



Serie
Tesis de
Posgrado



**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY
FACULTAD DE DERECHO**

ESCUELA DE POSGRADOS

**MAESTRÍA EN RELACIONES INTERNACIONALES
ORIENTACIÓN EN ECONOMÍA, POLÍTICA Y DERECHO DE LA INTEGRACIÓN
REGIONAL**

Condiciones de los solicitantes de refugio que llegaron al Uruguay entre 2010 y 2015

Contribuciones al desarrollo de una Política Nacional



Lic. Valentina Fernández Quesada



Montevideo, Uruguay

2018



**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE DERECHO**

Escuela de Posgrado

MAESTRÍA EN RELACIONES INTERNACIONALES
Orientación Economía, Política y Derecho de la Integración Regional

TESIS PARA OPTAR AL TÍTULO DE MAGÍSTER EN RELACIONES INTERNACIONALES

**CONDICIONES DE LOS SOLICITANTES DE
REFUGIO QUE LLEGARON AL URUGUAY ENTRE
2010 Y 2015**

CONTRIBUCIONES AL DESARROLLO DE UNA POLÍTICA NACIONAL

Autora:

Lic. VALENTINA FERNÁNDEZ QUESADA

Tutoras:

Dra. OLGA DÍAZ y Prof. BEATRIZ LOVESIO, PhD

**Montevideo – Uruguay
2018**

PÁGINA DE APROBACIÓN

El tribunal docente integrado por los abajo firmantes aprueba la Tesis de Investigación:

Título:CONDICIONES DE LOS SOLICITANTES DE REFUGIO QUE LLEGARON AL URUGUAY ENTRE 2010 Y 2015. Contribuciones al desarrollo de una Política Nacional.

Autora: Lic. Valentina Fernández Quesada

Tutoras: Dra. Olga Díaz y Prof. Beatriz Lovesio, PhD.

Carrera: Maestría en Relaciones Internacionales. Orientación Economía, Política y Derecho de la Integración Regional.

Puntaje:

.....

Tribunal

Profesor:

.....

(Nombre y firma)

Profesor:

.....

(Nombre y firma)

Profesor:

.....

(Nombre y firma)

Fecha:

.....

*Para todos los solicitantes de refugio y refugiados
y para mi Felipe, que también es un ciudadano del mundo.*

Estas páginas tienen un gran valor para mi. Son el resultado de mucho esfuerzo y soy afortunada de haberlo logrado gracias al apoyo de muchas personas a quienes quiero agradecer profundamente:

A Gonza, por el amor, las ideas, la paciencia, el ánimo y por mantener todo bajo control durante todo este tiempo para que pudiera sentarme a escribir.

A Mamá, por los consejos y el tiempo para revisiones y correcciones valiosas cuando yo ya no daba para más, pero sobretodo, por siempre alentarme y acompañarme en cada decisión y cada etapa de mi vida.

A Papá, por demostrarme la importancia de luchar para conseguir este resultado y por nunca dejar de insistir, dándome la fuerza y el aliento que muchas veces me hicieron falta.

A Noe, mi amiga del alma, profesora y correctora de estilo favorita en el mundo entero, por brindar su tiempo para revisar todo.

A la Familia de SEDHU, por los insumos, las entrevistas y los debates. Gracias por enseñarme valores que llevo conmigo siempre y que transmitiré a Feli y por sobretodo, por reglarme su cariño y amistad.

A mis colegas de la Embajada de Uruguay en Suecia y de la Cancillería uruguaya, por sus aportes y su perspectiva.

A Wilson Fernández y a todo el equipo de la Escuela de Posgrados de la Universidad, por su apoyo constante durante este viaje que comenzó allá en el 2010.

Un gran reconocimiento a mis tutoras Beatriz y Olga, por su guía, sabiduría, experiencia y por apostar a este proyecto conmigo.

Y finalmente, un especial y profundo agradecimiento a los solicitantes y refugiados que me regalaron su tiempo, sus reflexiones y sus historias de vida. Sin duda ustedes son el corazón de mi motivación para realizar este trabajo.

