evadir la visa” (Entrevista, DNM, Rivera)

En una de las entrevistas, se expresa que, este recurso o estrategia no sólo circula en las redes de los ciudadanos de ambas nacionalidades analizadas, sino que incluso es un mecanismo que promueven los trabajadores de los puestos fronterizos para que las personas puedan ingresar al territorio nacional de manera regular.

“Al Uruguay tener una política de puertas abiertas no se le niega la entrada aunque estén en forma irregular en su documentación, entonces la vía que encontró Uruguay para dejar entrar a personas que entran por frontera sin los requisitos que es la visa, es iniciar con una solicitud de refugio político que hay veces que las personas lo saben y otras que no (...) en el control migratorio es entonces en donde toman conocimiento y se les informa sobre la solicitud de refugio (...)” (Entrevista, MIDES)

Sin embargo, no todos los funcionarios coinciden en recomendar este proceder. En las entrevistas realizadas en las oficinas de migraciones de las fronteras se encuentran opiniones divergentes. Por ejemplo, un funcionario de la DNM de Chuy señala que “el procedimiento de Solicitud de Refugio solo lo tramita la CORE. Resulta impropio informar sobre un procedimiento irregular, que es el que actualmente están utilizando”

(Entrevista, DNM, Chuy). Según la información que brindan algunos de los entrevistados, se percibe que es irregular la solicitud de refugio por razones económicas, por lo que consideran que no corresponde facilitar el ingreso bajo estas medidas. Se considera que la falta de lineamientos claros entre los funcionarios perjudica el acceso al conocimiento para los solicitantes de refugio de manera que vulnera aún más su situación migratoria. Este desacuerdo sobre los motivos por los que una persona solicita refugio deja al descubierto una carencia en la capacitación de los funcionarios sobre este tema, ya que, si todos compartieran los mismos criterios para asesorar a las personas que llegan a las fronteras uruguayas, no habría discrecionalidades entre funcionarios, donde algunos piensan que es posible recomendar refugio y otros no.

Por otra parte, se detecta un problema de sobrecarga administrativa vinculado al uso tan frecuente de este recurso. Como se indicó previamente, las oficinas que se encargan de tramitar las solicitudes de refugio se ven desbordadas por la gran demanda que crece año tras año y los pocos recursos humanos y materiales con los que estos cuentan para dar respuesta inmediata a las personas que se acercan: “la propia Comisión de Refugiados para tareas está desbordada, porque no hay capacidad para procesar tantas solicitudes de refugio por día” (Entrevista 2, Idas y Vueltas). Se ha percibido que no existe un procedimiento que sea el definitivo, sino que se van probando diferentes estrategias para dar mejores soluciones “como es mucha la gente, y son pocos los funcionarios de la comisión de refugiados, se hacen las cosas, después quizá que cambia el procedimiento porque lo que se venía haciendo no es suficiente y ahí quizá que hay variantes” (Entrevista, MRREE, Departamento. Visas).

Cabe resaltar que en tres de las entrevistas, se expresa que tras la imposición de visado a ciudadanos dominicanos, se observan cambios en la ruta migratoria de este origen. En la actualidad esta comunidad emprende su viaje recorriendo América Latina por vía terrestre para poder ingresar al país a través de la frontera seca. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre con la comunidad cubana, la alternativa que encuentran a la carencia de visado no es la solicitud de refugio sino el ingreso irregular por fuera de los puestos fronterizos de la DNM. De esta manera, los itinerarios documentales y recorridos institucionales que enfrentan los ciudadanos dominicanos que adoptan estas rutas exigen ocuparse primero de regularizar su situación migratoria, para luego ocuparse de la

tramitación necesaria para el acceso a la documentación. Este escenario es bastante complejo ya que las personas ingresan de forma irregular, lo que repercute de manera negativa en el ejercicio de sus derechos.

“(…) los cubanos ingresan a pesar de que no tienen visa porque vienen por tierra, la población dominicana hasta el 2014 ingresaba en avión, hoy sin la visa no llega. Sabemos que hay población dominicana que está llegando por tierra, por frontera seca sin visa, que queda en situación irregular, y que complejiza mucho la garantía de derechos (…)” (Entrevista 1 Idas y Vueltas)

Según este testimonio, se puede volver a observar la idea que la visa no sirve como un mecanismo para moderar la cantidad de ciudadanos dominicanos que ingresan al país. Por el contrario, la exigencia de la visa favorece el ingreso irregular (el cual ha aumentado en los últimos años), exponiendo a las personas a situaciones de peligro durante su traslado, y a redes de tráfico y trata de personas que operan en América Latina. Como fue contemplado en el capítulo 2, ser migrante en situación irregular, es decir al margen de los documentos que regularizan su estatus migratorio, vulnera el derecho humano a migrar de forma segura y ordenada, exponiendo a los ciudadanos a situaciones de peligro para sus vidas, a pesar de que los Estados deberían de proteger y establecer medidas de seguridad que contemplen la situación de las personas que se encuentran bajo estas condiciones.

#### **4.4 Regularización**

Por todo lo antedicho, se percibe que los ciudadanos cubanos y dominicanos adoptan diferentes itinerarios para conseguir permanecer de forma regular en Uruguay. Este proceso, se lo puede enmarcar dentro de la tercera y última etapa del proceso migratorio, es decir, cuando la persona llega al destino deseado y comienza el camino para regularizarse e insertarse en la sociedad. Ahora bien, por todo lo mencionado a lo largo del presente documento se puede dejar al descubierto la existencia de más de un tipo de itinerario documental.

## **CAPITLO V – ITINERARIOS DOCUMENTALES EN URUGUAY**

### **5.1 El itinerario documental preestablecido**

Las instituciones estatales tienen un rol fundamental en los procesos de regularización teniendo a su cargo las tareas de: recepcionar inquietudes de las personas que recientemente arriban al país, brindar información sobre las normativas vigentes y el camino para regularizar su situación migratoria, y resolver las postulaciones recibidas. Las instituciones con competencias en los itinerarios documentales de regularización de las persona migrante y refugiadas son la Dirección Nacional de Migración (DNM), Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE), la Comisión de Refugiados (CORE), la Dirección Nacional de Identificación Civil (DNIC) y la Dirección Nacional de Registro Civil (DNRC). Las organizaciones sociales también tienen un papel clave en el curso de la regularización de las personas migrantes y refugiadas, ya que brindan asistencia gratuita y asesoramiento sobre cómo acceder a derechos, incluyendo el procedimiento de solicitud de visados, residencias y de refugio, y la provisión de información sobre temas de vivienda, salud, educación y empleo, entre otros.

Hasta el año 2020, las oficinas de las instituciones estatales vinculadas al proceso de regularización brindaban a las personas migrantes un tríptico realizado por el MIDES, en donde se exhibían los pasos básicos a transitar para adquirir de la cédula de identidad (Imagen 1).

Imagen 1. Itinerario documental preestablecido



Fuente: folleto informativo elaborado por el MIDES en 2019.

Como se observa en la imagen, teóricamente son cinco los pasos que una persona migrante que ingresa de modo regular al país debe seguir para acceder a la cédula de identidad definitiva. Sin embargo, este material no desarrolla como se lleva a cabo cada paso, ni los documentos que son necesarios poseer ante cada una de las instituciones que ilustra el tríptico. Por tanto, a continuación, se intenta exponer que sucede en cada paso.

#### *Primer paso: Inicio de la residencia*

La residencia temporal, es importante porque es el primer eslabón para alcanzar un estatus documental inicial para asegurar la residencia legal, tanto para cubanos como para dominicanos y resto de orígenes extra MERCOSUR.

Las personas originarias de República Dominicana y Cuba deben realizar dicho trámite ante la DNM, en donde se les explica los requisitos que deben presentar para obtener la residencia y a su vez se les agenda en ese momento para que concurren luego con la documentación solicitada, el costo de esta es de 557,30 unidades indexadas. Entre los documentos solicitados se encuentra: documento de identidad de la persona con la que ingresó al país, pasaporte con visa (de acuerdo a lo establecido en el Decreto 356/18),

partida de nacimiento<sup>9</sup>, carné de salud vigente, certificado de vacunación vigente (expedido por un vacunatorio uruguayo), certificado de antecedentes penales (del país de origen y de donde hayan residido los últimos 5 años vigente)<sup>10</sup>, medios de vida (demostrar cual es el sustento económico)<sup>11</sup>. (DNM, Ministerio del Interior). Sin embargo, se detecta que las demoras en la agenda de citas para obtener el certificado de residencia en trámite que es necesario para solicitar la cédula de identidad provisoria superan los diez meses y con ello atentan contra el ejercicio efectivo de estos derechos (Prieto y Márquez, 2019).

### *Segundo paso: Cédula de Identidad provisoria*

Una vez que se concreta la primera entrevista por la residencia, se brinda a los solicitantes un certificado de residencia en trámite con el que pueden iniciar en la DNIC la postulación a la CI provisoria. Este documento permite regularizar su estatus documental. La documentación necesaria para la postulación de la CI provisoria incluye: el certificado de residencia en trámite (expedido por la DNM) y el Testimonio de partida de Nacimiento (inscrita en Sección Extranjeros del Registro Civil Uruguayo), o en su defecto, presentar la partida del país de origen apostillada o el certificado consular.

---

<sup>9</sup> Es el reconocimiento de la validez en Uruguay del testimonio de partida de nacimiento emitido por un país extranjero, para lo cual debe ser “legalizado” o “apostillado”. La solicitud se realiza ante el MRREE (Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación), por intermedio del Consulado Uruguayo del país de origen del documento. La legalización o apostillado se realiza en caso que la persona TENGA la documentación original en buen estado.

<sup>10</sup> También podrá dicha información ser obtenida a través de la Oficina Central Nacional, Interpol-Uruguay o certificación consular sobre la existencia o no de antecedentes penales. En caso de estar comprendidos en los artículos referenciados y a efectos de gestionar su residencia, deberá haber transcurrido un término de cinco años sin haber cometido nuevo delito computado a partir del cumplimiento de la condena. La exigencia del presente artículo no regirá cuando el extranjero no haya cumplido 18 años al momento de iniciar el trámite (Decreto 394/009).

