



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL
Monografía Licenciatura en Trabajo Social

**Sobre la regularización jurídica de las personas
migrantes: un análisis acerca de la implementación de la
Ley N° 19.254 en Uruguay**

Angie Magali Mendoza Ramos
Tutora: Silvia Rivero

2022

Agradecimientos

Me gustaría darme un pequeño lugar para expresar mis más profundos agradecimientos a las personas que me acompañaron durante todo este proceso, con esta monografía cierra una etapa fundamental de mi vida, y no puedo ni quiero dejar de mencionarlas. En primer lugar al compañero de vida que elegí y elegiré siempre, Mathias, que me contuvo con amor y ternura todos estos años de formación universitaria. También quiero agradecer a mis facuamigas Michelle, Elisa y Valentina que a esta altura de la vida elijo sacarle el pronombre “facu”, en poco tiempo se convirtieron en una parte esencial de mí. Asimismo quiero agradecer a mi mejor amiga de años, Analía, que me supo acompañar y contener en los momentos más difíciles de la carrera. Agradecer especialmente a mi papá, que me sostuvo la mano desde el momento en que tuve que dejar todo lo que conocía para venirme a estudiar a una ciudad completamente ajena a mi, sin vos papá, no podría estar escribiendo estas palabras, sos mi pilar para siempre.

Por último quisiera extender mi agradecimiento a los entrevistados y entrevistadas que se tomaron parte de su tiempo para colaborar con sus testimonios, y muy especialmente a Ruth Fazio, que, sin conocerme, me brindó una ayuda inmensa.

Gracias infinitas a mi tutora, Silvia Rivero, que me dió el primer sí y me siguió acompañando en este camino. Finalmente gracias a la Universidad de la República, por brindarnos el acceso igualitario y gratuito a una educación de calidad.

Con mucha emoción, les digo a todos y todas ustedes ¡GRACIAS! Hoy puedo afirmar que estos años de esfuerzo valieron la pena.

Dedicado especialmente a la memoria de mi madre,

gracias má, esto es para vos

Universidad de la República
Facultad de Ciencias Sociales
Departamento de Trabajo Social
Monografía final de grado

Sobre la regularización jurídica de las personas migrantes: un análisis acerca de la implementación de la Ley N° 19.254 en Uruguay

Resumen

En el marco del Acuerdo de Residencia dispuesto por el MERCOSUR en diciembre del 2002, Uruguay como Estado Parte del bloque, aprobó en agosto del 2014, la Ley N° 19.254 que versa sobre la facilitación de la residencia permanente en la República a los extranjeros cónyuges, concubinos, padres y/o hermanos de nacionales uruguayos, y a los nacionales de los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR.

La siguiente monografía pretende exponer y analizar las principales carencias que presenta esta Ley en cuanto a su modo de implementación, transversalizada por la instalación de la emergencia sanitaria producto de la pandemia por COVID-19 que, naturalmente, ha tenido fuertes implicancias en la tramitación de las residencias. En este sentido, se plantean los principales obstáculos que derivan de la forma en que se está implementando el Acuerdo de Residencia en Uruguay, y a los que se enfrentan las personas migrantes comprendidas en el párrafo anterior, en pos de regularizar su situación jurídica en el país. Los análisis permiten concluir que estos obstáculos se convierten, en el corto y largo plazo, en una barrera a sus derechos económicos, sociales y culturales.

La presente monografía fue abordada desde una metodología exploratoria y cualitativa, que combinó la revisión documental y el análisis de entrevistas a personas migrantes.

Palabras claves: migración, regularización, derechos, pandemia, Uruguay, Ley N° 19.254, residencia, MERCOSUR.

TABLA DE CONTENIDO

Resumen	2
Capítulo I. Presentación del tema	4
1.1. Introducción	4
1.2. Antecedentes	6
1.3. Objetivo general y específicos	8
1.4. Consideraciones metodológicas	8
Capítulo II. Marco teórico y conceptual	10
2.1. El multiculturalismo como perspectiva de integración	10
2.1.1. Dimensión jurídica de la integración: la importancia de la regularización migratoria	15
2.2. Acuerdo de Residencia del MERCOSUR	18
2.3. Ley N° 19.254: principios y disposiciones	22
Capítulo III. Análisis y conclusiones	26
3.1. Regulación de la situación jurídica mediante los actuales dispositivos: un acercamiento a cómo se tramita la residencia permanente en la realidad uruguaya actual	26
3.2. La aparición de la pandemia y sus efectos sobre los procesos de integración jurídica de las personas migrantes: implicancias en la gestión de las residencias permanentes	32
3.3. Las voces de los protagonistas: la gestión de la residencia antes y después de la pandemia	34
Capítulo IV. Reflexiones finales	39
Referencias bibliográficas	43

Capítulo I. Presentación del tema

1.1. Introducción

El presente trabajo constituye la monografía final de grado de la Licenciatura de Trabajo Social, enmarcada dentro de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Uruguay. El objetivo general que estructura la investigación está dado por un proceso de discusión teórica acerca de lo que establece la Ley N° 19.254 sobre la facilitación de residencias permanentes a extranjeros/as que sean cónyuges, padres, madres y/o hermanos/as de nacionales uruguayos y a los nacionales de los Estados Partes y Asociados del MERCOSUR, y el proceso de implantación que está teniendo actualmente la normativa en el país, como dos caras de un mismo fenómeno.

La Ley N° 19.254 en Uruguay nace a partir del “Acuerdo sobre Residencia para nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR” firmado y aprobado entre agosto y noviembre del año 2002 e impulsado por los países del MERCOSUR en un intento de profundizar y fortalecer el proceso de integración. En este sentido, se establecen por primera vez en la historia, reglas comunes a todos los países que conforman el bloque en torno a la gestión de residencias. El Acuerdo establece ciertas garantías para los nacionales de un Estado Parte que deseen residir en otro, facilitando la obtención de una residencia temporaria con posibilidades de convertirse en permanente mediante la aprobación de unos pocos requisitos. El Acuerdo ha sido definido en pocas palabras, como uno de los avances más significativos en materia de protección de los derechos de las personas migrantes.

No obstante, hasta la fecha se han percibido determinadas carencias en cuanto a la implementación del Acuerdo en nuestro país. En este sentido, el trabajo parte de la hipótesis de que la implantación de la Ley N° 19.254 está teniendo fuertes limitaciones, puesto que lejos de facilitar el proceso de tramitación de las residencias permanentes, la aplicación de la normativa se está dando por dispositivos (en su mayoría digitales) que resultan altamente complejos. A esta situación se le suma la instalación de una emergencia sanitaria derivada de la pandemia mundial provocada por el COVID-19, con fuertes implicancias en la tramitación de las residencias, en tanto ha traído problemas vinculados con la excesiva demora en las agendas, cupos altamente reducidos y limitados, y embajadas que han cerrado sus puertas. Estos y otros factores se suman para constituirse en una situación profundamente compleja

para las personas que intentan regularizar su situación jurídica en el país, y que se convierte, en el corto y largo plazo en una barrera a sus derechos económicos, sociales y culturales.

La elección del tema surge a partir de un interés personal, vinculado con el proceso de práctica pre-profesional desarrollado durante los años 2020-2021, en los que fue posible observar cómo los múltiples aspectos burocráticos que se exigen en la gestión de residencias del Ministerio de Relaciones Exteriores, se transforman en barreras materiales y simbólicas. En este sentido, debe interpelarnos aquellas situaciones en que los y las migrantes no disponen de los recursos o conocimientos para acceder a los formularios digitales necesarios, ya sea porque no cuentan con una computadora, un celular, o acceso a internet. Así pues, es cómo los requisitos y procedimientos que establece la Ley puede “simplificar y facilitar los trámites o pueden construir laberintos administrativos de tránsito oneroso, difícil y lento que obstaculicen o desincentiven la regularización.” (CELS/CAREF, 2020, p. 43).

Para la elaboración de la monografía se realizó una revisión bibliográfica y documental, mediante el análisis de fuentes secundarias como informes de organismos nacionales e internacionales, leyes, decretos, documentos académicos y técnicos sobre la ley analizada, así como también la formulación de entrevistas a personas migrantes a fin de conocer los cambios que ha introducido la pandemia en los procesos de obtención de las residencias permanentes, en el marco del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Como parte de esta presentación, se exponen resumidamente las características sociodemográficas de la población a la que está dirigida la normativa. Desde un punto de vista demográfico, se ha observado que el mayor contingente de población inmigrante corresponde con edades jóvenes, entre los 20 y 39 años, por lo tanto se los considera dentro de la población económicamente activa. (Koolhaas y Pellegrino, 2020). En lo concerniente al nivel educativo alcanzado, los datos del último censo realizado en el 2011 demuestran que las personas nacidas en el exterior poseen un nivel educativo bastante superior que la población no migrante para la misma edad. Finalmente, en materia laboral se observan similitudes con los países de la región, en tanto existe un visible desfase entre la calificación laboral y el nivel educativo alcanzado, esto es, el fenómeno de la “sobrecalificación”.

La monografía está estructurada en cuatro grandes capítulos, el primero de ellos da cuenta de la presentación general del tema a investigar, en donde se presenta la introducción, los antecedentes del problema, los objetivos tanto general como específicos y la estrategia

metodológica utilizada. En el segundo capítulo se presenta el marco teórico del trabajo, detallando las conceptualizaciones fundamentales necesarias que permitan comprender el tema de estudio abordado y sus diversas ramificaciones. En tercer lugar, se llevará a cabo un proceso de análisis y problematización en función de lo presentado en el marco teórico y a partir de los testimonios planteados por los/as entrevistados/as en el trabajo de campo. Finalmente, en el cuarto y último capítulo se recogen las principales conclusiones a las que condujo el presente trabajo, así como algunas reflexiones a nivel personal.

1.2. Antecedentes

Existen en la actualidad tres grandes normativas jurídicas que componen el bloque de política migratoria uruguaya y que han sentado las bases para la promoción de una migración regular y segura en el país. No es hasta los primeros años del siglo XXI que el fenómeno de las migraciones internacionales comienza a ser tratado como un tema relevante en la agenda política uruguaya, principalmente bajo la administración del presidente Tabaré Vázquez en lo que se denominó como “la nueva política migratoria” (Taks, 2010). El pilar fundamental de esta nueva política está dado por la Ley N° 18.250¹ aprobada en enero del 2008, en la que se dejan asentados los derechos y deberes de las personas migrantes que llegan al territorio, entendiendo a la migración en clave de Derecho inalienable.

A partir de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 de la que Uruguay es parte, se aprobó, en diciembre de 2006, la Ley N° 18.076² que consagra el derecho a la solicitud de refugio y establece el estatuto de las personas refugiadas. Esta normativa contiene, además, la novedad del derecho a la reunificación familiar.

Por su parte, en agosto de 2014 Uruguay aprobó la Ley N° 19.254³, que modifica ciertos artículos de la Ley N° 18.250 a fin de facilitar el trámite de residencia permanente para aquellos extranjeros cónyuges, concubinos, padres, hermanos y nietos de uruguayos, así como a los nacionales de los Estados Partes del Mercado Común del Sur (en adelante MERCOSUR) y Estados Asociados. Este “Acuerdo sobre Residencia” como normalmente se lo conoce, constituye el primer intento del bloque por instrumentalizar una política migratoria común. (Taks, 2006). En torno a esta Ley se organizará la discusión del presente trabajo.

¹ Véase en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18250-2008>

² Véase en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18076-2006>

³ Véase en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19254-2014>

Dentro de los antecedentes que analizan la forma en que se ha implementado el Acuerdo en los distintos países que conforman el MERCOSUR, es posible mencionar el importante estudio elaborado en el año 2018 por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) sobre la evaluación del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR y su incidencia en el acceso a derechos de los y las migrantes. El mismo desarrolla la forma en que se ha ido desarrollando el Acuerdo y los alcances que ha tenido en los países signatarios, mediante análisis cuantitativos de residencias otorgadas, revisiones documentales de los marcos normativos y múltiples entrevistas realizadas tanto a funcionarios del área migratoria en cada país como a miembros de organizaciones de inmigrantes. Asimismo, se analizan los efectos que ha tenido este Acuerdo en el acceso a los derechos de las personas migrantes, principalmente en materia de salud, educativa y laboral.