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
GLOSARIO DE SIGLAS.....	viii
RESUMEN.....	x
DESCRIPTORES.....	xi
1. INTRODUCCIÓN.....	1
2. UBICACIÓN TEÓRICA.....	7
2.1. Uruguay y los derechos humanos.....	7
2.2. ACNUR y una definición de Refugio.....	12
2.3. El Refugio en la Normativa Nacional.....	17
2.3.1. Ley Nº 18.076 sobre el Estatuto de los Refugiados.....	18
2.3.2. Ley Nº 18.382 sobre Reasentamiento.....	20
2.3.3. Ley Nº 18.250 sobre Migración.....	21
3. EL PROCESO DE SOLICITUD DE REFUGIO EN EL URUGUAY.....	22
3.1. Organismos Estatales e Instituciones participantes del proceso.....	22
3.1.1. Ministerio de Relaciones Exteriores.....	23
3.1.2. Dirección Nacional de Migración.....	24
3.1.3. Servicio Ecuménico para la Dignidad Humana.....	24
3.2. Llegada del Solicitante de Refugio al Uruguay.....	25
3.3. Concesión del Estatuto de Refugiado.....	29
3.4. Solicitantes de Refugio y Refugiados en Uruguay entre 2010 y 2015.....	30
4. PERSPECTIVAS SOBRE EL PROCESO DE SOLICITUD DE REFUGIO EN EL URUGUAY.....	37
4.1. Entrevista a la ex Coordinadora General de SEDHU, Lic. Gabriela Cortina.....	37
4.2. Entrevista a la Representante de la Cancillería uruguaya ante la Secretaria Permanente de la CORE, Lic. Fiorella Prado.....	41
4.3. Entrevistas a Solicitantes de Refugio y Refugiados.....	42
4.4. Avances en el fortalecimiento del proceso de solicitud de refugio en el Uruguay a partir del año 2016.....	48
4.5. Construcción de una Matriz FODA.....	52

5. PROPUESTAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA POLÍTICA NACIONAL DE REFUGIO UNIFICADA.....	56
5.1. Ámbito Institucional.....	56
5.1.1. Agencia Nacional de Refugio.....	57
5.1.2. Coordinador General.....	58
5.1.3. Centro de Elegibilidad.....	58
5.1.4. Centro de Atención al Solicitante y al Refugiado.....	59
5.2. Desde la perspectiva del procedimiento.....	60
5.2.1. Manual Único de Procedimientos de la ANR.....	60
5.2.2. Reducción del tiempo de procesamiento de aplicaciones de refugio.....	61
5.2.3. Capacitación y actualización permanentes a funcionarios de las instituciones.....	61
5.2.4. Implementación del “Patrocinio Comunitario”.....	62
5.3. Desde la perspectiva del solicitante de refugio y del refugiado.....	63
5.3.1. Alojamiento.....	63
5.3.2. Mercado laboral.....	64
5.3.3. Educación.....	64
5.4. Propuestas a corto, mediano y largo plazo.....	65
6. CONCLUSIONES.....	67
7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	73
8. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA.....	82
ANEXOS.....	85
Anexo 1: Comunicado a solicitantes de refugio y refugiados publicado en SEDHU para la realización de entrevistas.....	86
Anexo 2: Fichas de Entrevistados.....	88
Anexo 3: Formato de entrevista realizada a solicitantes de refugio y refugiados en Uruguay entre 2010 y 2015.....	91
Anexo 4: Tabla de estado de ratificaciones de Tratados Internacionales en materia de derechos humanos para Uruguay.....	92
Anexo 5: Formato de entrevista realizada a representantes de instituciones que participan en el proceso de solicitud de refugio en Uruguay.....	94
ÍNDICE DE TABLAS	
Tabla Nº 1. Solicitantes de Refugio que llegaron a Uruguay en el período 2010 - 2015.....	31
Tabla Nº 2. Solicitantes de Refugio que llegaron a Uruguay en el período 2010 - 2015. Discriminación por Nacionalidad de Origen.....	32