<sup>11</sup> Empleado de persona jurídica: El interesado deberá acreditar la percepción de un ingreso mensual nominal, el cual deberá ser suficiente para su manutención. Dicha 3 circunstancia podrá probarse mediante la presentación de alguno de los siguientes documentos: ▪ Certificado notarial de ingresos: donde conste la remuneración mensual nominal que percibe y el cargo que ocupa, y contralor jurídico de la empresa (personería jurídica hábil y vigente, plazo social, inscripción ante BPS y DGI, objeto o giro, domicilio fiscal y constituido, representación de la empresa y vigencia de dichos cargos, cumplimiento de la Ley 17904, 18930 y 19484). ▪ Historia laboral del Banco de Previsión Social. ◦ Empleado de persona física (ejemplo servicio doméstico): El interesado deberá acreditar la percepción de un ingreso mensual nominal, el cual deberá ser suficiente para su manutención. Dicha circunstancia podrá probarse mediante la presentación de alguno de los siguientes documentos: ▪ Certificado notarial donde conste la relación de trabajo, nombre y nacionalidad de la empleadora (en caso de ser extranjera deberá aclarar situación legal en el país de la misma), domicilio donde presta servicios, salario mensual nominal que percibe y número de inscripción ante el BPS. ▪ Historia laboral del Banco de Previsión Social. ◦ Trabajador independiente (empresa unipersonal) y sus empleados: Deberá acreditar la percepción de un ingreso mensual nominal, el cual deberá ser suficiente para su manutención. Dicha circunstancia podrá probarse mediante la presentación de: ▪ Certificado notarial de ingresos, donde se acredite denominación, giro, domicilio fiscal y constituido, BPS, DGI, nacionalidad del titular y/o empleador -en caso de ser extranjero aclarar cuál es la situación legal en el país del mismo. ◦ Empresario, Accionista (S.A., SRL, etc.): Deberá justificar dicha calidad y el ingreso mensual que percibe por su actividad, mediante certificado notarial que incluya el contralor completo de la empresa (personería jurídica hábil y vigente, plazo social, inscripción ante BPS y DGI, objeto o giro, domicilio fiscal y constituido, representación de la empresa y vigencia de dichos cargos, cumplimiento de la Ley 17904, 18930 y 19484). ◦ Rentista, jubilado y pensionista en el exterior: Presentar certificado notarial donde conste dicha calidad, concepto de las rentas, monto mensual nominal y como se percibe Uruguay. ◦ Jubilado en Uruguay: presentar copia y original del último recibo de cobro de la entidad pública (DNM-Ministerio del Interior).

### *Tercer paso: Inscripción de partida de nacimiento*

Para este paso los ciudadanos extranjeros que no forman parte del convenio de la Haya, deberán apostillar su partida de nacimiento para otorgarle validez internacional. La legalización consular, se realiza a través de la simple aplicación de un sello en el documento público de un país certificando su autenticidad en otro (MIDES, 2015). En cuanto a la legalización se comprende que cada país requiere diferentes niveles de legalización y tiene distintos procedimientos, pero a nivel general las legalizaciones se requieren en el siguiente orden: 1. Obtención del documento de la partida de nacimiento. Esta puede solicitarse ante el Consulado del país de origen del postulante siempre que tenga representación en Uruguay.

2. Autenticación de la firma del agente consular uruguayo que legalizó el documento en el mismo, para otorgarle validez dentro de Uruguay.

3. Finalmente se realiza la inscripción en el Registro de Extranjeros. Esta consiste en la transcripción del testimonio de partida de estado civil extranjera, legalizada o apostillada. Esta inscripción se realiza únicamente en la oficina central de la Dirección General del Registro de Estado Civil (DGREC), en Montevideo (MIDES, 2015).

### *Cuarto paso: Residencia permanente*

Este documento, confiere a los extranjeros el permiso para vivir de forma indefinida, y desarrollar cualquier actividad lícita en el país. El mismo, se tramita en las oficinas del DNM, donde las personas deben presentar la documentación mencionada anteriormente (residencia temporal), sumando el ánimo de permanencia en el país, el cual será evaluado.

Tomando información del MRREE, se destaca un aumento anual de residencias solicitadas por parte de los ciudadanos cubanos (quienes alcanzan un total de 1117 residencias permanentes para el año 2019), mientras que la población dominicana tuvo su máximo auge en el año 2014, cuando la visa aún no era un requisito obligatorio para este grupo de población al ingresar al país.

### *Quinto paso: Cédula de Identidad definitiva*

La cédula de identidad definitiva es otorgada una vez que se ha culminado con todos los pasos previos, es decir que la persona cuenta con su partida de nacimiento inscripta en el libro de extranjeros y la residencia legal es concedida a las personas.

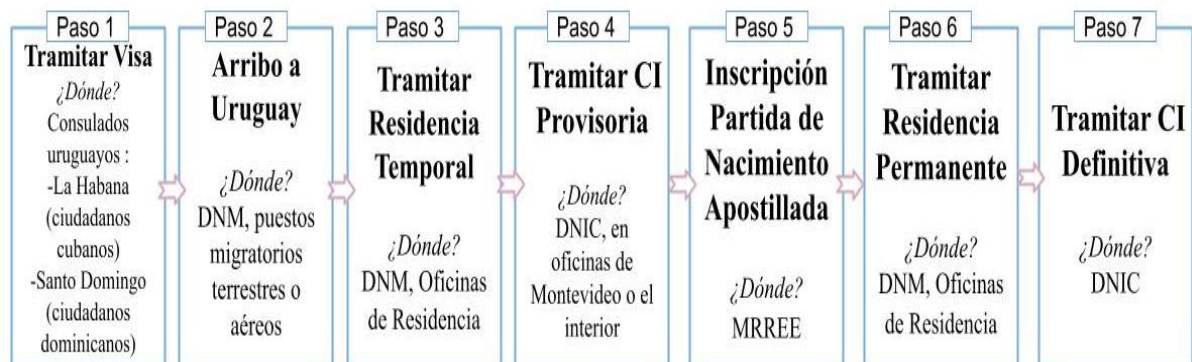


En suma, según la información recabada por las fuentes documentales y las entrevistas realizadas se conoce que este itinerario preestablecido difiere de la realidad, donde se reconstruye según la trayectoria migratoria de cada persona y las estrategias que estas toman para sortear los diferentes inconvenientes que aparecen en el camino. Por otra parte, se destaca que si bien, el tríptico oficial es útil como una guía para el acceso a la cédula de identidad, los actores entrevistados en este documento señalan que no brinda la información necesaria para las personas con ánimos de residir en Uruguay, ya que no especifica cuáles son los documentos necesarios en cada institución, ni tampoco aparecen otro tipo de información que complementaría la hoja de ruta. Este aspecto será abordado con mayor precisión en la próxima sección del documento.

## 5.2 Itinerarios documentales observados

A continuación, son expuestos seis tipos de itinerarios documentales que fueron identificados a partir de las narrativas de las personas entrevistadas, estos están contruidos en base a los diferentes desvíos y recorridos alternativos al itinerario preestablecido anteriormente. Los itinerarios observados son presentados de manera aleatoria, es decir que su introducción no sigue un orden determinado.

Imagen 2. **Itinerario documental de tipo 1**



*Fuente: Elaboración propia según información de las entrevistas realizadas*

El primer itinerario documental observado consta de siete pasos (Imagen 2). El primero de ellos, se corresponde con el trámite de la visa, ya que es un requisito obligatorio

para los ciudadanos cubanos y dominicanos para ingresar al país. La misma debería ser tramitada en los consulados uruguayos, en este caso en Santo Domingo para los dominicanos y la Habana para los cubanos. Si bien a partir del año 2018 se pretendió flexibilizar la visa (con el decreto n°356/018<sup>12</sup>) ampliando las categorías de visado, para allanar el acceso a la misma, se reconoce que la tramitación sigue estando cubierta de dificultades, generando mayores restricciones burocráticas.

“(…) la visa es muy difícil de obtener, ahora se flexibilizó un poco. Se necesita una cuenta bancaria, una carta de invitación, registro médico, trasladarse a la Habana, llegar a un consulado uruguayo para solicitar la visa. Y si uno llega sin la visa, por más que sepa donde tiene que ir el trámite es complejísimo, es caro porque primero tenes que hacer la solicitud acá, después ir a frontera y volver. La información obvio que es necesaria pero no resuelve todo.” (Entrevista 1, Idas y Vueltas).

Efectivamente como se afirma en la entrevista, para la obtención de la visa son requeridos ciertos documentos. Entre estos requisitos, la *carta de invitación* se considera el primer obstáculo, ya que la misma debe ser elaborada por un ciudadano uruguayo o una persona ya residente (de origen dominicano para el caso de los dominicanos y cubano para los cubanos). Esto significa que aquellas personas que no tienen conocidos en el país no pueden acceder a dicha carta desde su país de origen.

Otro de los requerimientos que los entrevistados visualizan como un obstáculo para el acceso a la visa, es la *acreditación de los medios de vida*, o sea un comprobante que ratifique el ingreso para que el recién llegado pueda solventar su vida en el país. La dificultad en conseguir este documento está dada en que muchos llegan sin un empleo asegurado, y otros en mercados informales, como es el caso por ejemplo de muchas trabajadoras domésticas; que según se relata en una de las entrevistas, no pueden comprobar los medios de vida.

“Y la visa en principio no es muy dificultosa (...) a muchas mujeres que trabajan en el servicio doméstico se les complica para certificar que están teniendo un ingreso, porque se piden tres recibos de ingreso más allá del sueldo mínimo, eso sí es una dificultad; el resto no es muy complicado, certificados antecedentes

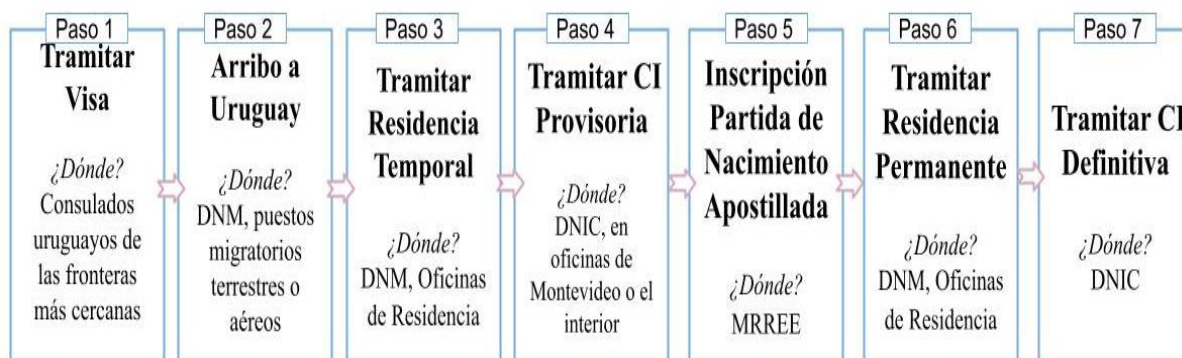
---

<sup>12</sup> Esta información ha sido desarrollada previamente en el documento, la sección “Migración, refugio y marco normativo en Uruguay”

penales, etc el problema es la certificación de regularización laboral” (Entrevista 2, Idas y Vueltas)

Una vez que la visa es obtenida en los consulados uruguayos de la Habana, y Santo Domingo, las personas pueden ingresar al territorio nacional de manera regular y terminar el itinerario documental tal como lo muestra el tríptico del MIDES expuesto anteriormente: tramitando la residencia temporal en la DNM, más específicamente en las oficinas de residencias. Allí las personas deben presentar toda la documentación necesaria para efectuar el trámite. Una vez que este es iniciado, se habilita al solicitante a acceder a la CI provisoria, para ello deberá concurrir hacia la DNIC, donde se abonará<sup>13</sup> la totalidad del costo del trámite y se le asignará una fecha para obtener la cédula. Luego la persona deberá concurrir al MRREE, para inscribir y apostillar su partida de nacimiento al libro de extranjeros. Este paso es previo para poder efectuar la residencia permanente. Una vez que el solicitante reúne toda la documentación necesaria tiene una segunda cita en la DNM, en donde se le otorga la residencia permanente. Finalmente, una vez que recorre este amplio camino documental, la persona interesada logra acceder a la cédula de identidad definitiva. La hoja de ruta recién detallada es válida para quienes acceden a la visa desde su país de origen. En el caso de las personas que realizaron el viaje sin visa tramitada en origen, su itinerario variaría un poco (Imagen 3).