Del mismo modo, también se toma como referencia el estudio sobre experiencias en la implementación del acuerdo de residencia del MERCOSUR y asociados, como parte de la XIV Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM) celebrado en octubre del 2014 en Lima, Perú. En él se evalúa la puesta en práctica del Acuerdo de Residencia en los países firmantes, así como el alcance del mismo, su estado de vigencia y la efectiva aplicación en cada uno de los Estados Parte.

Adicionalmente se utiliza un estudio de políticas públicas sobre migraciones en América Latina publicado por la Red Internacional de Migración Scalabrini (SIMN). En el documento se analiza la definición e implementación de las políticas públicas y el rol que tiene la sociedad civil en tres países seleccionados de América del Sur: Ecuador, Uruguay y Venezuela. Se toma como referencia fundamentalmente el capítulo dos del trabajo que considera el caso uruguayo, haciendo un recorrido por las distintas dinámicas migratorias que ha tenido el país desde su nacimiento como República (Koolhaas y Pellegrino); por el marco normativo migratorio que ha regido en el territorio y los acuerdos internacionales a los que se ha adherido Uruguay como país (Koolhaas y Santestevan); asimismo se examina el grado de participación e influencia de la sociedad civil en la creación de las políticas migratorias (Dinorca); y finalmente se recogen los espacios e instrumentos que han surgido de participación ciudadana en la implementación de políticas públicas sobre migraciones. (Koolhaas y Pellegrino).

Al margen de estas referencias se ha observado que todos los documentos que analizan el Acuerdo de Residencia del MERCOSUR lo hacen en términos generales, con poca especificidad en las normativas de cada país. De ahí que no se haya encontrado hasta el momento, ningún documento que aluda particularmente a la forma y/o a los dispositivos mediante los cuales se implementa el Acuerdo de Residencia del MERCOSUR en Uruguay al amparo de la Ley N° 19.254. En este entendido, el presente es considerado como un trabajo de corte exploratorio.

1.3. Objetivo general y específicos

Objetivo general:

Llevar a cabo un proceso de discusión teórica de lo que establece la Ley N° 19.254 sobre la facilitación de residencias permanentes y el proceso de implementación de esta normativa en nuestro país.

Objetivos específicos:

Analizar los dispositivos mediante los cuales se implementa la Ley N° 19.254 en Uruguay y sus limitaciones.

Identificar los principales desafíos a los que se enfrenta la población migrante al momento de regularizar su situación migratoria en el país.

Conocer qué cambios introdujo la emergencia sanitaria por Covid-19 en los procesos de obtención de residencias permanentes.

1.4. Consideraciones metodológicas

La presente investigación será abordada desde una metodología exploratoria y cualitativa. Es considerada una investigación exploratoria ya que, como ha sido mencionado, hasta el momento no ha sido posible encontrar estudios que se dediquen a problematizar la forma en que se ha llevado a cabo la implementación del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR, firmado por nuestro país y recogido por la Ley N° 19.254. Asimismo, la transversalización con la emergencia sanitaria que ha dejado una crisis mundial sin precedentes y que deriva de la pandemia por Coronavirus SARS COV-19, la constituye como

una novedad que aún no ha sido explorada. En efecto, tal como señalan Batthyány y Cabrera (2011) se opta por los estudios exploratorios en aquellos casos en que el problema de investigación ha sido poco o nunca estudiado, sirven por tanto para “preparar el terreno”. (p. 33).

Por otro lado, se considera un estudio cualitativo en tanto se recogen múltiples tipos de datos y fuentes para luego analizar la información recogida, atribuirle un sentido y organizarla en función a los temas que atraviesa la investigación (Batthyány y Cabrera, 2011). La selección de esta estrategia metodológica permitirá llevar adelante técnicas cualitativas a fin de alcanzar los objetivos propuestos. En este sentido, se seleccionaron dos técnicas de investigación, la revisión documental y la formulación de entrevistas.

La revisión documental puede definirse como “el proceso mediante el cual un investigador recopila, revisa, analiza, selecciona y extrae información de diversas fuentes, acerca de un tema particular (su pregunta de investigación), con el propósito de llegar al conocimiento y comprensión más profundos del mismo.” (Hurtado, 2000, p. 90). En este sentido, el trabajo se nutre de información de fuentes secundarias tales como documentos bibliográficos sobre el Acuerdo de Residencia, informes de organismos nacionales e internacionales, leyes y decretos, artículos científicos y técnicos sobre la ley analizada, tesis y monografías, materiales teóricos sobre el estado actual de la migración en Uruguay, entre otros.

Por otro lado, se seleccionó la entrevista semi-estructurada a fin de conocer las distintas realidades de las personas entrevistadas. Se consideró pertinente realizar este tipo de entrevista ya que, como bien señala Corbetta (2007) además de conceder una amplia libertad al entrevistado y entrevistador, garantiza al mismo tiempo que se puedan discutir aquellos temas considerados relevantes. El uso de esta técnica resulta fundamental para conocer las distintas realidades y obstáculos a los que se enfrentan las personas migrantes en su camino hacia la obtención de la residencia legal en el país, puesto que, en palabras de Guber (2004) “la entrevista es una de las técnicas más apropiadas para acceder al universo de significaciones de los actores” (p. 132).

Las entrevistas han sido pensadas con el objetivo de llevar a cabo un análisis comparativo que permita conocer los cambios que ha introducido la pandemia en la implementación de la Ley N° 19.254 en general, y en el proceso de obtención de residencias

permanentes en particular. Por lo tanto, se efectuarán entrevistas a personas migrantes que se encuentren (al momento de realizar el trabajo de campo) en el proceso de obtención de su residencia, cualquiera sea la etapa. De igual forma, también se entrevistará a personas que gestionaron y culminaron el trámite de obtención de residencia antes de la instalación de la emergencia sanitaria en el país.

Capítulo II. Marco teórico y conceptual

2.1. El multiculturalismo como perspectiva de integración

La perspectiva de integración social que tiene cada país es la base para la elaboración de sus políticas migratorias y encuentran sus raíces en un conjunto de ideas en torno a las fronteras nacionales y al papel del Estado. (Sassen, 1996, en Montaldo, 2007).

Los debates teóricos que se han suscitado en torno al concepto de integración en Ciencias Sociales no supone ninguna novedad, los esfuerzos por construir concepciones acerca de un paradigma de la integración proviene de una larga data no exenta de polémica, pues hasta la fecha no existe una definición académica consensuada. En efecto, lejos de constituirse en un concepto claramente definido, existe en el panorama internacional una fuerte confusión terminológica, en la que se acaban por intercambiar términos muchas veces opuestos. (De Valderrama, 2002). Rodríguez (2008) lo señala adecuadamente cuando escribe: “Hablar de “integración de los inmigrantes” es adentrarse en un campo que puede producir cierto desconcierto, teórico y político, por la diversidad de significaciones a los que el concepto se puede referir” (p. 209). El estudio de la integración ha sido ampliamente difundido en el campo de las migraciones internacionales para dar cuenta de los modos en que las personas inmigrantes se insertan en las nuevas sociedades, al tiempo que van construyendo (en un sentido económico y físico) y re-construyendo (en el sentido social) sus ciudades, señala el autor.

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM, 2011) define a la integración como:

El proceso por el cual los migrantes, tanto individualmente como en grupo, son aceptados en una sociedad... [La integración] se refiere a un proceso bidireccional de adaptación mutua entre los migrantes y las sociedades en las que conviven... [y

conlleva] la consideración de los derechos y las obligaciones de los migrantes y las sociedades de los países de destino, del acceso a diferentes tipos de servicios y al mercado laboral, y del reconocimiento y el respeto del conjunto esencial de valores que estrecha los lazos entre los migrantes y las comunidades receptoras en aras de un propósito común.⁴

Lo cierto es que todas las conceptualizaciones acerca de la integración de las personas migrantes en las sociedades de destino, se definen como una meta deseable y positiva “tanto para el desarrollo de los territorios o países receptores, como para quienes han decidido emigrar de sus lugares de origen” (Montaldo, 2007, p. 46).

Ahora bien, existen en la actualidad múltiples paradigmas teóricos que permiten entender los modos en que las personas migrantes se integran a la sociedad de acogida. Felipe Arocena y Sebastian Aguiar en su ensayo titulado “Multiculturalismo en Uruguay” (2007) han identificado tres modelos como las principales formas de integración de distintas culturas en un mismo país. A pesar de que ninguno de ellos está exento de críticas -algunas muy bien argumentadas- resulta fundamental exponer sus principales postulaciones pues es a partir de ellas que se funda el repertorio de políticas migratorias de cada país receptor. De acuerdo a la clasificación desarrollada por Arocena y Aguiar (2007) es posible representar estos tres modelos de integración en un “continuum”, en donde un extremo lo constituye el modelo asimilacionista, en el otro extremo el modelo segregacionista y en el medio de ellos se ubica el modelo multiculturalista.

Asimilación: El modelo por asimilación se define como el proceso por el cual la población migrante que llega a un país se adecúa y amolda a la cultura y al modo de vida de este, supone la necesidad de adaptarse al patrón dominante y a las leyes universales que rigen a la sociedad receptora. (Arocena y Aguiar, 2007). Para ello es indispensable que el/la migrante abandone sus propios patrones culturales, sólo de esta forma “la sociedad de adopción le reconocerá como uno de los suyos, produciéndose así la plena integración del inmigrante” (Osuna et al., 2006, p. 126). En pos de favorecer la integración, el asimilacionismo se sirve del control y la limitación del número de inmigrantes, va a decir Solana (2002) otorgando especial atención a la “segunda generación”.

⁴ Definición extraída del Portal de Datos sobre Migración. Véase en: <https://www.migrationdataportal.org/es/themes/integracion-de-los-migrantes>

Es importante destacar que la ideología asimilacionista se funda en un proceso unilateral, en tanto es exclusivamente responsabilidad de los y las migrantes hacer un esfuerzo para integrarse socialmente. El modelo asimilacionista se ha aplicado con bastante fuerza en Francia, principalmente en las políticas relacionadas a las poblaciones africanas y musulmanas presentes en el país. (Arocena y Aguiar, 2007).

Segregación: Este modelo de integración resulta bastante contrapuesto al modelo anterior, pues se basa en la idea de que la minoría que llega al país de destino desea mantenerse “intocada” por la cultura que la acoge. (Arocena y Aguiar, 2007). En otras palabras, se niegan a amoldarse a otros patrones culturales que no sean los suyos. En realidad, van a decir los autores, la segregación como tal no constituye una forma de integrarse, “sino de estar inserto como en una suerte de isla cultural dentro de una cultura mayor” (p. 13).

Un claro ejemplo de segregación sucede cuando las políticas adoptadas desde el Estado giran en torno a la necesidad de inmigración momentánea de mano de obra, sin intención de que los migrantes se conviertan en miembros de la comunidad, el ejemplo por excelencia de un modelo basado en la segregación son los “trabajadores invitados” en Alemania, el inmigrante como un residente temporal que, una vez resueltos los problemas económicos, retorna a su país de origen. (Osuna et al., 2006).

Multiculturalismo: Este modelo se funda en una filosofía profundamente anti-asimilacionista, pues se basa en el postulado del respeto y tolerancia hacia las diferentes identidades culturales. Surge en el contexto de una acelerada globalización como reacción a una tendencia de homogeneización cultural. El multiculturalismo supone, naturalmente, la no discriminación en base a la raza o etnia, apuntando al respeto por las diferencias idiomáticas, las prácticas religiosas, la expresión de símbolos, la conmemoración de fechas históricas, entre otros. (Arocena y Aguiar, 2007). Se ubica en el medio de ambos modelos extremistas anteriormente desarrollados, pues se trata de:

Una estrategia de integración (por eso no es diferenciación) que procura adoptar algunas pautas de la cultura dominante sin perder los propios (por eso no es asimilación), desarrollando una doble identidad o un sentido de pertenencia hacia su cultura original o de sus antepasados y a la cultura que lo acoge (Arocena y Aguiar, 2007, p. 13).

El ejemplo más ilustrativo de un modelo multiculturalista ha sido, como bien señalan Arocena y Aguiar (2007) las políticas del gobierno británico que conciben a los/las inmigrantes como individuos que mantienen vínculos con sus países de origen y por lo tanto conservan parte de su cultura y relaciones sociales.