Tabla N° 3. Solicitantes de Refugio reconocidos como Refugiados en Uruguay en el período 2010 – 2015.....	36
Tabla N° 4. Matriz de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA).....	54
Tabla N° 5. Propuestas a corto, mediano y largo plazo.....	66

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico N° 1. Nacionalidades de Origen de los Solicitantes de Refugio llegados a Uruguay en el período 2010 – 2015.....	33
---	----

ÍNDICE DE TABLAS EN ANEXOS

Tabla A. Estado de ratificación de tratados internacionales sobre derechos humanos para Uruguay.....	92
--	----

GLOSARIO DE SIGLAS

ACNUDH	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ANR	Agencia Nacional de Refugio
ANV	Agencia Nacional de Vivienda
BPS	Banco de Previsión Social
CDH	Consejo de Derechos Humanos
CGN	Contaduría General de la Nación
CHXRD	Comisión Honoraria contra el Racismo, la Xenofobia y toda otra forma de Discriminación
CONARE	Comisiones Nacionales de Refugio
CORE	Comisión de Refugiados
DGAP	Dirección General para Asuntos Políticos
DIDH	Dirección de Derechos Humanos y Derecho Humanitario
DNIC	Dirección Nacional de Identificación Civil
DNM	Dirección Nacional de Migración
ECOSOC	Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas
EPU	Examen Periódico Universal
FEM	Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR y Estados Asociados
FODA	Fortalezas, Oportunidades, Dificultades y Amenazas
IMPO	Centro de Información Oficial
INDDHH	Institución Nacional de los Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo
INEFOP	Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MINTERIOR	Ministerio del Interior
MRREE	Ministerio de Relaciones Exteriores

MSP	Ministerio de Salud Pública
MVOTMA	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
OACDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OIM	Organización Internacional de Migración
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
OUA	Organización de la Unión Africana
PAB	Plan de Acción de la Declaración de Brasil
SEDHU	Servicio Ecuménico para la Dignidad Humana
UdelaR	Universidad de la República
UE	Unión Europea
UTU	Universidad del Trabajo del Uruguay

RESUMEN

El presente trabajo de investigación se encuentra enmarcado en un aspecto de la política de derechos humanos del país de la cual, si bien existen antecedentes, se debería profundizar dada su vital importancia, especialmente considerando su vigencia y repercusiones tanto a nivel nacional como internacional.

El objetivo del mismo, es realizar un diagnóstico de la situación de los solicitantes de refugio y los refugiados en Uruguay, a efectos de proponer nuevos procedimientos dentro de una política nacional unificada.

Dada la magnitud de la temática, fue necesario delimitar el tema. Se efectuó un enfoque en el período 2010 – 2015, teniendo en cuenta una perspectiva de análisis previa a la ola de mayor incremento de solicitudes de refugio en 2016 y realizando un posterior análisis y actualización de los avances alcanzados a nivel nacional hasta 2018.

El hecho de que existan procedimientos consolidados para el ingreso y adaptación de los solicitantes de refugio y de los refugiados, no solo es fundamental para facilitar las distintas etapas del proceso, sino parabrindar a estas personas la seguridad de que sus derechos serán respetados y asegurar una exitosa integración a la sociedad uruguaya.

DESCRIPTORES

Solicitante de Refugio.

Refugiado.

Política Nacional.

Uruguay.

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años, el mundo ha sido testigo de una situación sin precedentes en relación a los desplazamientos de personas que se ven obligadas a abandonar sus hogares a causa de conflictos y persecuciones.

Como refugiados, cuentan con una condición definida por el derecho internacional y parte de su protección implica que no sean expulsados o devueltos a las situaciones en las que sus vidas corrían peligro inicialmente.

En la actualidad, presenciamos los niveles de desplazamiento más altos jamás registrados. Según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), existen 68.5 millones de personas en todo el mundo que se han visto obligadas a huir de sus hogares¹. Adicionalmente, el ACNUR calcula que existen 10 millones de personas apátridas² a quienes se les ha negado una nacionalidad y acceso a derechos básicos como educación, salud, empleo y libertad de movimiento.

Frente a esta situación, varios países del mundo han comenzado a abrir sus puertas para recibir a personas solicitantes de refugio y brindarles, de esta forma, una nueva oportunidad para establecerse.