Imagen 3. **Itinerario documental de tipo 2**



Fuente: *Elaboración propia según información de las entrevistas realizadas.*

<sup>13</sup> También se podrán agendar y abonar el costo de la CI, en cualquier sucursal de Abitad.

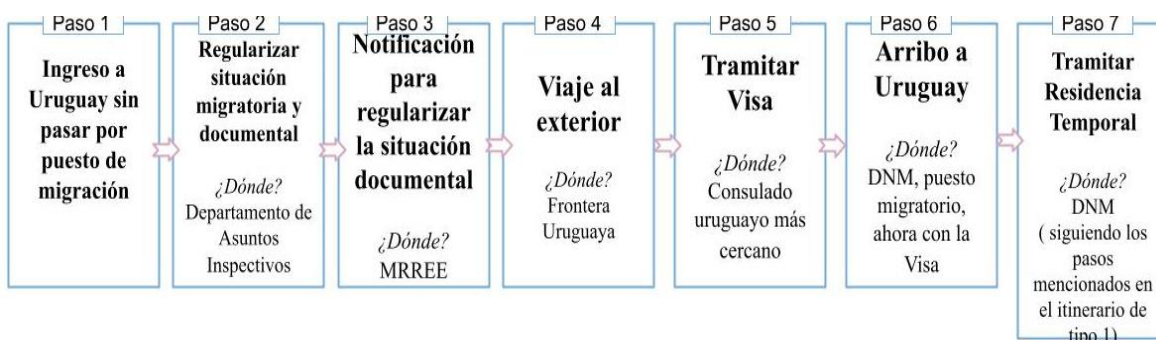
La diferencia entre este itinerario y el anterior está dada por el lugar donde se tramita la visa. En este caso la misma es gestionada en la frontera con Uruguay, más precisamente en uno de los consulados uruguayos más cercanos por lo general situado en Brasil. Aunque sea un mero detalle, repercute muchas veces en las condiciones y bienestar general del migrante que: se encuentra lejos de su país de origen sin aún llegar al país de destino, carece de acceso a una adecuada información o conocimiento sobre la forma de regularizarse, en algunos casos constata en la frontera que carece de la mayoría de los documentos que se le solicitan para el trámite, y está expuesto a largos períodos de espera que determina la agenda de los consulados de frontera (por lo general colapsados o con tiempos de espera más largos) corriendo el riesgo de que su permiso de tránsito para permanecer Brasil pueda caducar pasando a tener una situación documental irregular. Mientras se está en la espera de poder regularizar la situación documental, estas dificultades inciden de manera negativa en el ejercicio de sus derechos como migrantes, ya que insume más tiempo de espera y dinero para poder obtener la cédula de identidad y la residencia permanente.

En cuanto a las demoras del trámite de visado en frontera, se constata según las declaraciones en las entrevistas, que el país no cuenta con los recursos suficientes para que este procedimiento sea más eficiente y fluido, ya que los consulados se ven muchas veces saturados por la cantidad de visas solicitadas, lo que implica que los tiempos sean cada vez más prolongados.

“Los consulados son muy pequeños, porque en realidad no son consulados que están habituados a recibir solicitudes de visa, su función era más que nada asistir a esos uruguayos que viven en frontera que tengan que hacer trámites (...) lo que pasa es que ahora con todo el malón de ciudadanos extranjeros que ingresan a través de esos puestos fronterizos, se han visto en la necesidad de tramitar en forma masiva visas. También sucede que son consultados con pocos funcionarios y que no dan abasto con la cantidad de solicitudes, así que, si hoy ingresan a Uruguay por el Chuy y pretendes ir al consulado del Chuy, no hay forma de que ese día el consulado te reciba para iniciar tu trámite de visa, probablemente pidas cita y te digan que nos vemos dentro de 3 a 4 meses, dependiendo de la agenda del consulado” (Entrevista, Depto. Visas)

Alternativamente y con relación con el acceso a la visa, hay personas que toman otro camino que constituye un tercer tipo de itinerario documental (Imagen 4).

Imagen 4. Itinerario documental de tipo 3



Fuente: Elaboración propia según información de las entrevistas realizadas.

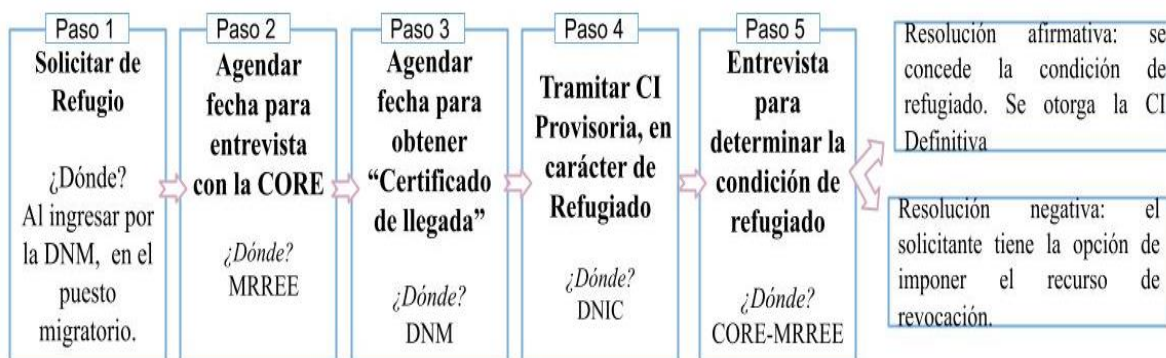
Este itinerario, refleja la situación de ciertas personas que ingresan al territorio nacional a través de la frontera seca, sin pasar por ningún puesto migratorio. Según los entrevistados esto sucede por desconocimiento de los extranjeros o para evitar problemas al entrar. En estos casos, cuando las personas quieren regularizar su situación migratoria concurren al Departamento de Asuntos Inspectivos (DNM), en donde se le elabora un acta a la persona preguntado sobre la modalidad de entrada y si había ingresado solo, luego lo derivan al MRREE donde les informan que deben regularizarse en uno de los consulados de la frontera uruguaya a fin de gestionar la visa como el primer paso para continuar con la tramitación necesaria para regularizar su permanencia en el país. Una vez que obtienen la visa para ingresar bajo con la condición documental regular, los pasos a seguir para acceder a la cédula de identidad definitiva y la residencia permante son los mismos que los expuestos anteriormente en el itinerario de tipo 1.

“Cuando llegaba a Montevideo, terminaba yendo a migración al departamento de servicios inspectivos (para iniciar el trámite de residencia, tiene que regularizarse antes) le labraba un acta (...) luego lo derivan al departamento jurídico y nosotros lo notificaremos/intimamos a que él se tenía que regularizar en 10 días o hacer abandono del país. La regularización era ir a un consulado de frontera y tramitar la visa, en aquél momento ese plazo de 10 días le permitía por lo menos conseguir la cita, hoy en día quizá es más complicado por la cantidad de ciudadanos, principalmente cubanos que ingresan en esas condiciones” (Entrevista, Depto. Visas, MRREE).

Como se puede apreciar, este camino implica un mayor tiempo en situación documental irregular (con todas las dificultades que ello conlleva) y a su vez, requiere de gastos de dinero en traslados hasta uno de los puestos fronterizos.

Los tres itinerarios presentados hasta el momento tienen que ver con la forma de acceso a la visa, y los diferentes caminos que las personas toman para poder obtenerla. Sin embargo, se reconoce que no todas las personas (principalmente ciudadanos cubanos) con ánimos de residir en Uruguay califican para una visa, “justamente quieren venir acá porque quieren escapar de Cuba por todos los problemas económicos que hay, entonces en realidad es difícil que califiquen a una visa, o en el caso de calificar a ella que les sea autorizado” (Entrevista, MRREE, Departamento Visas). Esta situación conlleva a la existencia de un cuarto itinerario documental (Imagen 5).

Imagen 5. **Itinerario documental de tipo 4**



*Fuente: Elaboración propia según información de las entrevistas realizadas.*

En este caso la estrategia empleada se inicia con la solicitud de refugio. Según indican los entrevistados, los ciudadanos cubanos tienen más incorporada esta estrategia cuando se presentan ante los puestos de migraciones ya sea terrestres o aéreos: “los cubanos que carecían de visas en su pasaporte, hacían la solicitud de refugio para que se le permita el ingreso” (Entrevista, DNM, Aeropuerto Internacional de Carrasco), y “utilizan como mecanismo la solicitud de refugio, ya que esta reglamentación ampara para poder ingresar al país sin la necesidad de la visa” (Entrevista, DNM, Rivera).

Una vez que ellos solicitan refugio se les brinda un formulario y el mismo es ingresado por los trabajadores de migraciones al sistema de DNM, se les sella su pasaporte

y se les permite el ingreso al país. Luego se les indica que deben concurrir al MRREE, más específicamente a la CORE a efectos de continuar con la postulación a la protección internacional de refugio. Allí, en la CORE, se les agenda una fecha para realizar una entrevista a efectos de evaluar si se otorga o no la calidad de solicitante de refugio.

Mientras se está a la espera de la entrevista y la resolución de la CORE, la persona debe dirigirse hacia la DNM solicitando una constancia de que dicha solicitud ha sido iniciada. Con ese documento se dirige hacia las oficinas de la DNIC en donde se le hará entrega de la cédula de identificación civil provisoria y en calidad de solicitante de refugio. Este documento tiene vigencia hasta que se apruebe la resolución definitiva sobre la solicitud. De esta manera, mientras la solicitud de refugio se encuentra en espera de una resolución, la persona solicitante tendrá la categoría de residente en trámite.