En el caso de Uruguay, desde los inicios de su vida independiente y principalmente con la fuerte ola inmigratoria de fines del siglo XIX y principios del XX, la perspectiva de integración promovida desde el Estado fue la de asimilación. En efecto, Arocena y Aguiar (2007) sostienen que durante el período presidencial de Batlle y Ordoñez, el modelo de país estuvo caracterizado por el esfuerzo de integrar las diferencias de los/las inmigrantes recién llegados en un común denominador que sirviera como punto de partida para la construcción de una única nacionalidad, para ello:

La estrategia política del Estado fue limar las diferencias sociales, étnicas y religiosas, minimizando la simbología que pudiera hacer referencia a los países de origen de los inmigrantes (...) Por detrás de este modelo predominaba la convicción de que la ciudadanía, común a todos los habitantes por igual, debía ser más importante que las diferencias de los grupos particulares (Arocena y Aguiar, 2007, p. 11).

Las políticas asimilacionistas por ese entonces, se centraban en la inmigración europea, por tanto sus principales objetivos eran poblacionales, económicos y políticos. (Taks, 2010). Los principios de estas políticas estaban dados por salvaguardar la identidad nacional (Notaro, 1990, en Taks, 2010). Como sostiene Mangana (2013) citando a Arocena (2012):

El Estado adoptó la estrategia de asimilar a los grupos inmigrantes. Esta política se ha aplicado principalmente a través de las escuelas públicas, el uso universal de la lengua española, el laicismo y otra serie de estímulos para diluir las diferencias y crear una nación homogénea (Mangana, 2013, p. 9, en Arocena, 2012, p. 282).

Sin embargo, como señalan Rivero y Ríos (2019) el fenómeno actual de la migración es drásticamente diferente a como se lo concebía por aquel entonces. No es hasta la primera década del siglo XXI con la creciente importancia que adquieren las migraciones internacionales, que el Estado uruguayo cambia la forma de percibir la inmigración, ya no

como objeto de asimilación por parte del Estado, sino que ahora se comienza a adoptar una estrategia multiculturalista hacia estas poblaciones, destacando su diversidad y reconociéndolas como parte de la historia nacional. (Arocena y Aguiar, 2007).

Sin dudas un punto clave en este cambio de paradigma desde una perspectiva asimilacionista hacia una multiculturalista estuvo dado por la creación de la Ley N° 18.250 sobre Migraciones, definida en términos de Taks (2010) como “probablemente el avance más significativo en el intento de institucionalizar una política migratoria” (p. 165). A partir de entonces, la migración será entendida desde una perspectiva de derechos. Esto queda plasmado en el artículo primero de la susodicha Ley:

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 (Ley N° 18.250, art. 1).

Es posible afirmar por tanto, que el Estado uruguayo inició el camino hacia la adopción de una estrategia de multiculturalismo, como puede observarse en los artículos N° 13 y N° 14 respectivamente:

Artículo 13.- El Estado implementará acciones para favorecer la integración sociocultural de las personas migrantes en el territorio nacional y su participación en las decisiones de la vida pública (Ley N° 18.250, art. 13).

Artículo 14.- El Estado velará por el respeto de la identidad cultural de las personas migrantes y de sus familiares y fomentará que éstas mantengan vínculos con sus Estados de origen (Ley N° 18.250, art. 14).

El presente trabajo es abordado desde una perspectiva de integración multiculturalista.

2.1.1. Dimensión jurídica de la integración: la importancia de la regularización migratoria

Como se mencionó anteriormente, si bien no existe un consenso universal de lo que podría entenderse como la integración de las personas migrantes, sí hay particularidades que comparten todas -o al menos la mayoría- de las definiciones sobre el tema. Uno de esos elementos es la dimensión normativa o jurídica de la integración, que, junto con la dimensión laboral, social, cultural y política, ocupa un papel fundamental en el proceso de integración de la persona migrante al nuevo sistema del que ahora es parte.

Este enfoque jurídico-normativo está vinculado con las garantías y reconocimientos de los derechos de las personas migrantes a partir de la capacidad integradora y los tipos de derechos que cada legislación concede a esta población. En este sentido, Solé et al., (2002) distinguen tres modelos de integración jurídica: i) el modelo de inclusión/exclusión social que entiende a la inmigración como un hecho temporal y en base a ello concede derechos civiles y sociales a las personas inmigrantes, pero les niega la ciudadanía; ii) el modelo de integración por naturalización, que a diferencia del anterior, concibe a la inmigración como definitiva; y iii) el modelo de integración por ciudadanía, el cual favorece la integración jurídica.

Sánchez (2017) por su parte sostiene que la integración jurídica se debe de concebir como un proceso en dos direcciones, por un lado aquella que reconoce a los/las inmigrantes y sus descendientes como sujetos de derecho, que pasarán a incorporarse a la sociedad de destino formando parte de su cultura jurídica, y por otro lado, aquella que refiere a la obligatoriedad del Estado para diseñar e implementar acciones públicas que busquen lograr la inclusión, la igualdad y la no discriminación de estos sujetos de derecho. Es en este sentido que el autor define a la integración jurídica como un proceso puramente bidireccional, en donde “el Estado implementa políticas para que los inmigrantes se incorporen a la sociedad, así como los recién llegados hagan lo propio para formar parte de la vida del lugar de establecimiento” (p. 23).

Esta concepción de integración que propone el autor, recoge una de las figuras más importantes en el tema de las migraciones, el Estado, puesto que, como bien señala Montaldo (2007) resulta imposible entender la integración sin considerar la estructura omnipresente del mismo. En nuestro país, el concepto de integración adquiere un significado estado-céntrico,

en tanto se asume a los y las inmigrantes en un plano de igualdad de derechos que son proporcionados por el Estado. (Montaldo, 2007). El concepto de integración que tiene la legislatura uruguaya garantiza y promueve el acceso de las personas migrantes a los servicios e instituciones de la sociedad, tales como la salud, la educación y la justicia independientemente de su situación regulatoria en el país, tal como se establece en los artículos N° 9 y N° 11 de la Ley N° 18.250:

Artículo 9.- La irregularidad migratoria en ningún caso impedirá que la persona extranjera tenga libre acceso a la justicia y a los establecimientos de salud. Las autoridades de dichos centros implementarán los servicios necesarios para brindar a las personas migrantes la información que posibilite su regularización en el país (Ley N° 18.250, art. 9).

Artículo 11.- Los hijos de las personas migrantes gozarán del derecho fundamental de acceso a la educación en condiciones de igualdad de trato con los nacionales. El acceso de los hijos de trabajadores migrantes a las instituciones de enseñanza pública o privada no podrá denegarse ni limitarse a causa de la situación irregular de los padres (Ley N° 18.250, art. 11).

Existe a nivel mundial y regional, un reconocimiento de la importancia de la regularización migratoria, y la necesidad de adoptar medidas que contribuyan a prevenir y revertir la irregularidad migratoria. (UNICEF, 2022). En este sentido, uno de los instrumentos más significativos en el último tiempo es el Pacto Mundial para una Migración Ordenada, Segura y Regular elaborado bajo el mando de las Naciones Unidas como el primer acuerdo intergubernamental que abarca todas las dimensiones de la migración internacional. Firmado en Marruecos en el año 2018, los Estados firmantes (entre ellos Uruguay) se comprometen a:

Responder a las necesidades de los migrantes que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad, que pueden derivarse de las circunstancias en que viajan o de las condiciones a que se enfrentan en los países de origen, tránsito y destino, prestándoles asistencia y protegiendo sus derechos humanos (...) (UNICEF, 2022, p. 9).

De igual forma, en múltiples ocasiones de la Conferencia Suramericana de Migraciones (CSM) los Estados han ratificado diversas declaraciones sobre la relevancia de

la regularización migratoria. Sólo por mencionar algunos ejemplos, en la XVII CSM celebrada en Montevideo en el año 2017, los Estados participantes se comprometieron a “incrementar y profundizar los mecanismos para facilitar la movilidad de las personas y el acceso a la regularidad migratoria, teniendo en cuenta que la persona migrante es sujeto de derecho” (UNICEF, 2022, p. 10). En la XIII CSM desarrollada en Cartagena de Indias en 2013, los Estados afirmaron que la meta es “que en Sudamérica no haya ningún ciudadano de la región en condición de irregularidad” (UNICEF, 2022, p. 10).

Para comprender por qué la regularización migratoria constituye el escenario ideal, es importante conocer los efectos que tiene su contraparte, la irregularidad migratoria. Si bien es cierto que se trata de un concepto multifacético y por tanto no existe una definición universalmente aceptada del término, comúnmente se entiende por migración irregular a la circulación de migrantes internacionales que ingresan y/o permanecen en un país sin la correspondiente autorización. (Naciones Unidas, 2014). El término de migrante irregular ha servido para el uso de otros términos, en su mayoría de uso peyorativo, para referirse a estas personas: “indocumentados”, “no autorizados”, “ilícitos” e “ilegales”.

Contrariamente a los discursos populares (y a veces oficiales) que conciben la migración irregular en términos de “amenaza” y como un objetivo a combatir, lo cierto es que la gran mayoría de los/las migrantes que se encuentran en situación irregular ingresan a los países de destino por medios totalmente regulares, y es con el pasar del tiempo que algunos de ellos adquieren una situación irregular, por ejemplo por exceder el período de validez de su permiso de estancia. (Naciones Unidas, 2014). De esto se desprende, que la irregularidad no refiere a las personas, sino a su situación migratoria en un momento determinado, la migración regular puede volverse rápidamente irregular, y viceversa, lo que significa que los/las migrantes pueden “entrar y salir” de la irregularidad con las modificaciones de leyes y políticas del país. (Portal de Datos sobre Migración, 2022).

Las consecuencias prácticas que tiene una situación irregular en la vida de los y las migrantes pueden llegar a ser devastadoras puesto que el ejercicio de numerosos derechos está estrechamente ligado a su condición migratoria regular. El acceso al trabajo formal por ejemplo, tiene la condición de la regularidad como requisito indispensable, y de igual forma sucede en otros ámbitos fundamentales, como alquilar una vivienda o un comercio, acceder a la seguridad social, a los sistemas de salud e incluso a la educación. (CELS/CAREF, 2020).

Es importante destacar que este no es el caso de Uruguay, puesto que como ya se ha mencionado, la Ley N° 18.250 establece los derechos de acceso a la justicia, a la salud y a la educación para los hijos, independientemente de la situación migratoria de la persona.

No son ninguna novedad los riesgos a los que están expuestas las personas en situación irregular, en particular tienen altas probabilidades de ser objeto de discriminación, exclusión, abusos y explotación. En efecto, los/las migrantes en esta situación son altamente vulnerables a las organizaciones delictivas que se aprovechan con fines de explotación sexual o laboral, asociado a la trata y el tráfico de personas. (Maldonado, Martínez y Martínez, 2018). Adicionalmente, muchas veces excluidos de la economía formal, la mayoría trabaja en sectores no reglamentados por el mercado de trabajo, en empleos que normalmente son peligrosos, insalubres y completamente informales, con derechos laborales de escasa o nula protección: “con frecuencia son sometidos a condiciones de explotación, que pueden entrañar violencia, tortura y trabajo forzoso, contra las que pocas veces buscarán vías de recurso a causa de su situación irregular” (Naciones Unidas, 2014, p. 11).

De diversas maneras y con distintos alcances, un estatus migratorio regular continúa siendo hasta el día de hoy, una condición necesaria para el ejercicio de ciertos derechos, especialmente aquellos económicos, sociales y culturales. (CELS/CAREF, 2020)

2.2. Acuerdo de Residencia del MERCOSUR

El Mercado Común del Sur (o por sus siglas, MERCOSUR) surge en 1991 como una iniciativa de integración regional en un contexto internacional caracterizado por profundos cambios, tales como la caída del bloque soviético, el desarrollo de nuevas tecnologías, la concentración del poder económico y militar en el Norte, una creciente polarización entre países, entre otros. (Novick, 2012).

La iniciativa del bloque emerge particularmente a partir de la firma del Tratado de Asunción⁵, firmado el 26 de marzo de 1997 por la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay, aquellos a los que se denomina “Estados Parte”. Más adelante se incorporaría Venezuela y Bolivia, sin embargo el primero se encuentra actualmente suspendido del bloque⁶ y el

⁵ Véase en: https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/15511/1/tratado_de_asuncion.pdf

⁶ De acuerdo al compromiso establecido en el Protocolo de Ushuaia firmado en 1998, las instituciones democráticas son condición necesaria para el proceso de integración, entendiéndose que “toda ruptura del orden

segundo continúa en proceso de adhesión. Además de los Estados Parte que lo conforman, el MERCOSUR está integrado por lo que se conoce como “Estados Asociados”, estos son, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú y Surinam.