¹ Información disponible en la página web del ACNUR: www.acnur.org

² Según la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954, un apátrida es cualquier persona a la que ningún Estado considera destinataria de la aplicación de su legislación, es decir, una persona sin nacionalidad.

Muchos de estos países, cuentan con un plan de acción definido utilizado durante todo el proceso de recepción y a efectos de aplicarse en los casos de solicitantes de refugio.

En lo que respecta a Uruguay, a lo largo de la historia se ha caracterizado por su apertura a recibir personas migrantes y solicitantes de refugio. Como país receptor, cuenta con un acendrado espíritu integracionista y es protector de los derechos humanos.

Considerando este criterio, y a efectos de poder radicarse en Uruguay, a un solicitante de refugio solo le bastaría con acceder a la documentación nacional para obtener los mismos derechos que un ciudadano uruguayo natural.

Sin embargo, en la práctica, las personas solicitantes de refugio que llegan al territorio nacional, generalmente se enfrentan con dificultades de adaptación e integración a las costumbres, a la sociedad y al sistema burocrático, provocadas en la mayoría de las veces, por barreras idiomáticas, culturales y procesales.

Con el fin de coordinar las aplicaciones de refugio en el Uruguay, se creó en el año 2008, luego de aprobado el proyecto de ley sobre refugio a nivel nacional (IMPO, 2008, Ley Nº 18.076), la Comisión de Refugiados (CORE). Esta Comisión, estableció los procedimientos a seguir por un solicitante de refugio.

Los mismos, varían según las condiciones en que llegue la persona, priorizándose los casos de mayor vulnerabilidad, es decir, aquellos en los cuales las personas no puedan valerse por sí mismas o les sea imposible debido a otras circunstancias: madres solas con sus hijos,

mujeres embarazadas, personas ancianas, menores de edad no acompañados o personas con enfermedades.

Sin embargo, no existe una política nacional definida que esté a disposición de todos los agentes e instituciones involucrados en el proceso de recepción. Esto significa que no se cuenta con un diagnóstico elaborado, que especifique cuáles son las dificultades existentes en las distintas etapas de la recepción de un solicitante de refugio en el Uruguay, así como en su posterior seguimiento como refugiado con su estatuto como tal ya concedido, o en su eventual situación como migrante que necesita regular su residencia legal. Adicionalmente, los procedimientos disponibles no siempre se adaptan por completo a la realidad de los solicitantes de refugio.

Considerando la situación descrita, se entiende que identificar las dificultades del proceso aportará a la creación de soluciones que podrían mejorarlo, posibilitando una rápida y efectiva integración a la sociedad y al entorno para esta población.

En cuanto a su estructura, la presente investigación se delimita al área geográfica del Uruguay, entendiendo por tal, todo el territorio incluido dentro de sus fronteras terrestres y marítimas.

Por otra parte, se plantea un alcance temporal que abarca el período comprendido entre los años 2010 y 2015. El motivo de elección de este período es a los efectos de facilitar el análisis de las condiciones del proceso de solicitud de refugio, previo al surgimiento de los casos específicos del funcionamiento del “Plan de Reasentamiento de Familias Sirias” de 2014 y 2015 (SECRETARÍA DE COMUNICACIÓN DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY,

2014), y el recibimiento de seis (6) refugiados en calidad de ex detenidos de la prisión de Guantánamo en Estados Unidos.

Estos casos se gestionaron por fuera de la órbita de la CORE, tratándose de iniciativas específicas del Gobierno uruguayo del momento, sobre las cuales se profundiza más adelante.

El **Objetivo General** de este trabajo se basa en proponer nuevos procedimientos de integración en la sociedad uruguaya para el solicitante de refugio, de acuerdo a una política nacional unificada.

En cuanto a los **Objetivos Específicos** se establecieron los siguientes:

- Elaborar un diagnóstico de la situación de los solicitantes de refugio en Uruguay para el período 2010 – 2015.
- Identificar las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas del proceso de solicitud de refugio en Uruguay.
- Unificar los procedimientos para todas las instituciones participantes del proceso de solicitud de refugio y posterior seguimiento a los refugiados en Uruguay.