“Si ellos ingresan solicitando refugio en el puesto fronterizo van directamente a migración y migración les hace la constancia para que ellos puedan obtener la cédula de identificación civil, en calidad de solicitante de refugio, que igual la cédula va a decir que son residentes en trámite por la ley de refugiado que dice que es una condición reservada, pero que migración se la otorga por ser solicitante de refugio. Después que se les da esa cédula, es tema de la comisión de refugiado y luego lo llaman para una entrevista y para evaluar el caso si es o no solicitante de refugio” (Entrevista, MRREE, Departamento de Residencias)

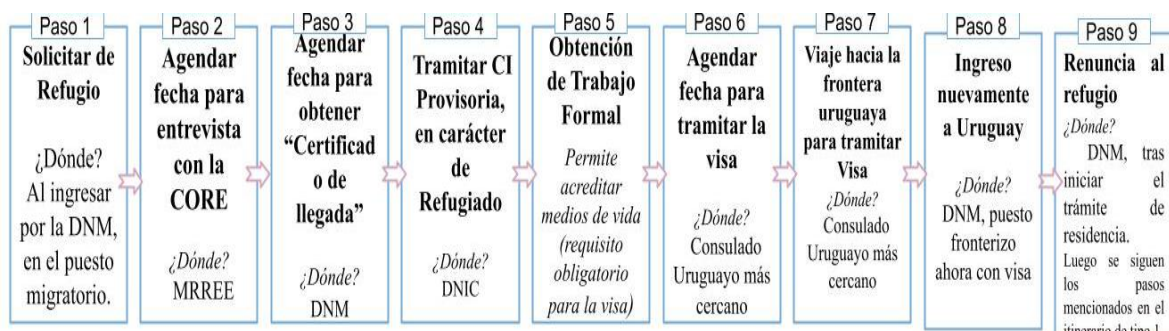
Una vez que la CORE manifiesta la resolución se pueden dar dos escenarios: el primero, que la solicitud sea favorable y afirmativa, de esta manera se concede la categoría de refugiado a la persona solicitante. Un segundo escenario, es que la petición de refugio sea denegada. Bajo este contexto, las personas pueden impugnar dicha decisión ante la CORE, imponiendo un recurso de revocación. Éste deberá ser presentado dentro de los 10 días siguientes a su notificación. Otro recurso para permanecer en el país es comenzar a tramitar la residencia, como fue expuesto en los itinerarios anteriores, pero para el mismo es necesario contar con los requisitos exigidos, entre ellos la visa (Idas y Vueltas, UdelaR, 2020).

Los entrevistados consideran que las personas solicitantes de refugio afrontan un camino institucional más complejo y duradero. A su vez, consideran que mientras ellas están en la espera para el acceso a la documentación, quedan en una especie de limbo de protección porque la solicitud de refugio no implica la protección inmediata por parte del



Estado, ya que la persona pasa a ser catalogado como refugiado una vez que la CORE lo rectifica. Por tanto, muchas de las personas que están a la espera de conocer el resultado de su resolución<sup>14</sup> sobre la solicitud de refugio, aprovechan la oportunidad de obtener la cédula de identidad provisoria para encontrar un trabajo formal. Con este último, los migrantes pueden efectivamente demostrar los medios de vida (requisito que es obligatorio para acceder a una visa). De esta manera, cuando obtienen el documento que prueba los medios de vida, es que solicitan una cita para tramitar la visa en uno de los consulados uruguayos más próximos al territorio nacional. Una vez que consiguen agendarse para gestionar la visa en las fronteras, renuncian a la condición de solicitantes de refugio y emprenden el viaje hacia el exterior. Luego de obtener la visa, estos grupos de población vuelven a ingresar a Uruguay por uno de los puestos de migración fronterizos, y allí presentan la visa y comienzan a tramitar la residencia temporal, como mecanismo para poder regularizar su permanencia en el país<sup>15</sup>. De esta manera, se puede distinguir un quinto itinerario documental (imagen 6).

Imagen 6. **Itinerario documental de tipo 5**



Fuente: *Elaboración propia según información de las entrevistas realizadas*

Como se observa en la imagen, y según se relata en una de las entrevistas, este es uno de los itinerarios documentales que mayor tiempo insume, además de su viaje por América Latina, el recorrido documental para regular el ingreso y permanencia en el país es mayor, esto trae como consecuencia más inquietudes, incertidumbres y dudas sobre el trayecto documental.

<sup>14</sup> Algunas personas no concurren a la entrevista porque renuncian antes a la solicitud de refugio.

<sup>15</sup> Una vez que ingresan con visa, deben recorrer el itinerario documental de tipo 1.



“La población cubana atraviesa América y solicita refugio en la frontera hace que se les agregue un trámite y más tiempo (...) la población dominicana llega con visa y hace su trámite enseguida, y la población cubana llega, solicita refugio atraviesa el proceso de integración local de empleo y vivienda y después se tiene que agendar ahí para el trámite de visado, que hoy<sup>16</sup> hay consulados que están dando fecha para mayo del año que viene y después de ahí les dicen que tienen 6 o 7 meses de espera en una respuesta para tener una respuesta de la visa y después iniciar el trámite de la residencia (...) la población cubana está un año y medio (...) ellos sacan la cédula de identidad provisoria, cuando llegan en condición de refugiados y mientras esperan tener visa. Después al momento de renunciar al refugio para acceder a la residencia, cambian de cédula (...) la población cubana tiene muy poca idea de lo que están haciendo, hasta del procedimiento que están iniciando en la frontera. No saben que significa solicitar refugio, que después tienen que solicitar la visa, que después no saben que para tener la visa no tienen que renunciar al refugio” (Entrevista n°2 Idas y Vueltas).

En suma, como se observa en los testimonios recabados, los ciudadanos cubanos, en comparación de los dominicanos, tiene más instaurada la práctica de solicitar refugio en las fronteras uruguayas cuando ingresa por primera vez al país. De esta manera se asegura la cédula de identidad provisoria para acceder a un empleo formal el cual le servirá no solo para generar ingresos que solventen sus necesidades, sino que también será la llave para acceder a los medios de vida como requisito que necesitan para la obtención de la visa. Una vez que acceden a la visa, los pasos a seguir para acceder a la cédula de identidad definitiva y la residencia permanente son los mismos que los expuestos anteriormente en el itinerario de tipo 1. A diferencia que en el primer encuentro para tramitar la residencia el solicitante deberá renunciar a la solicitud de refugio y otorgar la cédula de identidad provisoria que había sido concedida en respuesta a dicha categoría migratoria.

Además de las dificultades hasta aquí mencionadas con relación a contar con la documentación oportuna y recorrer itinerarios más o menos complejos, también hay dificultades de otro orden en lo que refiere a la tramitación de la residencia. En primer lugar, para comenzar con el trámite, la persona deberá hacerse un usuario en la página web, esto implica ya un primer obstáculo para algunas personas que no tienen los recursos necesarios para acceder al mismo. En esta plataforma el solicitante, tendrá que adjuntar la documentación necesaria para comenzar el trámite y abonar el costo de este documento.

---

<sup>16</sup> Diciembre, 2019

Una vez que ese es efectuado, la persona puede agendar fecha y hora para la primera entrevista. Sin embargo, por parte de los actores entrevistados, es señalado como una de las mayores trabas para el acceso a el documento de identidad, el tiempo de espera (que varía entre dos a tres meses) para tener la primera audiencia para la residencia. Según se afirma en algunas de las entrevistas, las personas con menos recursos son las más afectadas por esta tardanza, ya que deben gestionar el trámite de residencia temporal una vez que llegan al país, luego de haber superado el obstáculo de la visa.

“Los dominicanos en general coinciden con el problema de obtener la residencia, de demoras sobre todo en que están esperando para tener la primera entrevista, esa es la gran diferencia entre migrantes pobres y no pobres (...) en Uruguay pasas a tener todos los derechos desde el momento que vos tenes la residencia (...) La residencia en trámite empieza a correr desde el momento que tenes audiencia, entonces si sos un migrante con recursos alguien en Montevideo te va a gestionar esa audiencia y vas a venir preparado, entonces no vas a estar ni un solo día con un status inferior. Los pobres tienen lugar para agendarse dentro de tres o cuatro meses. Sin la residencia en trámite, hace que no puedan conseguir trabajo formal, eso hace que no tengan acceso a las garantías de alquiler, entonces terminan en pensiones de mala muerte, pagando altas pensiones, ahí hay un problema con la vivienda” (Entrevista, Consultorio jurídico UdelaR)

Como se ve reflejado en la entrevista, las personas con menores recursos económicos (y conocimientos previos sobre el trayecto documental), tienen un camino institucional más prolongado en el tiempo, ya que la tardanza para acceder a la primera entrevista para la residencia temporal demora entre tres a cuatro meses. Esta dificultad impacta en el acceso a la documentación, ya que como fue manifiesto en la primera entrevista con los funcionarios de las oficinas de Residencias (DNM) es donde se otorga a los solicitantes el certificado que es necesario para tramitar la cédula de identidad provisoria. De esta manera, se comprende que las personas con ánimos de residir en Uruguay estarán por al menos cuatro meses sin poder acceder al documento uruguayo. Esta circunstancia, lleva a las personas migrantes, sobre todo a los que inician su búsqueda laboral ante situaciones de vulnerabilidad, tanto como para negociar su entrada y su permanencia, así como mejorar las condiciones de vida, ya que mucho de los empleadores repiten el mito de que “sin cédula no hay trabajo”, para evadir la contratación y la inscripción en el BPS. (Márquez, et al., 2020).

Como se mencionó, varios entrevistados coinciden en señalar que el cuello de botella para los migrantes es la agenda para la residencia, ya que el tiempo de demora para tener la primera audiencia es bastante prolongado: “(...) la demora en la audiencia es de 2 meses aproximadamente, en caso de existir alguna urgencia, con la acreditación necesaria se es tenido en cuenta para brindar prioridad necesaria” (Entrevista, DNM, Residencias).