En su etapa inicial, cuando el MERCOSUR apenas se institucionaliza, lo hace en términos enteramente económicos, impulsados por grupos empresariales interesados en ampliar los mercados. En este sentido, el Tratado de Asunción que da nacimiento al MERCOSUR propone entre otros aspectos, la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, el establecimiento de un arancel externo común, la adopción de una política comercial común, la coordinación de políticas y la armonización de legislaciones en áreas pertinentes. El objetivo principal de su sitio web oficial da cuenta de ello: “propiciar un espacio común que generará oportunidades comerciales y de inversiones a través de la integración competitiva de las economías nacionales al mercado internacional”.⁷

No obstante, con la evolución progresiva del bloque comenzaron a entrar otras cuestiones relevantes en la agenda política del mismo. Actualmente se ha extendido más allá de lo económico y comercial, generando acuerdos sobre educación, salud, trabajo, derechos humanos, seguridad y defensa mutua. Se ha ido perfilando pues, como una alternativa de desarrollo tendiente a disminuir injusticias y desigualdades. (Novick, 2012).

Una de las áreas temáticas de creciente interés en el ámbito del MERCOSUR ha sido el fenómeno de la migración. Con la llegada del nuevo milenio, sostienen Acosta y Feline (2015) los países sudamericanos se han embarcado en discursos fuertemente neoliberales, con un claro énfasis en los derechos de los/las migrantes y en la promoción de la movilidad humana en términos universales, lo que supone naturalmente una ruptura “frente a los discursos restrictivos y focalizados en el inmigrante como amenaza que se dieron durante las dictaduras militares en los años 70 y 80, y que se mantuvieron a lo largo de los años 90” (Acosta y Feline, 2015, p. 177). De esta forma, el abordaje de los asuntos migratorios del bloque se extendió desde una perspectiva originaria basada en la seguridad nacional, a una consideración más integral del fenómeno a partir de la década del 2000. (Nicolao, 2015).

democrático constituye un obstáculo inaceptable para la continuidad del proceso de integración”. (MERCOSUR, 2017).

⁷ Datos extraídos del sitio web oficial del MERCOSUR. Véase en: <https://www.mercosur.int/>

Partiendo de un proceso migratorio intrarregional muy significativo en las últimas décadas, se ha elaborado de forma paulatina una política migratoria común, como sostiene Muñoz (2011):

En el caso del Mercosur se ha logrado un consenso sobre la relevancia que tiene la migración como proceso social, económico y de integración, por lo que se ha conformado de manera paulatina una serie de acuerdos, protocolos y acciones de manera programática para responder a los patrones migratorios existentes en el Cono Sur (Muñoz, 2011, p. 2).

En este marco es que se aprueba entre agosto y noviembre del 2002, el “Acuerdo sobre Residencia para nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR” como uno de los avances más significativos en materia de protección de los derechos de las personas migrantes. El Acuerdo, aprobado en la Reunión de Ministros del interior que se realizó en noviembre de 2002 en la ciudad de Salvador, es un compilado de 16 artículos, cuyo objetivo principal establece que:

Los nacionales de un Estado Parte que deseen residir en el territorio de otro Estado Parte podrán obtener una residencia legal en este último, de conformidad con los términos de este Acuerdo, mediante la acreditación de su nacionalidad y presentación de los requisitos previstos en el artículo 4° del presente (MERCOSUR, 2018).

El ámbito de aplicación del Acuerdo, es decir, los sujetos alcanzados por sus términos establece que serán beneficiarios los y las nacionales de los Estados Parte o Asociados que deseen residir en otro Estado Parte o Asociado mediante la acreditación de la nacionalidad, la carencia de antecedentes penales y la presentación de documentación personal. (CSM, 2014).

Los artículos N° 4 y N° 5 del Acuerdo establecen los tipos de residencia que se podrán solicitar, ya sea temporal o permanente, y los requisitos correspondientes para tramitarlas. Como bien señala Nicolao (2015) su relevancia es doble, por un lado con este Acuerdo se establece por primera vez en la historia reglas comunes para la tramitación de la residencia, simplificando y armonizando los requisitos documentales exigidos. Por el otro, se decreta que los nacionales de un Estado Parte que deseen residir en otro, pueden obtener una residencia temporaria con posibilidades de convertirse en permanente mediante unos pocos requisitos.

Asimismo, en relación a los derechos otorgados por el Acuerdo, se señalan a los artículos N° 8 y N° 9 respectivamente. El primero de ellos destaca el derecho a las personas que hayan obtenido su residencia conforme a lo dispuesto, “a entrar, salir, circular y permanecer libremente en territorio del país de recepción, previo al cumplimiento de las formalidades previstas por éste y sin perjuicio de restricciones excepcionales impuestas por razones de orden público y seguridad pública” (Acuerdo sobre Residencia para nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, 2002, p. 5). En el segundo punto del mismo artículo se concede el derecho a acceder a cualquier actividad en iguales condiciones que los nacionales de los países de recepción. El artículo N° 9 por su parte establece una serie de derechos de los/las migrantes y sus familias: la igualdad de derechos civiles, el derecho a la reunificación familiar, el trato igualitario con los nacionales, el derecho a la transferencia de remesas, así como los derechos que gozan los hijos nacidos de personas inmigrantes.

El Acuerdo también deja asentado la lucha contra el tráfico de migrantes con fines de explotación laboral y contra el empleo ilegal de acuerdo con lo previsto en su artículo N° 10. A tales efectos los países signatarios adoptan entre otras medidas, la cooperación entre organismos de inspección migratoria y laboral para la detección del empleo ilegal de migrantes; las sanciones efectivas para quienes empleen migrantes en condiciones ilegales; las penalizaciones para las personas físicas o jurídicas que lucren con los movimientos clandestinos de trabajadores inmigrantes, abusando de ellos y sus familias. De esta forma, el Acuerdo parte desde una óptica de combate contra la explotación de las personas y sus familias que suele estar vinculada al aprovechamiento de las condiciones de vulnerabilidad en la que se encuentran la mayoría de los y las migrantes en situación de irregularidad migratoria. (CMS, 2014).

En cuanto a la internalización y vigencia, es importante destacar que el Acuerdo estuvo caracterizado en un principio por una significativa demora en su implementación. El primer país en internalizar el Acuerdo fue Argentina (quien impulsó el proyecto) seguido por Bolivia, Brasil, Chile, Uruguay y Paraguay. Esto significa que desde la firma del Acuerdo hasta su ratificación efectiva transcurrieron siete años, por lo que entró en vigor recién el año 2009, luego de que el último país la ratificó.

Este proceso de implementación no estuvo exento de obstáculos y dificultades que persisten hasta el día de hoy. Nicolao (2015) destaca algunos: a) No todos los países se

encuentran aplicando los términos del acuerdo en relación a la totalidad de signatarios; b) Los procedimientos a través de los cuales se internaliza e implementa el Acuerdo a nivel nacional difiere entre los países; c) En algunos casos (como Paraguay) se observa falta de información a los destinatarios sobre los derechos que reconoce el Acuerdo, sumado a los excesivos tiempos para la resolución de trámites y limitados lugares para su gestión; d) En otros (como Bolivia) se registra el cobro excesivo de sumas de dinero por la realización del trámite, así como la solicitud de documentación adicional a lo que establece el Acuerdo. (Nicolao, 2015, p. 9). A estas divergencias, Acosta y Feline (2015) agregan otra vinculada al hecho de que el MERCOSUR no cuenta con una instancia supranacional que regule la aplicación del Acuerdo, a diferencia de lo que sucede en la Unión Europea, lo que implica naturalmente que los/las migrantes regionales se encuentran subordinados a las leyes y procedimientos de cada Estado Parte.

Para terminar este apartado, es necesario destacar que el Acuerdo de Residencia constituye una de las tantas medidas que se adoptaron en los países de la región sobre el tema migratorio y que se suma a una larga lista de acuerdos bilaterales, pactos internacionales, convenciones, instrumentos, organismos y conferencias que se han celebrado regularmente desde hace varios años. Dentro del extenso repertorio destacan las Conferencias Suramericana sobre Migraciones (CSM) definidas como un espacio consultivo gubernamental en el que se debaten anualmente prácticas e ideas en torno al logro de una política migratoria regional. Asimismo, además del MERCOSUR, los países de la región integran la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) formado por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela. Se trata de una organización intergubernamental de carácter internacional, cuyo objetivo principal está dado por “construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos (...)”.⁸

2.3. Ley N° 19.254: principios y disposiciones

La República Oriental del Uruguay como Estado Parte del MERCOSUR, internaliza el Acuerdo de Residencia a su legislación nacional mediante la Ley N° 17.927 del 8 de diciembre de 2005⁹ con un único artículo que establece:

⁸ Información extraída del sitio web oficial de la UNASUR. Véase en: <https://parlamentomercosur.org/innovaportal/v/4503/1/parlasur/unasur.html>

⁹ Véase en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17927-2005/1>

Apruébanse los Acuerdos sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR y sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile, hechos en la ciudad de Brasilia, República Federativa del Brasil, el 6 de diciembre de 2002 (Ley N° 17.927, 2005, art. único).

En línea con los compromisos asumidos por el país respecto a los derechos de todas las personas migrantes que ingresan al territorio, el Estado uruguayo se extendió más allá de lo estrictamente formal que establece el Acuerdo. En su artículo N° 5, el Acuerdo de Residencia decreta que “La residencia temporaria podrá transformarse en permanente mediante la presentación del peticionante ante la autoridad migratoria del país de recepción, dentro de los noventa (90) días anteriores al vencimiento de la misma (...)”. En otras palabras, aquellos/as migrantes que deseen radicarse de forma permanente en uno de los Estados Parte, deberán necesariamente tramitar primero la residencia temporaria. Ahora bien, Uruguay no sólo se adecuó a las exigencias del Acuerdo sino que mediante la Ley N° 19.254 del año 2014, el Congreso Nacional estableció la posibilidad de conceder la residencia permanente sin la obligatoriedad de la tramitación previa de una residencia temporaria, esto resulta fundamental en tanto que simplifica y acorta los tiempos para la otorgación de la residencia. Como se sostiene en el informe de la OIM (2018) “contar con residencia permanente de manera directa permite a los migrantes reducir incertidumbres en su proceso de integración, teniendo en cuenta el carácter indefinido del permiso para permanecer en el país de destino” (OIM, 2018, p. 136).

El decreto 312/015 es el que reglamenta los artículos 27, literal b) y 33 de la Ley N° 18.250 en relación al trámite de residencia permanente para familiares de uruguayos y nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR y Estados Asociados, en sintonía con la redacción dada por la Ley N° 19.254 del 28 de agosto de 2014 y por la Ley N° 17.927 del 9 de diciembre de 2005. El decreto establece en su artículo primero la población a la que está dirigida la Ley (cónyuges, concubinos, padres, hermanos y nietos de uruguayos y a los nacionales de los países del MERCOSUR y Estados asociados); así como los documentos que se deberán presentar.

Dos cambios sustanciales introduce la nueva normativa, el primero de ellos es el órgano competente para el otorgamiento de las residencias permanentes. El texto original del artículo 27 de la Ley N° 18.250 en su literal b) señala que será competencia del Ministerio

del Interior “Otorgar y cancelar, a las personas extranjeras, la residencia definitiva, en los casos señalados en la presente ley.” La nueva Ley N° 19.254 lo sustituye por la siguiente redacción:

Otorgar y cancelar a las personas extranjeras la residencia definitiva en los casos señalados en esta ley, salvo en los de cónyuges, concubinos, padres, hermanos y nietos de uruguayos y los nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados, los que serán cometidos del Ministerio de Relaciones Exteriores (Ley N° 19.254, 2014, art. 27).

De esta forma, ahora será competencia del Ministerio de Relaciones Exteriores (en adelante MRREE) el otorgamiento o la cancelación de la residencia definitiva para los sujetos comprendidos en estos casos:

- a) Cónyuges, concubinos, padres, hermanos y nietos de uruguayos, cuando estos sean extranjeros.
- b) Nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR y Estados Asociados.