A su vez, se suman otros tipos de dificultades que puede llevar a mayores demoras, estas tienen que ver con la falta o mal estado de la documentación exigida en la primera audiencia<sup>17</sup>, ya que en algunas ocasiones no se presenta la totalidad de esta, o en algunos casos la presentación de la misma no está en condiciones adecuadas

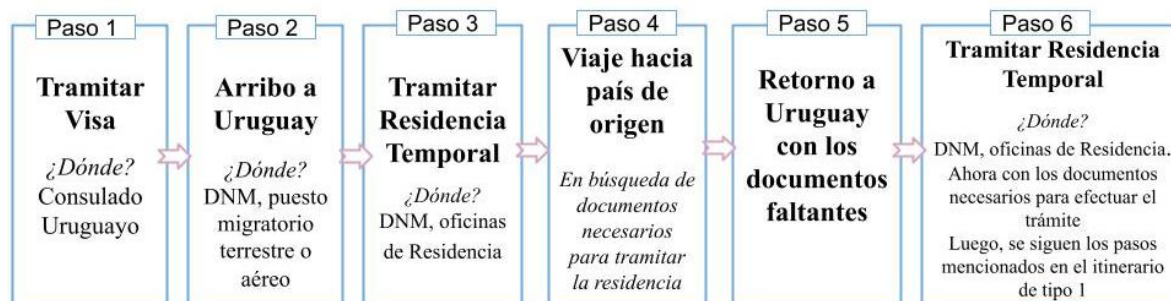
“ (...) muchas veces no es presentada en las condiciones establecidas, no las presentan en tiempo, provocando vencimientos de otra documentación que puede existir en el expediente, además muchos tienen la percepción de que por haber obtenido un documento ya no tienen que hacer más hasta tanto no se les venza el documento, a pesar de la información brindada en las audiencias” (Entrevista, DNM, Rivera)

En estos casos, se ha constatado situaciones de personas que vuelven a su país de origen para recoger toda la documentación requerida para acceder a la residencia, ya que de no presentarlas no pueden culminar el trámite. Esto implica que la tramitación sea mucho más costosa ya que implica la compra de pasajes de ida y vuelta nuevamente, además del tiempo de espera que se consume. Esta dificultad hace visible un sexto itinerario documental (Imagen7).

---

<sup>17</sup>A la misma el solicitante de residencia permanente deberá de llevar los documentos requeridos: foto carné, pasaporte con la visa vigente, carnet de salud, certificado de vacunación (expedido por un vacunatorio uruguayo), certificado de antecedentes penales tanto en el país de origen como en el país donde estuvieron residiendo los últimos 5 años, y finalmente un comprobante que sustente los medios de vida. En el caso de que el ciudadano extranjero no presente la documentación que les es solicitada, deberá agendarse para una segunda instancia y llevar lo que le falta.

Imagen 7. **Itinerario documental de tipo 6**



*Fuente: Elaboración propia según información de las entrevistas realizadas.*

Por otra parte, se conoce que no todas las personas optan por retornar a su país de origen en busca de los documentos necesarios, sino que piden la colaboración de su familia para realizar los trámites correspondientes y enviar los requisitos necesarios (MIDES, 2017).

Una vez que la persona concurre a la audiencia para la tramitación de la residencia temporal, con todos los requisitos necesarios, se elabora un expediente que es enviado a la DNIC en el cual se acredita la residencia en trámite de la persona solicitante. Finalmente, una vez que toda la documentación es presentada ante el Departamento de Residencia se realiza un informe que es elevado a las autoridades competentes y la persona puede comenzar a tramitar la cédula de identidad provisoria. De esta forma, los pasos restantes que posibilitan el acceso a la residencia permanente y la cédula de identidad definitivas son las mismas que fueron desarrolladas en el itinerario documental de tipo 1.

Por otra parte, se visualiza que hay personas a las que se les ha rechazado la residencia, o que tienen demoras en sus respuestas “se les ha rechazado la residencia o no tienen respuesta de migración. Hubo un par de casos de cubanos que iniciaron la residencia hace 4 años y no tenían respuesta” (Entrevista 2, Idas y Vueltas). En cuanto a ello, es reconocido por la DNM que no todos los extranjeros que comienzan el trámite logran terminarlo.

Finalmente, se relevó a través de las entrevistas, que otra cuestión que puede dificultar el acceso a la residencia tiene que ver con cuestiones pseudo delictivas. Se

reconoce que estas pueden estar asociadas a la falta de conocimiento de las normas jurídicas uruguayas. Este hecho repercute negativamente en el otorgamiento de la residencia, ya que de cometer algún delito la misma les es denegada al solicitante “cualquier cuestión delictiva o pseudo delictiva que cometen les impide tener la residencia, si ellos por ejemplo ocupan una casa abandonada van a ser denunciados por usurpación, entonces no van a tener nunca una residencia” (Entrevista, Consultorio jurídico, UdelaR).

Por todo lo expresado, se contempla que el camino institucional consta de varias barreras y obstáculos burocráticos, que dificultan el acceso a los documentos identificatorios a las personas, sobre todo a las que cuentan con menos recursos económicos. Este hecho, complejiza el pleno reconocimiento como sujetos de derecho en Uruguay.

Por otra parte, se pudo observar a través de los testimonios entrevistados, que el itinerario documental n°5 es el que representa en su mayor medida la situación de los ciudadanos cubanos. Mientras que, el itinerario documental n°6 representa, en mayor medida, el recorrido institucional que transitan los ciudadanos dominicanos cuando arriban al país.

Se puede considerar que el tipo de itinerario documental, y las estrategias que son empleadas en el recorrido del mismo, están relacionadas con el conocimiento previo que manejan los ciudadanos cubanos y dominicanos antes de migrar hacia Uruguay y por las características de los contextos de salida. Es más plausible postular a la condición de refugiado para un ciudadano cubano que sale de un régimen donde hay restricciones a las libertades documentadas, según manifiestan varios de los actores entrevistados. Por este motivo, se procuró indagar sobre el grado de conocimiento sobre la hoja de ruta, que las personas de ambas nacionalidades poseían previo al viaje.

### **5.3 Conocimiento previo de ciudadanos cubanos y dominicanos sobre el itinerario**

En entrevistas realizadas, se percibe un cierto consenso de que no existe un previo conocimiento por parte de los ciudadanos cubanos y dominicanos sobre la hoja de ruta a recorrer para acceder a la visa, residencia, o cédula de identidad, “no tienen claro todo el procedimiento, a veces te están preguntando cómo tener la residencia sin tener la visa,

siendo la visa un paso previo (...) no entienden por que se les está pidiendo visa, si ya tienen un sello en el pasaporte” (Entrevista, MIDES).

“En general las personas no conocen cómo deben regularizar su situación migratoria antes de llegar a Uruguay, lo que genera errores por acción u omisión una vez llegan al territorio uruguayo (...) la falta de conocimiento es la principal causa de la irregularidad, obviamente luego la falta de recursos económicos agrava la situación y se les hace cada vez más difícil poder traer la documentación necesaria desde sus países de origen” (Entrevista, derechos de migrantes).

Lo que visualizan todos los entrevistados es que todos tienen el anhelo de conseguir estos documentos, pero no saben cómo ni para que les sirve realmente “(...) saben que tienen que entrar, poner el sello en el pasaporte y sacar la cédula, no hay mucha idea de lo que implica sacar la cédula. Hay una focalización hacia la cédula, pero no saben para qué. Hay poca información” (Entrevista 2, Idas y Vueltas). En otro testimonio se observa algo similar: “(...) tienen una desesperación tremenda por obtener la cédula de identidad, es como su principal anhelo incluso si llegan a perder la cédula entran en crisis” (Entrevista, Consultorio jurídico, UdelaR).

A raíz de este desconocimiento que señalan los entrevistados, se consultó en las oficinas de migración sobre este tema. Tanto en los puestos fronterizos de Rivera, Chuy y también del Aeropuerto Internacional de Carrasco, hacen mención sobre que existen constantemente dudas y consultas por la tramitación de la documentación “muchas veces consultan cuando están haciendo el ingreso al país, qué necesitan y cómo hacen para sacar la documentación uruguaya” (Entrevista, DNM, Rivera). Ante estas inquietudes, los funcionarios les hacen entrega de un tríptico informativo, se les brindan los teléfonos correspondientes, así como de las páginas webs para que puedan tomar mayor conocimiento.

También se contempla que en algunas oportunidades las personas antes de migrar llaman por teléfono por estas consultas: “se reciben las consultas vía telefónica y dependiendo de la consulta, ya sea para obtención de visas, por ejemplo, se asesora de concurrir al consulado de Uruguay más próximo en su país a efectos de hacer la solicitud del trámite” (Entrevista, DNM aeropuerto internacional de Carrasco).

Asimismo, se reconoce que, si bien existe responsabilidad institucional en informar y dar a conocer el proceso migratorio, es un deber de ellos también estar en conocimiento sobre el mismo.

“(…) me parece que la falta de información viene por parte de ellos, porque son personas que por lo general no manejan bien las redes, como en Cuba casi no tienen acceso a internet, no les es sencillo adaptarse a eso. Se supone que ahora en migración hay un centro específico de atención al migrante, lo que pasa es que no se si ellos van a ahí, se supone que deberían porque para solicitar la cédula como solicitantes de refugio el primer paso es ir a migraciones (…)” (Entrevista, Departamento de Visas, MRREE).

Para solucionar el problema de la falta de información, todos los entrevistados coinciden en señalar que deberían de existir canales de información más accesibles y claros. Así como también un papel más activo de los consulados uruguayos en estos países, para brindar información pertinente a las personas interesadas en migrar hacia Uruguay. Se reconoce que poseer de antemano información sobre el trayecto institucional no solo reduciría las demoras y obstáculos mencionados, sino que también impactaría de manera positiva sobre el ejercicio de los derechos. Un adecuado manejo de la información posibilitaría disminuir el tiempo de espera para acceder a los documentos de identificación, los cuales allanan el camino para el ejercicio de los derechos.

Por otra parte, se considera que además de la información sobre el itinerario documental, es necesario brindar conceptos básicos sobre los derechos de las personas migrantes en Uruguay, ya que según informan los entrevistados, existe un gran desconocimiento de este tema por parte de la población cubana y dominicana.

Por todo lo que fue planteado anteriormente se pudo constatar un desconocimiento por parte de esta población sobre la hoja de ruta que deben recorrer para acceder a la documentación como paso previo fundamental que incide en el acceso a derechos sociales, económicos y políticos en nuestro país. Este desconocimiento se puede traducir como un desajuste con lo que la normativa vigente establece y lo que sucede en la realidad. En primer lugar, se observa a través de las entrevistas, que las personas de ambas nacionalidades analizadas no están al tanto de los trámites a realizar, de la documentación que les es necesaria, ni de sus derechos y deberes como migrantes. Esta situación pone en evidencia que el acceso a la información sobre sus derechos, deberes y garantías no es

garantizado como se establece en la Ley de migración<sup>18</sup>. Este aspecto se visualiza en las consultas que ellos realizan en las organizaciones sociales mencionadas donde preguntan sobre cómo tramitar la visa (tanto para ellos, como para su familia que quiere venir a Uruguay), cuáles son los trámites por realizar para el acceso a la residencia, a donde deben dirigirse para obtener la cédula de identidad, por mencionar cuestiones las más relevantes.

“La consulta prioritaria es la visa siempre, dominicana en origen y cubana en la frontera: cómo saco la visa, como hago la carta de invitación, quien me puede hacer una carta de invitación, si tengo que renunciar al refugio para solicitar la visa (...) otras personas que no saben cuánto tiempo tienen para presentar la documentación o los requisitos que precisan, (...) también se vio en el 2019 mayor cantidad de cubanos vinieron a consultar por la residencia” (Entrevista 2, Idas y vuelta)

“(...) la mayoría nos da a entender como que no. Saben el recorrido que tienen que hacer y cómo llegar, pero después no tienen muy claro el tema de la documentación ni de la visa (...) la mayoría de la población que estamos atendiendo nosotros de consulta son personas sin visa” (Entrevista, MIDES).

Sobre este aspecto hay un consenso general por parte de los entrevistados que estas poblaciones que escogen como país de destino Uruguay no tienen conocimiento sobre sus derechos. Por una parte, se debe contemplar que están llegando a un nuevo país por lo que desconocen las normativas del estado uruguayo, y a su vez ocurre que muchas de estas personas provienen de países en donde la relación Estado-Ciudadano no es tan fluida o firme como ocurre en Uruguay. De este modo la mirada que tienen los migrantes hacia el Estado como garante de derechos<sup>19</sup> es más compleja.

“(...) en el país de origen no tenemos ningún derecho. Inicialmente cuando llegamos no sabemos que tenemos los mismos derechos que la persona que nace aquí, pero a medida que vamos conociendo te vas enterando que tenemos los mismos derechos que una persona que nace en el país” (Entrevista, Servicio Jesuita al Migrante)

---

<sup>18</sup> Artículo 12.- Toda persona migrante tendrá derecho a que el Estado le proporcione información relativa a sus derechos, deberes y garantías, especialmente en lo que refiere a su condición migratoria.

<sup>19</sup> Koolhaas, et. al. 2017.



Sin embargo, como se hace mención en la entrevista, todos los actores entrevistados refieren a que una vez que los nuevos migrantes comienzan a instalarse, a regularizar su situación migratoria, y a dirigirse a las diferentes organizaciones sociales, es que comienzan a conocer sus derechos, e ir reconociéndose de a poco como un ciudadano al igual que un nacional.

“No son muy conscientes que cuentan con los mismos derechos, después de meses de estar acá que fueron a Idas y Vueltas, etc van tomando idea sobre ello (...) incluso los mensajes que reciben son para reforzar lo contrario, porque la mayoría de los que viven en pensiones nos cuentan los relatos que les dice la policía: o pagas o te mandamos de vuelta para tu país, o los trabajos que consiguen: aceptas estas condiciones o te deportamos. O sea, los relatos de la deportación del envío a su país esta muy presente o sea que no piensan que tienen los mismos derechos, sienten que tienen que hacer cosas que los uruguayos no harían, eso sí hay una sensación generalizada de sentirse en menor categoría, y hay muchos mensajes que refuerzan eso y es en todos lados (...)” (Entrevista, Consultorio Jurídico, UdelaR)

Como refleja la entrevista, el discurso de la deportación es un relato muy frecuente que se les manifiesta a las personas de estas nacionalidades y aparece en más de una de las entrevistas realizadas: “la mayoría de población desconoce sus derechos, por ejemplo, aún existe el temor infundado a ser deportados, cuando es una práctica inusual en Uruguay” (Entrevista, Derechos de migrante). Como se puede observar, estos discursos contradicen el marco de derechos que ha adoptado Uruguay respecto al eje migratorio, destacando que el discurso normativo, difiere de la realidad social. Se comprende que este hecho no es casual, sino que responde a una valoración negativa<sup>20</sup> por parte de la sociedad uruguaya a la llegada de inmigrantes en el país, sobre todo proveniente de nuevos orígenes latinoamericanos. Por otra parte, que las personas migrantes interioricen ese falso discurso, demuestra el poco conocimiento e información que poseen sobre sus propios derechos. Según los entrevistados esta problemática, esta asociada a las carencias de los canales de distribución de la información.

Otra de las dificultades en torno al problema de comunicación que expresaron algunos entrevistados, está en el uso de las palabras que son empleadas cuando se les brinda asesoramiento y las utilizadas en los materiales escritos. Por ejemplo, la palabra

---

<sup>20</sup>Koolhaas, et al. 2017

“cédula” o “residencia” no son empleadas en toda América Latina y el Caribe por igual. A su vez, los informantes entrevistados señalan que tampoco existe un hábito de explicar la hoja de ruta de forma detallada a las personas que recién llegan al país, lo que dificulta el conocimiento que puedan tener sobre este.

“El procedimiento es más o menos claro, el problema es que los mecanismos de comunicar eso son muy malos (...) Lo que estaría bueno es que cuando la persona llega a la frontera se le otorgue este material, pero en términos comprensibles, que no sean siglas. Primero en español neutro, cédula para ellos es otra cosa, hay muchos nombres de estos que son correctos, pero lo entiende un uruguayo” (Entrevista consultorio jurídico, Udelar)

Asimismo, los entrevistados de las organizaciones sociales refieren a que el tríptico que informa sobre la hoja de ruta no está completo, ya que falta información referente a la documentación que deben de presentar en cada institución, así como pasos que no aparecen en el mismo “(...) Sí representa la realidad, pero siento que falta información. Como pasar del paso 1 al 4. Se necesita llevar un montón de documentos que no se dicen y las personas no lo saben” (Entrevista 2, Idas y Vueltas).

“El camino es correcto simplemente está muy simplificado y se olvidan ciertos requisitos como la legalización o apostilla (según corresponda) de los documentos que traen de sus países de origen, pero sobre todo es necesario aclarar que una residencia en DNM cuesta dinero, la persona debe obtener un turno por internet (igual que en MRREE), debe presentar sus medios de vida (historia laboral de BPS y recibos de sueldo, mínimo 3 meses), también el registro de la partida de nacimiento (que debe estar legalizada o apostillada) cuesta dinero. Muchas veces todo esto se torna una carrera de obstáculos” (Entrevista, Derecho de Migrantes).

Se le agrega a esta dificultad que además de prestar conocimiento sobre los documentos y las instituciones, los trámites deberían de ser más accesibles, económicos y fluidos “uno tiene que tener la información de dónde ir a hacer el documento, pero en ese lugar se tienen que habilitar los canales para que el documento sea accesible, rápido, medianamente barato” (Entrevista 1, Idas y Vueltas).

Dado que varios entrevistados señalan carencias sobre el tríptico que presenta el itinerario preestablecido, siendo en muchos casos el único material otorgado a los ciudadanos cubanos y dominicanos cuando ingresan al país, se consideró relevante

consultar sobre el mismo en las oficinas del MIDES, ya que son las encargadas de elaborarlos. A partir de lo que manifiestan en este lugar, se percibe que el tríptico por sí solo, es decir sin una explicación adicional, no llega a ser muy provechoso “(...) la mera lectura de este es algo difícil de comprender sobre todo si no se tiene conocimiento sobre cuales son o cómo es funcionamiento de las instituciones estatales que aparecen mencionadas” (Entrevista MIDES). Sin embargo, declaran, que se está trabajando para mejorar los medios de comunicación, para que sea un material más amigable y de fácil acceso y comprensión para todas las personas.

En síntesis, por todo lo que ha sido expresado hasta el momento, se destaca que es fundamental que las personas tomen conocimiento del itinerario documental a recorrer, a modo de poder facilitar y agilizar los trámites que les son imprescindibles para la obtención de la documentación necesaria para acceder a la cédula de identidad.

En este estudio, se comprende que los derechos de las personas cubanas y dominicanas son muy vulnerados, ya que los tiempos de demora para acceder a los documentos de identificación que garanticen los derechos sociales, económicos, políticos, son muy prolongados. Se considera, que una de las principales dificultades es la falta de conocimiento que poseen para transitar la hoja de ruta, y hacer valer sus derechos al igual que cualquier nacional una vez que la documentación les es otorgada. Como fue visualizado según el relato de los entrevistados y la literatura expuesta no son claros los canales de comunicación para hacer llegar la información. Tampoco se perciben acciones o estrategias por parte del gobierno uruguayo hasta el presente para difundir o facilitar el acceso de esta.

Por lo que se considera imprescindible generar mecanismos o diferentes estrategias para que las personas que escojan Uruguay como país de destino puedan acceder a la información necesaria antes de emprender el viaje, de manera de poder reducir las dificultades que vulneran los derechos de las personas migrantes.

## XI - REFLEXIONES FINALES

El presente documento pretendió dar a conocer los diferentes itinerarios documentales que recorren los ciudadanos dominicanos y cubanos cuando llegan a Uruguay y procuran reglamentar su situación migratoria y documental.

La pertinencia del tema escogido está dada porque la regularización migratoria, y el acceso a la documentación son la llave que allana el camino y garantizan el acceso a las políticas de carácter universal del Estado uruguayo, y abren puertas hacia la inclusión social dentro del territorio nacional. Sin embargo, se ha detectado en documentos que anteceden<sup>21</sup> que existen grandes obstáculos en la implementación de la normativa vigente en lo que refiere a los trayectos documentales. Estos obstáculos, se observan en la primera instancia, al momento en que el ciudadano extranjero ingresa al país con la intención de permanecer en este, y comienza a tramitar los documentos de identificación necesarios para el goce de sus derechos en este destino. Aquí se comienzan a percibir una serie de dificultades que complejizan su trayecto documental. Como consecuencia de las problemáticas que se interponen durante dicho trayecto, es que se desarrollan diferentes estrategias para intentar llegar al fin último que es obtener los documentos de identidad, que permiten el ingreso y permanencia en el país. De esta manera, se observa que las diferentes estrategias que adopta cada grupo de población desembocan en diferentes itinerarios documentales.

Para lograr dicho objetivo, se realizó un estudio exhaustivo detallado, teniendo presente la literatura académica sobre la temática, así como también la voz de los actores tanto de las diferentes organizaciones sociales concernientes a la temática, como funcionarios de las diferentes instituciones estatales que intervienen en proceso migratorio, indagando sobre su percepción de dicho trayecto.

En este estudio se contempló que la migración es parte de la historia del país, marcada por varios cambios y variantes a lo largo de los años. En la actualidad se observa, la llegada de muchos ciudadanos de origen caribeño, principalmente dominicanos y cubanos, quienes se desplazan desde su país de origen, atravesando América Latina, hasta

---

<sup>21</sup> España (2018); MIDES (2017); Prieto y Márquez (2019); Uriarte (2018).

llegar a uno de los puestos migratorios de Uruguay, con la expectativa de poder tener una mejor calidad de vida en este país, y ayudar a sus familias desde aquí.