De lo anterior se desprende que la concesión de las residencias permanentes para la población descrita en el párrafo anterior, tanto en el territorio nacional como en el exterior, ya no depende pues de la autoridad de la Dirección Nacional de Migración (en adelante DNM) dependiente del Ministerio del Interior. A partir del 2014 la tramitación de las residencias permanentes en el Estado uruguayo se encuentran divididas en dos oficinas estatales: el MRREE para nacionalidades de Estados Parte o Asociados al MERCOSUR y familiares de uruguayos y la DNM para el resto del mundo. (Koolhaas y Pellegrino, 2020). Vale aclarar que los nacionales de los Estados Parte que deseen gestionar su residencia temporal por la DNM pueden hacerlo, la nueva Ley lo que hace es adicionar otra posibilidad más, la de tramitar la residencia permanente mediante el MRREE, que en teoría resultaría más conveniente puesto que los tiempos de espera y los requisitos se reducen notablemente.

El segundo gran cambio que introduce la presente Ley es la modificación del artículo 33 de su antecesora, que versa sobre la categoría de residente permanente. En su texto original se asigna como residente permanente a aquellos cónyuges, concubinos, padres y nietos de uruguayos, siendo suficiente la acreditación del vínculo ante las autoridades de la DNM. La nueva normativa expande, como se ha mencionado, la categoría de residencia

permanente a los nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR y Estados Asociados, mediante la acreditación de la nacionalidad.

Adicionalmente a estas novedades, la nueva Ley presenta dos características muy notables: su gratuidad y la no exigencia de los medios de vida ni carné de salud. En este sentido, para solicitar la residencia permanente en el MRREE solo bastaría con el documento vigente y en buen estado (que puede ser documento de identidad o bien pasaporte vigente del país de origen) y el certificado de antecedentes penales de los últimos cinco años. (Informe sobre Residencias, Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación, 2018). En esta línea, la nueva redacción establece que el MRREE tendrá un plazo máximo de hasta treinta días hábiles para expedirse sobre el otorgamiento o la denegación de la residencia solicitada. Esta modificación tiene grandes implicancias puesto que reduce el tiempo de espera estimado en dar una respuesta concreta a las personas migrantes que aguardan su residencia permanente, aunque como se verá en el apartado de análisis, las residencias no siempre se entregan en los plazos definidos por la Ley.

Conforme a la página oficial del gobierno uruguayo¹⁰, el procedimiento para la obtención de la residencia permanente da inicio con la agenda electrónica por parte de el/la interesado/a completando el formulario disponible, acto seguido el/la solicitante deberá adjuntar electrónicamente los documentos requeridos mediante escaneo o fotografía, y finalmente se selecciona día y hora disponible en el calendario que confirme la cita presencial para continuar con el trámite. En un comunicado emitido por la cancillería de la República¹¹, se sostiene que este nuevo régimen de agenda por internet se constituye como una facilidad para abreviar el proceso burocrático que supone la gestión de la residencia permanente.

Si se observan las cifras estadísticas, de acuerdo a un informe elaborado por el Mecanismo Nacional de Elaboración de Informes y Seguimiento de Recomendaciones (2019) coordinado por la Dirección de Derechos Humanos y el MRREE, en el año 2018 se gestionaron un total de 10.861 residencias al amparo de la Ley N° 19.254. Asimismo, cuando se lo compara con las residencias iniciadas por la DNM se observa una clara diferencia entre

¹⁰ Véase en:

<https://www.gub.uy/tramites/residencia-permanente-nacionales-mercosur-estados-parte-asociados-extranjeros-familiares-uruguayos>

¹¹ Véase en:

<https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/uruguay-facilita-radicacion-mercosurenos-familiares-extranjeros-nacionales>

el periodo 2014-2018 con un significativo aumento de las residencias gestionadas por el MRREE. En resumen, el caso de Uruguay se destaca por el notable crecimiento que ha venido registrando de residencias permanentes concedidas en el marco del Acuerdo de Residencia desde el año 2014. (OIM, 2018).

Capítulo III. Análisis y conclusiones

3.1. Regulación de la situación jurídica mediante los actuales dispositivos: un acercamiento a cómo se tramita la residencia permanente en la realidad uruguaya actual

Desde las últimas décadas, los países de la región han venido adaptando sus normativas nacionales a las iniciativas de regularización, y la han promovido (al menos en el discurso) como un mecanismo clave para la inclusión y protección de la población migrante. (CELS/CAREF, 2020). Sin embargo, al momento de tramitar la residencia en el país, miles de migrantes se han enfrentado sistemáticamente a barreras que les impiden continuar, forzándolos a permanecer en una situación migratoria irregular. Entre los múltiples obstáculos es posible mencionar, por un lado los requisitos que históricamente se han exigido para la gestión de la residencia y por el otro, los medios y dispositivos implementados para tramitarlas. En este apartado se desarrollarán ambos obstáculos a los que debe hacer frente la población migrante que intenta obtener su residencia permanente mediante el MRREE en el contexto actual uruguayo, al amparo de la Ley N° 19.254.

Si bien el Acuerdo de Residencia desarrollado en el apartado anterior, fue una pieza clave puesto que impuso reglas comunes a todos los Estados Partes para la regularización de sus nacionales, lo cierto es que existe un gran contraste en el modo en que se está aplicando el Acuerdo. En el caso de Uruguay, esto se puede comprobar en cuanto a los requisitos para tramitar la residencia. Obsérvese el siguiente ejemplo:

El Acuerdo establece en su artículo N° 4 y N° 5 sobre los requisitos para tramitar la residencia temporal y permanente respectivamente, el siguiente inciso:

1.a) Pasaporte válido y vigente o cédula de identidad o certificado de nacionalidad expedido por el agente consular del país de origen del peticionante acreditado en el

país de recepción, de modo tal que resulte acreditada la identidad y nacionalidad del peticionante (Acuerdo sobre Residencia para nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, 2002, p. 3-4)

Se ofrecen tres formas de acreditar la nacionalidad de el/la migrante, ya sea con el pasaporte vigente, o bien con la cédula de identidad, o bien con un certificado de nacionalidad. Históricamente en todos los países del mundo, uno de los primeros requisitos excluyentes es el pasaporte, vigente y en buen estado que acredite la nacionalidad de el/la solicitante. Sin embargo, el propósito detrás del Acuerdo de Residencia es facilitar a los y las migrantes la demostración de su nacionalidad, por ello se ofrece además del pasaporte, la posibilidad de poder gestionar la residencia sólo con la cédula de identidad del país de origen o bien sólo con el certificado de nacionalidad. Ahora, cuando se observa en la práctica el primer requisito que establece el MRREE para la gestión de la residencia permanente para los nacionales de los Estados Partes y asociados del MERCOSUR, aparece el siguiente inciso:

**Documento de identidad del país de origen, vigente y en buen estado.*¹²

Tanto para los nacionales mayor de edad como para los menores, el Ministerio exige como primer requisito un documento de identidad del país de origen del solicitante, no aclara, como sucede en el caso del Acuerdo, las posibilidades que tienen los/as migrantes para acreditar esa identidad. De igual forma en la página web oficial del MRREE figura como primer requisito:

**Documento de Identidad del solicitante (Pasaporte)*¹³

Esta laguna formal tiene fuertes consecuencias en la práctica, puesto que al momento de gestionar la residencia lo que se exige es el pasaporte vigente. Este en concreto ha sido uno de los obstáculos más grandes que han tenido personas migrantes al intentar obtener su residencia: el pasaporte vencido, ya sea porque están radicados hace muchos años en Uruguay y ahora intentan regularizar su situación jurídica, ya sea porque el trayecto migratorio se hizo más extenso de lo que esperaban y en el recorrido el pasaporte caducó, o sea porque simplemente no entraron al país con él. La única alternativa por la que pueden

¹² Véase en:

https://www.gub.uy/tramites/sites/catalogo-tramites/files/2022-01/REQUISITOS%20TR%C3%81MITE%20RESIDENCIA%20EN%20MRREE%20MVD_0.pdf

¹³ Véase en:

<https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/comunicacion/publicaciones/tipos-de-residencia>

optar es por renovar el pasaporte, sin embargo la realidad es que por motivos de la pandemia, las embajadas (único espacio de renovación de pasaportes) han reducido sus horarios de consulta, su personal o directamente han cerrado sus puertas, lo que deja a los y las migrantes a la espera de estas instituciones.

Una mención aparte merecen aquellos casos cuando el país de origen no cuenta con embajada en Uruguay, estas situaciones son las más complejas puesto que se tiene que recurrir a la embajada del país más cercano. Un ejemplo bien ilustrativo es el caso de la familia con quien se trabajó durante los años de práctica pre-profesional, que emigró desde su país de origen, la República Federal de Nigeria hacia la República Bolivariana de Venezuela, donde se estableció por ocho años para luego volver a emigrar, esta vez hacia Uruguay en el año 2017. Si bien la familia salió de Nigeria con todos los pasaportes vigentes, lo cierto es que pasaron más de trece años, naturalmente todos los documentos que tenían cierto tiempo de vigencia, caducaron. Cuando al día de hoy la familia intenta regularizar su situación migratoria se encuentra con una barrera sustancial, puesto que debido al requisito que establece el MRREE se ven obligados a renovar el pasaporte y ya que Nigeria no cuenta con embajada en Uruguay, deben recurrir a la embajada más cercana radicada en Buenos Aires. Por tanto, mientras que para algunas familias resulta relativamente sencillo renovar el pasaporte en el país para poder gestionar su residencia, hay familias para las que resulta extremadamente complejo y terminan inevitablemente recurriendo a la solidaridad de ONG's. En cuanto al requisito del pasaporte, es posible hablar de una solicitud de documentación adicional a lo que establece el Acuerdo de Residencia, este es precisamente uno de los problemas que identifica Nicolao (2015) y que lejos de "facilitar la gestión de residencia" como versa el objetivo fundamental de la Ley N° 19.254, ciertamente acaba perjudicando a la población migrante de menores recursos.

Otro de los requisitos que ha sido y continúa siendo un tanto problemático es la exigencia de los antecedentes penales, tanto del país de origen como del país de residencia, cuya responsabilidad de tramitar, legalizar, apostillar y traducir (en caso de que corresponda) recaer en el/la propio/a migrante. Como señalan Acosta y Feline (2015) la carga de la prueba cae en el/la ciudadano/a que tiene que moverse por sus propios medios a fin de demostrar que no supone una amenaza. Estos documentos son, en muchos casos, difíciles y costosos de obtener. Otros sistemas legales, como el de Argentina y de algunos países europeos sucede a la inversa, siendo la propia entidad gubernamental la que se encarga de rastrear los

antecedentes penales de el/la solicitante, por lo tanto es el Estado quien debe demostrar que el ciudadano no es una amenaza para el orden público. (Acosta y Feline, 2015).

Ahora bien, el segundo gran obstáculo que se podría identificar al momento de tramitar la residencia permanente en el MRREE, son los complejos dispositivos por los que se solicita la gestión. Como primer punto, es posible destacar el hecho de que actualmente, el inicio del trámite de la residencia permanente para nacionales del MERCOSUR, Estados asociados y familiares de uruguayos, se realiza absoluta y exclusivamente por la web. No existe, hoy por hoy, la posibilidad de poder concurrir presencialmente al Ministerio para comenzar el trámite en persona, tal como figura en las vías disponibles de la página web oficial del gobierno:

Vías disponibles para realizar el trámite

Por Internet En Persona Todas las vías

¿Qué se necesita?

- Concurrir a la hora agendada previamente POR INTERNET con toda la documentación original indicada en los requisitos.

Fuente: datos obtenidos del sitio oficial de la República Oriental del Uruguay.

Es decir que el primer paso para iniciar la gestión, ya excluye a un porcentaje considerable de personas que no tienen los recursos, los medios o los conocimientos para acceder a un dispositivo electrónico e internet. Como señala el estudio del CELS/CAREF (2020):

Para utilizar la información que figura en una página web es necesario tener acceso a Internet y cierto nivel de alfabetización digital y de comprensión del lenguaje técnico que describe los procedimientos. Esto significa que, a priori, una parte considerable de la población queda excluida si no se diseñan otras vías de acceso a los trámites y a la información. (CELS/CAREF, 2020, p. 57).