Ante el gran peso que está tomando el fenómeno migratorio en las últimas décadas, es que el Estado uruguayo, así como también varios de la región, han procurado trabajar en pro de los derechos de las personas migrantes, creando leyes y decretos que reconocen los derechos de las personas migrantes y refugiadas, la importancia de garantizar canales para la regularización y el derecho de las personas migrantes y refugiadas al trabajo, la educación, salud y vivienda, entre otros.

Dentro de los resultados obtenidos, se pudo conocer que ciudadanos cubanos y dominicanos que escogen a Uruguay como país de destino, son personas jóvenes, motivadas por mejorar su situación social y económica a través de la inserción en el mercado laboral.

Por otra parte, a lo largo de la investigación, se corroboró que no existe un único itinerario documental, ya que el mismo está condicionado por los recursos y la información que las personas migrantes poseen previo al viaje sobre cómo ingresar de modo regular al país y cómo permanecer en él.

El análisis de entrevistas arrojó que la principal dificultad, sobre todo para los ciudadanos cubanos, está en obtener la visa que habilita su ingreso al país. Se percibió que este hecho está relacionado con que los solicitantes, son personas de bajo estrato económico, por lo que muchas veces no califican para acceder a dicho documento. Como surgió en varias de las entrevistas, se contempla que la visa no funciona como una medida de protección y seguridad para las personas migrantes, sino que vulnera su situación migratoria. Ello se ve reflejado en dos aspectos, el primero en las modalidades de viaje que emprenden ciudadanos cubanos y en menor medida dominicanos, recorriendo toda América Latina, encontrándose expuestos a mayores riesgos e inseguridades durante el viaje. En el segundo aspecto que se visualiza, es en los complejos itinerarios documentales que transitan una vez que llegan a Uruguay. Como fue expuesto, una de las estrategias que caracteriza a la población cubana para ingresar bajo la condición documental regular al territorio nacional, es solicitar refugio en los puestos fronterizos de migración. Este hecho, complejiza su situación migratoria, ya que implica mayor tiempo para que se le conceda la condición de refugiado, por tanto no reciben la protección inmediata que implica este

estatus migratorio. A su vez se ha observado que la mayoría de las solicitudes de refugio no son otorgadas a sus respectivos solicitantes y una gran cantidad de ellos renuncia a la condición o a la solicitud de refugio al momento que se emplea en un trabajo formal y puede acreditar los medios de vida para acceder a una visa. De esta forma se observa un complejo y largo trayecto documental, ya que el mismo no culmina con la solicitud de refugio, sino que al momento de adquirir un empleo deben comenzar a tramitar la visa desde Uruguay, conllevando al menos un viaje de ida y vuelta hacia el exterior, para luego continuar con la tramitación de los documentos que aseguren la permanencia en el territorio nacional.

También se visualizó un cuello de botella muy importante en el trámite de solicitud de residencia, más precisamente en los tiempos de espera en agenda para tener la primera audiencia, sumada a la dificultad que les sucede a algunas personas por no presentar, o presentar en mal estado la documentación necesaria al momento de realizar el trámite. Esta dificultad complejiza la situación, ya que implica mayor tiempo de espera y más costos en ir al país de origen o gestionar mediante terceros los documentos olvidados. Se revela, según la voz de las personas entrevistadas, que esta dificultad perjudica principalmente a los ciudadanos dominicanos, y generalmente a los migrantes con menos recursos económicos, ya que realizan el trámite una vez que llegan al país (a diferencia de personas con más recursos que ya viajan con una fecha prevista para la primera audiencia). Esto implica por un lado, estar más tiempo sin acceder a la CI provisoria, y por otro lado tener que contar con los recursos informáticos (para agendarse) y el dinero para abonar el precio de la primera entrevista, así como también el precio del apostillado y la legalización de los documentos del país de origen.

Se pudo contemplar según las entrevistas que fueron realizadas que estas dificultades están dadas por la falta fluida de información que manejan los ciudadanos extranjeros. Se observó, que muchos emprenden su viaje sin conocer el procedimiento a seguir una vez que arriban al destino deseado. Si bien se reconoce que muchos de ellos han sido guiados por amigos o familiares que ya estaban en Uruguay, la información que tienen no es la adecuada, complejizando el recorrido institucional. Por ello, gran parte de los entrevistados señaló la falta de canales de información accesibles y amigables, es decir con términos y referencias que sean de comprensión para la población de toda la región y no

solo para los uruguayos. A su vez indican que sería positivo, que el material que es otorgado como referencia, no solo contenga las instituciones a las que se debe concurrir, sino también los documentos que deben presentar ante cada una de ellas, y los costos económicos correspondientes de cada instancia. Así como también información adicional, en lo que respecta los derechos, deberes de las personas migrantes.

Por otra parte, como fue observado, mientras que algunos funcionarios recomiendan la solicitud de refugio, a aquellas personas que llegan hasta la frontera sin los documentos que permiten el ingreso documental regular, otros de los actores institucionales consideran que no habría que recomendar dicha solicitud como una herramienta para ingresar al territorio nacional de forma regular, ya que sería un mecanismo improcedente. Por lo tanto, se considera que es fundamental que los funcionarios de los puestos fronterizos implementen un criterio único al momento de recomendar medidas u acciones para que las personas puedan ingresar al territorio nacional bajo la condición documental regular, mitigando las diferentes discrecionalidades que afectan a la ley de refugio.

Por otra parte, se reconoce que es imprescindible que los consulados uruguayos tengan un papel más activo, promoviendo y fortaleciendo una migración segura y ordenada, dentro del marco de las normativas vigentes y derechos humanos. De esta manera, las personas interesadas en migrar podrán consultar previo al viaje sobre los documentos que les son necesarios traer consigo para establecerse en el país, así como también informarse sobre el itinerario documental a recorrer, a cuáles instituciones se debe presentar, con que documentos y cuáles son los plazos.

El análisis de las entrevistas permitió corroborar que el discurso normativo que la ley de migración expresa, tiene carencias en la implementación ya que las dificultades expresadas se traducen en obstáculos para el acceso y ejercicio de los derechos de las personas migrantes que tienen el anhelo de residir en Uruguay. Por tanto, quedan al descubierto grandes deberes por parte del Estado uruguayo en lo referente a vías de protección de los derechos de las personas que se trasladan hacia este destino, sobre todo en lo que respecta a la situación de migrantes de los países caribeños.

Por lo tanto, se considera que es fundamental generar mecanismos para garantizar los lineamientos que la ley de migración manifiesta. Como fue desarrollado, uno de los

puntos más relevantes que se visualizo es el desconocimiento que los ciudadanos extranjeros poseen para poder acceder a los documentos que garanticen los derechos sociales, económicos, políticos, derechos que respaldan su seguridad como ciudadanos (tanto para ellos como para su familia) sin hacer distinción con las personas nacionales. De esta manera, se valora que el primer paso sería una adecuada distribución de la información, tal como lo estipula la Ley. La misma debería ser clara, sin ambigüedades, y de fácil acceso, para que todos los que emprenden la travesía, estén informados sobre la hoja de ruta para la regularización documental y migratoria a seguir en el destino. Un adecuado conocimiento previo, es decir saber a dónde dirigirse, con qué documentos contar, en qué fechas, reduciría situaciones de vulnerabilidad, ya que el proceso migratorio se acortaría solo a los tiempos de espera que marcan las instituciones. De este modo sería posible tener un documento de identificación que contribuya al desarrollo de mejores condiciones de vida. Es decir, a alcanzar el efectivo acceso a los derechos, a contar con un trabajo decente, a las prestaciones sociales, a una vivienda digna, a una adecuada atención en la salud, a educación, entre otras. Se comprende que el acceso a la información es fundamental, ya que es el primer paso hacia el reconocimiento como sujeto de derechos. Tener la información, conocer cuáles son los deberes y garantías que las personas poseen como migrantes, en el marco de los derechos humanos, es imprescindible para que lleguen a alcanzar una vida digna, tanto para ellos como para sus familias, que se permitan desarrollar sus expectativas y sueños que los llevaron a tomar la decisión de migrar. Sin embargo, no solo basta con poseer la información, sino que los medios para tramitar la documentación deberían tener un carácter más flexible, agilizando y simplificando el trayecto institucional en pro del reconocimiento y ejercicio de todas las personas migrantes en Uruguay.

En suma, se percibe que, si bien el discurso normativo se posiciona desde entender la migración como un derecho humano, existe una brecha entre sus enunciados y su implementación. Esta problemática se visualiza con claridad cuando se analiza la situación documental de los ciudadanos cubanos y dominicanos que quieren establecerse en país, con el fin de tener una vida digna con su familia, observando que en realidad los derechos humanos de las personas migrantes no están siendo garantizados como tales.



### **Referencias bibliográficas:**

Arocena, F. Sansone, S. (2017) “Los nuevos migrantes dominicanos en Montevideo” En: El Uruguay desde la sociología. Montevideo, Uruguay.

Blanchet (1989) Entrevistar En Blanchet, “Técnicas de Investigación en Ciencias Sociales”. Madrid. Narcea S.A. Ediciones

Batthyány, K. y Cabrera M. (2011) "Metodología de la Investigación en Ciencias Sociales: Apuntes para un curso inicial". Departamento de Publicaciones, Unidad de Comunicación de la Universidad de la República (UCUR). Montevideo

Castles, S. (2010) “Migración irregular: causas, tipos y dimensiones regionales”. En: Migración y Desarrollo, vol. 7, núm. 15, 2010, 49-80

España, V. (2018) “Derechos de papel. El derecho a migrar en Uruguay a diez años de la ley 18.250”. En Derechos Humanos en el Uruguay (SERPAJ). Montevideo, Uruguay.

Gandini, L. Prieto, V. Lozano, F. (2019) “El éxodo venezolano: migración en contextos de crisis y respuestas de los países latinoamericanos” En: Crisis y migración de población venezolana. Entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica, Ciudad de México: UNAM.

Gandini, L. Lozano, F. Alfaro, Y. (2019) “Aprender a ser migrante”. Bondades y tensiones que enfrenta la comunidad venezolana en México” En: Crisis y migración de población venezolana. Entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica, Ciudad de México: UNAM.

Koolhas, M. y Nathan, M. (2013) “Inmigrantes internacionales y retornados en Uruguay: magnitud y características”. Informe de resultados del Censo de Población 2011. Instituto Nacional de Estadística (INE).

Koolhaas, M. Prieto, V. y Robaina, S. (2017) “Los uruguayos ante la inmigración”. Encuesta Nacional de actitudes de la población nativa hacia inmigrantes extranjeros y retornados. (Documento de Trabajo/ FCS-PP; 01). Udelar. FCS. Montevideo, Uruguay.