La digitalización de los procedimientos burocráticos ha significado importantes avances para las distintas administraciones gubernamentales, de hecho, el digitalizar las gestiones constituye una práctica que se alienta y promueve a nivel regional y mundial. En un informe publicado en el año 2018 por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se analiza cómo convertir los trámites presenciales en trámites en línea a fin de favorecer a la población y se brindan recomendaciones para que los gobiernos puedan hacer frente al desafío de la problemática de los trámites. La lógica detrás de esto es que los trámites en línea son más ágiles, fáciles y baratos, en contraposición, los trámites presenciales son caros para el gobierno, puesto que se necesita destinar miles de funcionarios/as para trabajar en las ventanillas de atención al cliente. De esta forma, es como “el gasto derivado de la prestación presencial supone una carga fiscal considerable para las arcas del Estado” (BID, 2018, p. 23) en otras palabras, los servicios presenciales le cuestan al gobierno unas cuarenta veces más que un servicio equivalente a una plataforma digital. (BID, 2018).

A primera vista parecería algo por demás favorable ahorrarle al gobierno el dinero de las gestiones presenciales, hay un discurso constante que gira en torno a “aprovechar los recursos digitales”. De hecho, el mismo informe ubica a Uruguay como un ejemplo de éxito que ha sabido desarrollar estrategias de gobernanza para lograr resultados favorables en cuanto a la simplificación y digitalización de los trámites. Sin embargo, quedan al margen de este novedoso sistema digital, aquellas personas que no tienen oportunidad de acceder a las tecnologías digitales, como sucede con las poblaciones socioeconómicamente más vulnerables. Esto se agrava más aún cuando la única forma de acceder a un servicio es sólo y únicamente por plataformas digitales, como ocurre en el caso de la residencia permanente del MRREE. Si el Estado decide implementar un servicio únicamente por plataformas digitales, es necesario que también desarrolle herramientas que promuevan la igualdad de condiciones para el acceso a los trámites. (CELS/CAREF, 2020).

Este segundo obstáculo analizado no se agota en las plataformas digitales, las barreras se siguen acumulando a medida que se avanza en el trámite dado el grado de complejidad con el que está diseñado el sistema. La primera hoja del formulario que se debe llenar para continuar con el trámite hace la siguiente advertencia:

Deberá obligatoriamente completar todos los pasos de la agenda y finalizar el trámite de reserva. De lo contrario, a las 48 hrs de haberse tomado este cupo sin finalizarlo, será dado de baja, y el interesado deberá realizar un nuevo trámite.¹⁴

En otras palabras, se tiene hasta un máximo de dos días para completar hasta el último paso necesario en línea, pasado ese tiempo, el sistema borra automáticamente todos los datos ingresados. Esto de por sí tiene su cuota de complejidad puesto que son horas de su vida que el/la migrante dedica a responder cada una de las preguntas así como a adjuntar todos los documentos exigidos, y el hecho de que el sistema borre todo el progreso es tiempo, esfuerzo y compromiso perdidos. No obstante, el problema real viene al momento de realizar la reserva de fecha y hora para presentarse de forma presencial en las oficinas del MRREE (último paso del formulario) puesto que los cupos se habilitan sólo los días viernes a las 15:30hrs. Es importante destacar que son cupos por demás escasos, sin mencionar el hecho de que cada viernes precisamente a la hora en que se supone habilitan nuevos cupos, la página donde se realiza el formulario pasa a estar en mantenimiento. A esto se le debe agregar que la agenda para la audiencia que da continuidad al trámite de la residencia tiene sus primeros cupos disponibles a partir de varios meses después desde el momento en que el solicitante se agenda. En este sentido, es bastante difícil que el/la solicitante empiece y termine el formulario el mismo día puesto que al no conseguir un cupo presencial no se da por terminado el trámite, y por tanto deberá iniciar uno nuevo cada vez.

En definitiva, la digitalización de los procedimientos puede traer múltiples beneficios tanto para el gobierno como para el/la solicitante, sin embargo para algunas personas los sistemas online constituyen un obstáculo material y simbólico, no todas ellas cuentan con internet, computadoras, scanners ni saben cómo utilizarlo para realizar los trámites. (CELS, CAREF, 2020). Así es como, “cuestiones que parecen sencillas y ordinarias para ciertos sectores, como tener una casilla de mail propia, pueden ser vallas concretas para otros” (CELS/CAREF, 2020, p. 58).

¹⁴ Véase anexo N° 6, p. 89.

3.2. La aparición de la pandemia y sus efectos sobre los procesos de integración jurídica de las personas migrantes: implicancias en la gestión de las residencias permanentes

No es posible referirse a la cuestión migratoria actual en el Uruguay sin mencionar la crisis primero de salud y posteriormente económica, que se produjo en el año 2020, producto de la aparición del virus SARS-COV 19 o COVID-19. En Uruguay, la emergencia sanitaria fue declarada el 13 de marzo de 2020 a través de un comunicado desde presidencia.¹⁵

Poco después de que la pandemia se hubiere propagado por todo el globo, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) señaló que algunas de las medidas que los países estaban tomando para controlar el virus en sus regiones, estaban afectando gravemente a los y las migrantes de todo el mundo, especialmente con el cierre de fronteras¹⁶. Y es que al no poder entrar legalmente por las fronteras, las personas migrantes se han visto obligados a cruzar de forma clandestina entre los países, conformando la mencionada migración irregular. Como sostiene Brega (2020) “el cierre de las fronteras políticas no implica el fin de la migración y reduce la capacidad del Estado para acompañar a esos grupos” (p. 57). Uruguay no permaneció ajeno a ello y tres días después de declarar la emergencia sanitaria, el Poder Ejecutivo decretó el cierre de fronteras, insistiendo en el “quédate en casa”. Estas restricciones de movilidad impactaron de forma inmediata a las poblaciones migrantes y solicitantes de refugio, no sólo en los procesos de regularización y reunificación familiar, sino también a aquellos migrantes que, independientemente de su condición migratoria, tienen una presencia limitada en el mercado de trabajo, volviendo difícil solventar los gastos diarios. (Prieto et. al., 2021). Naturalmente, el confinamiento provocó desde el primer momento, la pérdida del medio de subsistencia para miles de familias que viven el día a día y que no tienen la posibilidad de permanecer aislados en sus domicilios. En cuanto a la dimensión sanitaria, si bien en Uruguay la población migrante tiene garantizado el derecho a la atención médica, también es cierto que son mayormente vulnerables al contagio del COVID-19, en primer lugar por el tipo de actividad que generalmente desempeñan, en puestos de trabajo en su mayoría insalubres y con baja protección social; en segundo lugar por el tipo de viviendas colectivas que predominan en esta población, caracterizadas por elevados niveles de hacinamiento. (Prieto et. al., 2021).

¹⁵ Véase en:

<https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/lacalle-medidas-coronavirus-conferencia>

¹⁶ Véase en: <https://news.un.org/es/story/2020/03/1471372>

La pandemia por COVID- 19 afectó de forma directa los procesos de integración jurídica de los y las migrantes, en tanto el confinamiento paralizó los procesos de regularización y tramitación de las residencias. Como ya se mencionaba, el cierre de fronteras como medida adoptada por los países para paliar la pandemia, ha tenido especial impacto entre la población migrante, y ha contribuido a arrojar a miles de migrantes irregularizados a la indefensión. En Uruguay las consecuencias que ha tenido la pandemia en los procesos de obtención de las residencias están dadas principalmente por las excesivas demoras en la agenda que da inicio al trámite. No obstante es importante destacar que estas demoras ya se registraban desde antes que iniciara la emergencia sanitaria, tal como sostiene (Prieto et. al., 2021) hacia el 2017 existían retrasos corroborados en la emisión de residencias y el colapso de la agenda de citas en la Dirección Nacional de Asuntos Consulares y Vinculación, del MRREE. Conforme a lo establecido en el documento, este retraso obedeció a dos procesos simultáneos, por un lado el exponencial crecimiento de la población venezolana durante esos años, y por el otro, debido a la transferencia de expedientes de nacionales del MERCOSUR desde la DNM hacia el MRREE. Por lo que el cese de actividades, producto de la pandemia, introdujo aún más presión a estos procesos administrativos. (Prieto et. al., 2021).

Otras de las dificultades están asociadas con el cierre de algunas embajadas e instituciones fundamentales para el proceso de obtención de residencia, y aquellas que no cerraron sus puertas trabajan con horario reducido y mediante agenda previa por internet. También ha implicado que contactos telefónicos de organismos públicos para brindar auxilio en el proceso, tengan una extensa lista de espera, como sucedió en el caso de la DNM, o que de plano no contesten, como sucedió en el MRREE:

Todos los contactos han sido vía... por correo electrónico, sí te digo que dan unos números telefónicos pero eso no funciona, nunca, o esa... nada. (...) No, no te contestan y si te contestan su respuesta es, envíe su inquietud al correo electrónico. Vía telefónica de verdad que no funciona, y no solamente soy yo, tú hablas con las personas y no, no... (Extracto de entrevista n° 1, 2022, p. 57).

La instalación de la emergencia sanitaria supuso asimismo que la agenda para ciertos documentos necesarios para el trámite de la residencia, tengan cupos fuertemente reducidos y demoras excesivas. A este complejo escenario se suma una dificultad logística, durante el transcurso de tiempo en el que se espera la fecha agendada para la audiencia ante el MRREE,

van expirando otros documentos que tienen una vigencia limitada, como es el caso de los antecedentes penales. En otras palabras, la vigencia estipulada del documento no se condice con las fechas de agenda que al día de hoy maneja el organismo.

3.3. Las voces de los protagonistas: la gestión de la residencia antes y después de la pandemia

Para analizar esta última sección del documento, se realizaron entrevistas a personas migrantes que realizaron la gestión de su residencia antes de que se instalara la emergencia sanitaria en el país, y a migrantes que iniciaron su gestión en tiempos de pandemia a fin de llevar a cabo un análisis comparativo. Para mejor organización las entrevistas fueron divididas en dos segmentos, testimonios pre-pandemia y testimonios post-pandemia.

En la sección anterior ya se adelantaba los principales cambios que introdujo la pandemia relacionados principalmente a las demoras en los tiempos de agenda y los limitados cupos, ahora se recogen las principales acotaciones de testimonios que permiten observar lo que significó la pandemia para los procesos de obtención de residencias con mayor detalle. Dentro del primer segmento de testimonios (pre-pandemia) se encuentran los brindados por dos migrantes venezolanos que llegaron a Uruguay en el año 2018.¹⁷

En cuanto a la obtención de la cita presencial para la audiencia, el testimonio de uno de ellos narra lo siguiente:

Sí yo llegué el miércoles 29 de agosto y recuerdo que la cita, fijate, la cita me la dieron el viernes 31 fue que la pedí, y me la dieron para el lunes 3, o sea la cita, la solicité el viernes 31 de agosto y para el lunes 3 de septiembre yo ya fui a presentar la documentación. (Extracto entrevista n° 2, 2022, p. 67)

Este fragmento resulta significativo en tanto da cuenta del escaso tiempo que transcurre desde que se inscribe por la web hasta que le brindan turno para la cita presencial, apenas dos días. Asimismo, también da cuenta de un proceso extremadamente ágil y rápido:

Te puedo decir que bueno el día que fui al procedimiento había muchísima gente, pensé que se iban a demorar como trámites complejos que habían en Venezuela, yo pensaba que se iban a demorar todo el día, pero apenas entramos era un sistema

¹⁷ Cabe destacar que si bien Venezuela no forma parte del Acuerdo de Residencia, Uruguay le otorga la residencia MERCOSUR a sus nacionales. (OIM, 2018).

viejo automatizado. Más o menos cerca de la hora a la que me habían citado yo aparecí en la pantalla, en el televisor me llamaron, me revisaron la documentación (...) mi documentación estaba totalmente en regla, no hubo nada de inconveniente, y en el mismo momento me entregó los documentos, y en ese momento me dijo que me iba a llegar un... o sea de que el trámite iba a quedar en modo provisorio, y que ya con eso el estado provisorio yo podía ir a tramitar la cédula de identidad, de verdad el trámite si te digo que se demoró media hora fue mucho. (Extracto entrevista n° 2, 2022, p. 63)

De acuerdo a lo establecido en el Artículo N° 3 del Acuerdo de Residencia algunos países (Uruguay y Argentina) han puesto en práctica procedimientos para que los nacionales interesados en adquirir su residencia puedan hacer la solicitud en las oficinas consulares de su país de origen, promoviendo que la migración sea regular, segura y ordenada para los nacionales del MERCOSUR (OIM, 2018). En esta línea uno de los testimonios señala que junto con su familiar comenzó a gestionar su residencia desde su país de origen en la embajada uruguaya:

Empezamos a tramitar la residencia desde Venezuela, desde la embajada de Uruguay en Venezuela en el 2017 (...) Nosotros hicimos el trámite para toda la familia, o sea mi esposo, mi persona y mis dos hijas, eso lo hicimos más o menos de febrero a marzo del 2017. En julio del 2017 del lado de ellos, osea mis dos hijas y mi esposo ya tenían la aprobación de residencia, en mi caso tenía un retraso porque no habían podido validar el documento de antecedentes penales (...) En el 2018 yo logro venir como te dije por temas laborales y aproveché ya que estaba aquí a asistir personalmente al ministerio y preguntar, porque me llamaba la atención que mi trámite no había avanzado y en ese momento me dicen que era eso, que no se había podido hacer la verificación del documento de antecedentes, que lo iban a intentar nuevamente. Se intentó, eso fue más o menos entre abril 2018, ellos intentaron allí al momento y lograron hacer la validación y la semana siguiente yo ya tenía mi documento de residencia aprobado. El mio tuvo un retraso porque fue una condición especial. (Extracto entrevista n° 3, 2022, p. 75)

Queda claro que ambos entrevistados tuvieron un tiempo satisfactorio de espera, tanto para la agenda como para la aprobación de la residencia. Sin embargo, como ya se hubiera

señalado, no es lo que sucede en el grueso de los casos. El informe elaborado en el año 2016 por la OIM (2018) demostró que el tiempo de espera que da inicio al trámite de residencia, en aquel momento, era de diez meses. Esto pone de manifiesto que las limitaciones presentes en el trámite de la residencia se han venido registrando bastante antes de que se instalara la emergencia sanitaria en el país.

Cuando se compara los testimonios anteriores con el segundo segmento de testimonios post-pandemia, se observan cambios bien notorios en lo que refiere a los tiempos de demora, como señala el testimonio de una migrante venezolana recientemente llegada a Uruguay:

Lo que sí noto, o noté y creo que, fijate que me afectó, el hecho de las citas... las citas por internet, que son muy lejanas, son como muy pocas, tardan y entonces fijate, aún cuando me vine con todos mis documentos vigentes para hacer el trámite en menor tiempo, realmente me afectó, me afectó el tema de las citas por internet. Y que es un mes, tengo que esperar un mes para que me toque. Y fijate, se me venció en ese mes de transcurso, aún ya teniendo que esta última cita, donde introduje los documentos, todavía estaban vigente los antecedentes penales, pero transcurrió tanto tiempo y el día de la cita ya estaba vencido. (Extracto entrevista n° 1, 2022, p. 55).

Así como uno de los testimonios pre-pandemia comenzó su proceso de gestión de residencia en la embajada de Uruguay en Venezuela, esta entrevistada también lo intentó, sin embargo la diferencia es que en este último caso la pandemia ya había emergido a nivel mundial:

Yo me animé a investigar, a llamar por allá, me atendieron super bien por teléfono, porque estábamos en época, saliendo del tema de la pandemia, ya se podía ir con tapabocas, y bueno pues, me explica la señora que hay muchísimas personas en cola, que con la pandemia se paralizó todo y esas personas quedaron allí pues entonces que claro yo pudiera haber comenzado ese trámite allá (...) ella me decía que si yo pedía turno me tocaría para febrero o marzo (...) Y yo llamé en julio, agosto del año anterior ¿no? Entonces yo decía no, no me sirve porque yo tengo ya que llegar en febrero o marzo porque los muchachos tienen que comenzar el año escolar. (Extracto entrevista n° 1, 2022, p. 59)

Un hecho a destacar del testimonio de uno de los entrevistados está dado por la inadecuación laboral en relación a su formación. Se trata de un claro ejemplo del concepto de sobreeducación, característica de los flujos migratorios recientes. En sus palabras:

Yo soy profesional del área de sistemas y este... comencé a investigar que en Uruguay propiamente hay desempleo cero en el área, y bueno a pesar de que cuando llegué no me conecté directamente en un empleo en mi área, sí a los meses (...) mira yo te soy sincero yo llegué con muy pocos dólares porque de verdad se me fue mucho dinero con el pasaje aéreo. Llegué con muy poquitos dólares, y llegué dispuesto a trabajar en lo que fuese. Recuerdo que lo primero que hice y la primera oportunidad que tuve fue en negro y trabajé de ayudante en un instalador de cámaras, trabajé tercerizado de otra empresa que a su vez esa empresa también le trabajaba a negocios como McDonalds y a otro tipo de empresas. (Extracto entrevista n° 2, 2022, p. 65)

Este pasaje pone en manifiesto la fuerte inadecuación de la que hablan Prieto, Robaina y Koolhaas (2016) que existe entre la educación alcanzada y las competencias requeridas para la ocupación desempeñada en función de la condición migratoria. Sin embargo el fenómeno de la sobreeducación es otra de las líneas de continuidad que se observan desde antes de la pandemia. En efecto, de acuerdo al informe antes mencionado de la OIM (2018) del total de personas que solicitaron su residencia permanente mediante la Ley N° 19.254, se advierte que el 48% declara contar con educación terciaria o técnica superior.

El mismo entrevistado relata que tiene un hermano recientemente llegado a Uruguay y que está en proceso de gestión de su residencia, al compararla con su propia experiencia señalaba lo siguiente:

Mira fijate, en enero recién logramos traer a mi hermano, mi hermano mayor, y sí el trámite... la cita fue complicada, sin embargo la pudo obtener con cierta rapidez pero fue complicado, muy complicado tomar la cita. Con lo que es los trámites de documentación fue lo mismo, pero las fechas de obtención de la cédula fue un poco más, fue casi un mes porque él llegó el 4 de enero y la cédula se la entregaron el 4 de febrero. O sea un mes completo pasó él prácticamente sin cédula, yo más o menos mi proceso fue de 15, 20 días a los mucho. (...) había cupos muy limitados por el tema pandemia, y a pesar de que la pandemia ya estaba pasando porque ya era enero del

2022, de verdad todavía había cupos muy limitados para las citas personales.
(Extracto entrevista n° 2, 2022, p. 71)

A continuación recoge un elemento que parece fundamental examinarlo detenidamente:

Lo que pasa es que yo fui muy insistente, de hecho para lo de mi hermano tuvimos cinco personas simultáneamente intentando conseguir cita. (...) no no, bueno con él no, creo que entre varios... de hecho no la conseguí yo, le consiguió una amiga de mi hermano porque éramos cinco personas simultáneamente. Capaz si lo hubiese hecho solo la posibilidad no hubiese sido la misma. (Extracto entrevista n° 2, 2022, p. 72)

El hecho de contar con recursos tanto humanos como materiales supone una amplia ventaja para quien los tiene. Esto conduce a pensar que el sistema actual finalmente se traduce en una carrera por obtener una cita de audiencia, profundamente injusta puesto que las probabilidades de éxito dependerán de la existencia de tales recursos. Por otro lado, es un hecho que algunos/as migrantes tienen bastante planificada su llegada con anterioridad y vienen informados sobre los procesos y requisitos necesarios para tramitar la residencia, por lo general estas situaciones se dan en aquellos casos en que la persona migrante cuenta con mayores recursos económicos, en el caso de los testimonios presentados, ambos son profesionales del área de sistemas. Sin embargo, no es menos cierto que la gran mayoría de los y las migrantes comienzan a informarse sobre el tema una vez que llegan al país de destino.

Como ha sido mencionado, algunas problemáticas existían desde antes de la pandemia, el ejemplo más notorio es que toda gestión de residencia debe necesariamente iniciarse mediante la web. Ya se ha dejado asentado los argumentos por los cuales resulta inequitativo que sólo se pueda iniciar el trámite de residencia si se tiene una computadora y acceso a internet, es crucial destacar que aún cuando resulta muy sencillo para algunos, para otros el proceso de residencia se hace verdaderamente complejo y frustrante, ya sea por algún documento específico que se venció, como los antecedentes penales de una de las entrevistadas o el pasaporte de la familia con la que se intervino, ya sea porque no tienen los recursos o conocimientos para interpretar y realizar el formulario de forma exclusivamente online.

Es importante entender que incluso cuando la pandemia introdujo fuertes trabas y barreras coyunturales a la hora de tramitar la residencia, hay por debajo problemas estructurales que necesitan ser atendidos a corto y largo plazo. En el plano internacional, Uruguay se ha caracterizado por la ratificación de Convenciones cimentadas en el respeto a los Derechos de las personas migrantes. Como bien señalan Koolhaas y Santestevan (2020) el país ha suscrito tratados internacionales, convenciones, pactos, instrumentos, cumbres y conferencias. De igual forma, también se ha adherido a acuerdos regionales vinculados a la temática migratoria en el contexto del proceso de integración del MERCOSUR¹⁸.

En línea con los compromisos nacionales e internacionales adquiridos por Uruguay desde una perspectiva de derechos de la población migrante, se deben considerar los complejos obstáculos que les impiden el derecho de tener una situación jurídica regular. En este sentido, el Estado uruguayo debe diseñar e implementar medidas que garanticen, en la legislación y en la práctica, el cumplimiento de los derechos humanos de todos y todas las personas migrantes.

Capítulo IV. Reflexiones finales

El presente documento intentó exponer las limitaciones que tiene la implementación de la Ley N° 19.254 en Uruguay, centradas fundamentalmente en los medios y dispositivos por los cuales se solicita y gestiona la residencia permanente en el contexto del MRREE. Estas dificultades se vuelven barreras de concreto para un segmento de la población migrante que no cuenta con los medios ni los recursos para acceder a dispositivos digitales y/o a los conocimientos necesarios para interpretar las plataformas electrónicas. Los requisitos y dispositivos que actualmente implementa el MRREE obstaculizan, demoran y en algunos casos hasta impiden la regularización de la situación migratoria, puesto que no se trata

¹⁸ Koolhaas y Santestevan (2020) seleccionan los más relevantes: I) Los Acuerdos del MERCOSUR para la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad, dentro de los que se destacan dos en particular: El denominado “Acuerdo entre los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados sobre Cooperación Regional para la Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes en Situación de Vulnerabilidad” y el “Acuerdo para la Implementación de Bases de Datos Compartidas de Niños, Niñas y Adolescentes en Situación de Vulnerabilidad del MERCOSUR y Estados Asociados”, ambos firmados y aprobados en junio de 2008. II) Acuerdo sobre los procedimientos para la verificación de la documentación de egreso e ingreso de menores entre los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados, aprobado en febrero de 2006 con el objetivo explícito de desarrollar estrategias orientadas a evitar el tráfico de niños y niñas menores de edad entre los países de la región. III) Finalmente el Acuerdo sobre Residencia para nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR que será desarrollado en el siguiente apartado.

únicamente de un formulario complejo o de problemas en el acceso, esto es un conjunto de obstáculos burocráticos y administrativos que dificulta a los y las migrantes ejercer un derecho establecido por la Ley. Naturalmente esta situación tiene efectos profundamente perjudiciales en sus vidas cotidianas, el hecho de no contar con una situación migratoria regular les impide, en la mayoría de los casos, acceder a una vivienda digna, a un empleo formal, a obtener préstamos y cuentas bancarias. Más preocupante aún es que una condición migratoria irregular los y las expone a graves peligros como la explotación laboral, la trata y tráfico de personas, situaciones de abuso y otras formas de violencia.

De los hallazgos de esta investigación se desprende que existen líneas de continuidad y de cambio en la tramitación de las residencias permanentes a partir de la instalación de la emergencia sanitaria. Entre las primeras pueden encontrarse problemáticas vinculadas a las demoras excesivas para la agenda que da inicio al trámite, a la modalidad exclusivamente online de iniciar el proceso, y aquellas vinculadas a fenómenos más intrínsecos de las poblaciones migrantes recién llegadas como la sobreeducación. Dentro de las líneas de ruptura o de cambio, esto es, problemas ocasionados precisamente a partir de que surge la pandemia a nivel mundial, es posible encontrar que los inconvenientes vinculados al período de espera se exacerban y no sólo en el tiempo que da inicio al trámite, sino en todas las etapas de la gestión. Asimismo se introdujeron obstáculos propios de la pandemia, como embajadas cerradas o con horarios reducidos, teléfonos de instituciones públicas que no contestan, agendas que ahora sólo pueden hacerse vía internet, entre otros.