Maldonado, C. Martinez, J. y Martínez R. (CEPAL) (2018) “Protección social y migración Una mirada desde las vulnerabilidades a lo largo del ciclo de la migración y de la vida de las personas”. Naciones Unidas, Santiago.

Martinez, J. (CEPAL) (2008) “Migración internacional, derechos humanos y desarrollo”. En: América Latina y el Caribe migración internacional, derechos humanos y desarrollo”. Santiago de Chile.

Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) (2012): Caracterización de las nuevas corrientes migratorias en Uruguay. Inmigrantes y retornados: acceso a derechos económicos, sociales y culturales. Montevideo, Uruguay.

Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) (2015): Guía de Atención y Derivación para la regularización de la documentación uruguaya. Montevideo, Uruguay.

Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) (2017): Caracterización de las nuevas corrientes migratorias en Uruguay. Nuevos orígenes latinoamericanos: estudio de caso de las personas peruanas y dominicanas. Montevideo, Uruguay

Montiel, C. Prieto, V. (2019) “Garantizada la protección jurídica, otros son los desafíos. Venezolanos en la ciudad de Montevideo” en Crisis y migración de población venezolana. Entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica, Ciudad de México: UNAM.

Naciones Unidas, (ONU) (2013) “Migración y derechos humanos. Mejoramiento de la gobernanza basada en los derechos humanos de la migración internacional”.

Paredes, M. (2018) “Inmigración y emigración en la demografía uruguaya” En: Aguilar, C. Política y sociedad en el Uruguay. Recopilación de trabajos (2018). Montevideo, Uruguay.

Pellegrino, A. (2008) “Las políticas de migración y desarrollo”. En: Comp. Calvo, J.J y Mieres, P. (2008) Sur, migración y después: propuestas concretas de políticas de población en el Uruguay. Editorial Rumbos

Pellegrino, A. PUND (2009) “Uruguay: País de migrantes internos y externos”. Material complementario del Informe Mundial sobre Desarrollo Humano, 2009. Superando barreras: Humandidad y desarrollo humano.

Taks, J. (2010), “Antecedentes y desafíos de las políticas de migración en Uruguay”. En: Estado actual y perspectivas de las políticas migratorias en el MERCOSUR. Montevideo, Uruguay. FLACSO.

Valles, M.S. (1999) "Técnicas Cualitativas de Investigación Social". Reflexión Metodológica y Práctica Profesional. Ed. Síntesis, S.A. Madrid, España.

### **Fuentes Documentales:**

Arocena, F. (2009) “La contribución de los inmigrantes en Uruguay”. Papeles del CEIC. Revista Internacional de Investigación en Identidad Colectiva, (2), 1-42. Extraído de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=76512778005>

ANMSTÍA, Informe regional actual, (2018) “La situación de los derechos humanos en el mundo”. Extraído de: <https://www.amnesty.org/es/documents/pol10/6700/2018/es/>

ANMSTÍA, Informe regional actual, (2019) “Capítulo ampliado sobre Uruguay”. Extraído de: <https://www.amnistia.org.uy/posts/view/331/informe-regional-y-capitulo-ampliado-sobre-uruguay>

ANMSTÍA Internacional, Informe (2017/2018). Extraído de:  
[https://www.amnistia.org.uy/files/site/CapituloUruguayAmpliado\\_InformeAmnistia2017-2018.pdf](https://www.amnistia.org.uy/files/site/CapituloUruguayAmpliado_InformeAmnistia2017-2018.pdf)

Aja, A. Rodríguez, M. Orosa, R. Albizu, J. y Campos E. (2017), “La migración internacional de cubanos. Escenarios actuales”, *Novedades de Población*, 26 (julio-diciembre). Extraído de: <http://scielo.sld.cu/pdf/rnp/v13n26/rnp040217.pdf>

Bengochea, J, y Madeiro, V. (2020) Acceso a la vivienda adecuada de las personas migrantes en la ciudad de Montevideo. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF Uruguay Programa de Población, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República Observatorio de Movilidad, Infancia y Familia en Uruguay. Extraído de: [https://omif.cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2020/11/INFORME\\_VIVIENDA\\_WEB.pdf](https://omif.cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2020/11/INFORME_VIVIENDA_WEB.pdf)

CELS/CAREF, (2020). “Laberintos de papel. Desigualdad y regularización migratoria en América del Sur”. Extraído de: <https://www.CELS/CAREF.org.ar/web/publicaciones/laberintos-de-papel-desigualdad-y-regularizacion-migratoria-en-america-del-sur/>

Convención sobre el estatuto de los refugiados, (ONU) 22 de abril de 1954. Extraído de: <https://www.acnur.org/la-convencion-de-1951.html>

Debandi, N. Ferenandez, M. y Patallo. (2017) Instituto de Políticas Públicas En Derechos Humanos del MERCOSUR. “Derechos Humanos de Personas Migrantes”. Buenos Aires, Argentina. Extraído de: <https://www.ippdh.mercosur.int/publicaciones/derechos-humanos-de-personas-migrantes-manual-regional/>

Fernández. M, Soto. R, Bengochea. J, y Márquez. C. (2020) Dinámicas familiares de las personas migrantes en la ciudad de Montevideo. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF Uruguay Programa de Población, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República Observatorio de Movilidad, Infancia y Familia en Uruguay.

Extraído de: [https://omif.cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2020/11/INFORME\\_FAMILIA\\_WEB.pdf](https://omif.cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2020/11/INFORME_FAMILIA_WEB.pdf)

Gómez. M, Pizzarulli. L, y Vizcaíno. A. (2020). Repositorio normativo sobre la movilidad e inclusión socioeconómica de la población migrante y refugiada en Uruguay. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF Uruguay. Programa de Población. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. Observatorio de Movilidad, Infancia y Familia en Uruguay. Organización Internacional para las Migraciones. Extraído de: <https://omif.cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2020/11/Repositorio-normativo-movilidad-inclusion-migrantes-en-Uruguay.pdf>

Idas y Vueltas y CSEAM – Udelar, 2020. Trámites en Uruguay para personas migrantes, solicitantes de refugio y personas refugiadas. Extraído de: [http://www.imcanelones.gub.uy/sites/default/files/slider\\_informacion/archivos\\_adjuntos/tramites\\_en\\_uruguay\\_final.pdf](http://www.imcanelones.gub.uy/sites/default/files/slider_informacion/archivos_adjuntos/tramites_en_uruguay_final.pdf)

Koolhaas. M y Pellegrino. A (2020). “Análisis general de la dinámica migratoria de Uruguay”. En: “Las políticas públicas sobre migraciones y la sociedad civil en América Latina. Los casos de Ecuador, Uruguay y Venezuela”. Extraído de: <https://simn-global.org/wp-content/uploads/2020/09/Book-and-Cover-SP.pdf>

Ley N° 18250 “Migración”. Centro de Información Oficial (IMPO). Montevideo, Uruguay, 06 de enero de 2008. Extraído de: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp5095696.htm>

Ley N° 18076 “Derecho al Refugio y a los refugiados. Ley de refugiados”. Centro de Información Oficial (IMPO). Montevideo, Uruguay, 19 de diciembre de 2006.

ONU 2015. Migración Derechos Humanos y Gobernanza. Extraído de: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18076-2006/14>

Márquez. C, Escoto. A, Espíndola. F, Prieto. V. (2020) “Inmigración y desigualdad en el mercado de trabajo uruguayo resultados y recomendaciones de políticas”. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, ANII. Extraído de: <https://omif.cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2020/11/Policy-Brief-Inmigracio%CC%81n-y-desigualdad-en-el-mercado-de-trabajo-uruguayo-2020-1.pdf>

OIM (2011). Perfil Migratorio del Uruguay. Montevideo: OIM. Extraído de: <https://uruguay.iom.int/sites/default/files/publicaciones/Perfil%20Migratorio%20Uruguay%202011.pdf>

OIM (2018) “Evaluación de acuerdo de residencias del MERCOSUR y su incidencia en el acceso a derechos de los inmigrantes”. Extraído de: [https://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/publicaciones/Cuaderno\\_9-Evaluacion\\_del\\_Acuerdo\\_de\\_Residencia\\_del\\_MERCOSUR.pdf](https://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/publicaciones/Cuaderno_9-Evaluacion_del_Acuerdo_de_Residencia_del_MERCOSUR.pdf)

OIM, (2018) “Informe sobre las migraciones en el mundo 2018”. Extraído de: [https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr\\_2018\\_sp.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_sp.pdf)

Santestevan. A, Koolhaas. M. (2020) “Políticas públicas y programas sobre migración en Uruguay” En: “Las políticas públicas sobre migraciones y la sociedad civil en América Latina. Los casos de Ecuador, Uruguay y Venezuela”. Extraído de: <https://simn-global.org/wp-content/uploads/2020/09/Book-and-Cover-SP.pdf>

Prieto, V. y Márquez, C. (2019) “Inclusión social de inmigrantes recientes que residen en viviendas particulares de Uruguay transfronteriza”. Montevideo, Uruguay. Extraído de: <https://hdl.handle.net/20.500.12008/23222>

Rivero, S. (2020) “Estudios de flujos de cubanos hacia Uruguay. Informe final”. Extraído de <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/sites/ministerio-desarrollo-social/files/2020-09/respuesta%20solicitud%20informaci%C3%B3n%20p%C3%BAblica.pdf>

Uriarte, P. (2018) “Del dicho al hecho. Algunas consideraciones sobre la implementación de una política migratoria con perspectiva de derechos humanos”. En Secretaría de Derechos Humanos y Presidencia de la República Oriental del Uruguay (2018) Movilidad Humana. Montevideo, Uruguay. Extraído de: <https://www.gub.uy/secretaria-derechos-humanos/sites/secretaria-derechos-humanos/files/documentos/publicaciones/libro%20movilidad%20humana.%20digital.pdf>

### **Sitios Web consultados:**

Amnistía Uruguay

<https://www.amnistia.org.uy/>

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur) Uruguay

- <https://www.acnur.org/uruguay.html>
- <https://help.unhcr.org/uruguay/personas-refugiadas-en-uruguay/solicitar-la-condicion-de-refugiado-a-en-uruguay/>
- <https://www.acnur.org/5b05b7534.pdf>

Ancur:

<https://www.acnur.org/5b05b7534.pdf>

Dirección Nacional de Migración (DRNM)

- <https://migracion.minterior.gub.uy/>

Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE)

- <https://www.iom.int/es>

Migración - Sitio Oficial

- <https://www.gub.uy/migracion>

Organización Internacional de las Migraciones (OIM)

- <https://www.iom.int/es>
- <https://www.iom.int/es/terminos-fundamentales-sobre-migracion>