El fenómeno migratorio ha demostrado ser un tema de creciente interés en la agenda política de los países de la región. Tres de los cuatro países originarios del MERCOSUR han experimentado grandes avances a partir de reformas legales que tienden a concebir el derecho a migrar como un derecho humano integral, es el caso de las legislaciones de Argentina, Uruguay y Brasil. Lamentablemente en el caso de Paraguay, la legislación en el tema migratorio continúa centrándose en un discurso entorno a la seguridad del Estado que restringe los derechos de las personas migrantes. Pese a esto, cuando se observa el panorama latinoamericano en general, la información disponible sugiere que se ha progresado en políticas migratorias a partir del reconocimiento y la garantía de derechos de las personas migrantes, y en ese sentido el Acuerdo de Residencia MERCOSUR ha sido clave puesto que ofrece a los y las migrantes los mismos derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas que gozan los nacionales del país de recepción. Habiendo reafirmado el rol

protagónico que ha tenido el Acuerdo, es fundamental conocer y reconocer que existen ciertas carencias que repercuten indudablemente en la realidad de las personas que llegan a los nuevos territorios.

La pandemia por COVID-19 llega para agravar aún más el panorama, en tanto las respuestas institucionales quedaron restringidas material, social y simbólicamente a la emergencia sanitaria. Varios autores (Baráibar, 2020, Bajac, Machado y Rocco, 2020) han afirmado que las respuestas brindadas desde el Estado uruguayo han sido insuficientes para contener el aumento de la pobreza, máxima expresión de la pandemia. Resulta aún más grave cuando se trata de poblaciones migrantes, como bien señalan Almeida et. al., (2020) se evidencia una “falta de acciones proactivas por parte del Estado hacia estos grupos, que no estuvo a la altura de estos tiempos para poder garantizar el acceso a las necesidades más básicas de estas poblaciones.” (p. 121-122). Faltaron en definitiva, políticas focalizadas para la población migrante, esto es precisamente lo que Prieto et. al. (2021) señalan como un “debe” del Estado uruguayo, que históricamente ha diseñado políticas universales sin tener en cuenta las particularidades de las poblaciones en situación de movilidad. En este contexto, las carencias en la implementación de la Ley para regularizar la situación migratoria, se suman a las nuevas limitaciones que introduce la emergencia sanitaria en el país dando como resultado una serie de complejas barreras para que los y las migrantes puedan seguir sosteniendo un proyecto de vida en Uruguay.

Quedará para futuras investigaciones seguir indagando en estas líneas, profundizando en actores claves del proceso, como autoridades institucionales, funcionarios, miembros de las organizaciones de la sociedad civil y de organismos internacionales. La información que surja de todos estos actores enriquecerá aún más el debate político y académico buscando expandirlo a la sociedad toda. Asimismo también resulta necesario investigar cómo se desarrolló antes y durante de la emergencia sanitaria el otro organismo encargado del trámite de las residencias en nuestro país, la Dirección Nacional de Migración, a fin de seguir visibilizando los obstáculos materiales y simbólicos que deben sortear las personas migrantes en su camino hacia una residencia permanente y legal en el país. Es posible afirmar que existe una brecha entre lo que establece la Ley N° 19.254 y su efectiva implementación. En tal sentido, el sistema que actualmente desarrolla el MRREE necesita ser revisado para que la regularización migratoria de todas las personas migrantes sea una realidad. El desafío está en desarrollar estrategias que permitan disminuir al máximo esta brecha que existe entre la

normativa y su forma de implementación, generando las modificaciones necesarias para que las leyes se adecúen a la realidad migratoria que hoy tiene el país.

Referencias bibliográficas

Almeida, M. Grasso, V. Oholeguy, L. Vallejo, O. (2020) Intervenciones del Trabajo Social con sujetos migrantes en tiempos de COVID-19, en Contexto 2020. Fundación de Cultura Universitaria. Uruguay.

Arocena, F. y Aguiar, S. (2007) Multiculturalismo en Uruguay: ensayo y entrevistas a once comunidades culturales. Ediciones Trilce.

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.

Corbetta, P. (2007) Metodología y técnicas de investigación social. McGrawHill. Madrid.

De Valderrama, C. B. F. (2002) Los inmigrantes y su integración. Apuntes en torno a una creciente nebulosa de conceptos, modelos y políticas, en La inmigración en España: contextos y alternativas, p. 71-81. Laboratorio de Estudios Interculturales.

Guber, R. (2004) El salvaje metropolitano: reconstrucción del conocimiento social en el trabajo de campo. Editorial Paidós. Buenos Aires.

Hurtado de Barrera, J. (2000) Metodología de la investigación holística. Fundacite SYPAL. Caracas.

Informe sobre Residencias permanentes nacionales MERCOSUR y familiares de uruguayos extranjeros (Mayo de 2018) Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación. Ministerio de Relaciones Exteriores.

Koolhaas, Martín. “Poblaciones Migrantes”. Facultad de Ciencias Sociales. Montevideo. 28 de septiembre, 2021.

Mangana, S. (2013) Multiculturalismo e Islam: El caso de Uruguay. Hablando de derechos DESC+ A. (26). MIDES.

Mercado Común del Sur. (2002) Acuerdo sobre residencia para nacionales de los estados partes del Mercosur, Bolivia y Chile.

Muñoz Bravo, T. M. (2011) El proceso de internalización del Acuerdo sobre Residencia en el Mercosur: Una evaluación del compromiso de seis Estados de crear un área de libre residencia y trabajo, IV Congreso de la Red Internacional de Migración y Desarrollo: Crisis global y estrategias migratorias, Quito, Ecuador.

Naciones Unidas Oficina del Alto Comisionado (2014) Los derechos económicos, sociales y culturales de los migrantes en situación irregular. Nueva York y Ginebra.

OIM. (2014) Estudio sobre experiencias en la implementación del Acuerdo de Residencia del Mercosur y Asociados, en Conferencia Suramericana sobre Migraciones. Lima, Perú.

Osuna, Á. Bernal, A. Cruz Souza, F., Arias Martínez, B. y Lucas Mangas, S. (2006) Inmigración y modelos de integración: entre la asimilación y el multiculturalismo. Revista Universitaria de Ciencias del Trabajo, (7), p. 123-139.

Prieto, V. Robaina, S. y Koolhaas, M. (2016) Acceso y calidad del empleo de la inmigración reciente en Uruguay. REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana (48), p. 121-144.

Rivero, S. y Ríos, N. (2019) La integración de las poblaciones inmigrantes en Uruguay: elementos para el debate. Escenarios.

Segundo informe periodico del Uruguay (2019) Mecanismo Nacional de Elaboración de Informes y Seguimiento de Recomendaciones. Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Naciones Unidas.

Solana Ruiz, J. L. (2002) La dimensión cultural en el trabajo social con población inmigrante: una perspectiva desde la antropología social. Universidad de Huelva, España.

Solé, C. Alcalde, R. Pont, J. Lurbe, K. y Parella, S. (2002) El concepto de integración desde la sociología de las migraciones. Publicación del Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones, (12), p. 9-41.

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, p. 151-179

UNICEF (2020) La regularización migratoria como condición esencial para la protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes en contexto de movilidad humana. Oficina regional para América Latina y el Caribe.

Fuentes documentales

Acosta, D. y Feline, L. (2015). Discursos y políticas de inmigración en Sudamérica: ¿Hacia un nuevo paradigma o la confirmación de una retórica sin contenido?. REMHU: Revista Interdisciplinaria de Movilidad Humana, (23), p. 171-189. Extraído de <https://www.redalyc.org/pdf/4070/407042021011.pdf>

Banco Interamericano de Desarrollo (2018) El fin del trámite eterno: ciudadanos, burocracia y gobierno digital. Extraído de <https://publications.iadb.org/es/el-fin-del-tramite-eterno-ciudadanos-burocracia-y-gobierno-digital>

Bengochea, J., Cabezas, G., Gandini, L. et al. (2022). COVID-19 y población migrante y refugiada. Análisis de las respuestas político institucionales en ciudades receptoras de seis países de América Latina. Documento de Trabajo CAMINAR Nr. 5. Extraído de: <https://www.caminaramericas.org/documentos>

Brega, L. M. (2020). Migraciones y derechos en tiempos de pandemia. Universidad Nacional de Lomas de Zamora. Extraído de <http://repositorio.unlz.edu.ar:8080/handle/123456789/490>

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-yregularizacion-migratoria-en-america-del-sur/>

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. Scalabrini International Migration Network. New York. p. 204-249. Extraído de: <https://simn-global.org/wp-content/uploads/2020/09/Book-and-Cover-SP.pdf>

Maldonado Valera, C. Martínez Pizarro, J. y Martínez, R. (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. Repositorio CEPAL. Extraído de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/44021>

Ministerio de Relaciones Exteriores (2022) Residencia permanente para nacionales del MERCOSUR (Estados Parte y Asociados) y extranjeros familiares de uruguayos. Extraído de <https://www.gub.uy/tramites/residencia-permanente-nacionales-mercosur-estados-parte-asociados-extranjeros-familiares-uruguayos>

Montaldo, D. D. (2007) Modelos de incorporación de inmigrantes: Teorías y perspectivas. Revista de Ciencias Sociales, (117-118). Universidad de Costa Rica. Extraído de <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/sociales/article/view/11012>

Nicolao, J. (2015). Las migraciones en la agenda del MERCOSUR. El rol de Argentina en el Foro Especializado Migratorio. Revista Electrónica de Estudios Internacionales. Extraído de <http://www.reei.org/index.php/revista/num29/notas/migraciones-agenda-mercosur-rol-argentina-foro-especializado-migratorio>

Novick, S. (2012). Migraciones en el Cono Sur: políticas, actores y procesos de integración. Los casos de Uruguay, Paraguay y Chile. Perspectivas: Revista de Ciências Sociais, (42). Extraído de <https://periodicos.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/5941>

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 del Acuerdo de Residencias del MERCOSUR y su incidencia en el acceso a derechos de los inmigrantes. Cuadernos migratorios N° 9. Extraído de <https://repository.iom.int/handle/20.500.11788/2078>

Portal de Datos sobre Migración (2022). Consultado el 26 de Junio de 2022, en <https://www.migrationdataportal.org/es/themes/migracion-irregular>

Prieto Rosas, V., Montiel, C., Bengochea, J. y Dutra, D. (2021) Derechos sociales y económicos de las personas migrantes y refugiadas durante la pandemia por COVID19. El caso de Uruguay. Documento de Trabajo CAMINAR Nr. 1. Extraído de: <https://www.caminaramericas.org/documentos>

Rodríguez, L. C. (2008). La integración de y con los inmigrantes en España: debates teóricos, políticas y diversidad territorial. Política y sociedad, (45), p. 205-235. Extraído de <https://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/view/POSO0808130205A>

Sánchez, S. R. (2017) Integración jurídica de los inmigrantes indígenas. Propuesta teórica conceptual. Revista del Posgrado en Derecho de la UNAM, (6), p. 23-66. Extraído de <http://revistaderecho.posgrado.unam.mx/index.php/rpd/article/view/92>

Santestevan. A, y 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. Scalabrini International Migration Network. New York. p. 250-312 Extraído de: <https://simn-global.org/wp-content/uploads/2020/09/Book-and-Cover-SP.pdf>

Taks, J. (2006, julio-agosto). Migraciones internacionales en Uruguay: de pueblo trasplantado a diáspora vinculada. Theomai Journal (14) p. 139-156. Extraído de <http://www.revista-theomai.unq.edu.ar/numero14/ArtTaks.pdf>

Tratado para la Constitución de un Mercado Común entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay. (2002). MERCOSUR. Extraído de https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/15511/1/tratado_de_asuncion.pdf

Uruguay. Ley N° 17.927. Aprobación de los acuerdos sobre residencia para nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile. (2005). Extraído de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17927-2005/1>

Uruguay. Ley N° 18.076. Ley de Refugiados (2006). Extraído de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18076-2006>

Uruguay. Ley N° 18.250. Ley de Migraciones (2008). Extraído de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18250-2008/76>

Uruguay. Ley N° 19.254 Obtención de residencia permanente a familiares de nacionales de los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR (2014). Extraído de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19254-2014>

Uruguay. Ley N° 19.643. Ley de Prevencion y Comabte de la Trata de Personas (2018). Disponible en <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19643-2018>