La metodología utilizada es de tipo **Cualitativo** de carácter documental y exploratorio. Asimismo, se trata de una investigación **Descriptiva**, debido a que detalla la situación actual del proceso de recepción de solicitantes de refugio en el Uruguay.

El diseño empleado es **Bibliográfico** y de **Campo**. Bibliográfico porque se recurrió a documentación preexistente a los efectos de la recolección de información, y de Campo porque se realizaron entrevistas.

Estas entrevistas se enfocaron en consultar a expertos en el tema y se realizaron a personas que trabajan en instituciones y agencias gubernamentales participantes del proceso, así como a distintos refugiados que actualmente viven en Uruguay, y que eran solicitantes o refugiados durante el período de investigación.

Para la realización de las mismas, se solicitó asistencia al Servicio Ecuménico para la Dignidad Humana (SEDHU), que es la Agencia implementadora del ACNUR en Uruguay, a efectos de contactar a interesados en brindar su experiencia.

Dada la existencia del “Principio de Confidencialidad del Refugio”, que prohíbe a todas las instituciones que trabajan con solicitantes de refugio y refugiados proporcionar información sobre los mismos sin autorización expresa y escrita por su parte (LEY 18.076, 2008, Artículo N° 10), y a efectos de obtener la muestra final de la población de solicitantes y refugiados, se confeccionó un comunicado³ en español y en inglés, que fue publicado⁴ en la sede de SEDHU para que los interesados se comunicaran directamente para la realización de la entrevista.

³ Ver Anexo 1.

⁴ Publicado en la sede de SEDHU el 15 de mayo de 2017.

Se comunicaron un total de seis (6) solicitantes de refugio y siete (7) refugiados⁵, a quienes se les realizó el cuestionario confeccionado para esta investigación⁶. Todos ellos manifestaron su deseo de mantener su anonimato.

Por otro lado, y a los efectos de poder evaluar el funcionamiento del actual procedimiento de refugio en Uruguay, se recurrió a información pública de los agentes e instituciones nacionales que participan del mismo, así como a bibliografía de autores referentes sobre el tema⁷.

En cuanto a su disposición, este trabajo de investigación se divide en seis (6) capítulos, elaborados de tal manera que faciliten la comprensión de todo el proceso.

En este sentido, se comienza a través de una descripción que revisa el papel del Uruguay en los derechos humanos a nivel internacional y su aplicación a lo normativa interna, continuando con un análisis de las distintas etapas del proceso de solicitud de refugio y las perspectivas de los participantes en el proceso, para finalizar con el establecimiento de distintas propuestas de acción.

A través de este trabajo, se procura dar respuesta a las hipótesis previamente planteadas, así como proporcionar información actualizada a modo de contribución a una posible política nacional unificada de recepción de solicitantes de refugio y seguimiento a casos de refugiados en el Uruguay.

⁵ Ver Fichas de Entrevistados en Anexo 2.

⁶ Entrevistas realizadas entre el 13 de abril de 2017 y el 5 de marzo de 2018. Ver cuestionario en Anexo 3.

⁷ Para más información sobre fuentes consultadas, véase apartado "Bibliografía Consultada".

2. UBICACIÓN TEÓRICA

El presente apartado se dedica a establecer un marco teórico para el tema planteado, permitiendo conocer los conceptos básicos necesarios para la comprensión del desarrollo de la investigación.

En este sentido, se inicia con una descripción de los aspectos generales de la relación de Uruguay con los derechos humanos, para luego enfocarse en delimitar el trabajo del ACNUR y en conceptualizar los términos *Solicitante de Refugio* y *Refugiado*.

El capítulo concluye con un análisis particular sobre la normativa uruguaya vinculada al refugio, la migración y el reasentamiento.

2.1. Uruguay y los derechos humanos

El Uruguay cuenta con una fuerte tradición de apoyo al multilateralismo y al derecho internacional, lo cual lo convierte en un país que ha realizado importantes aportes a los grandes procesos internacionales de generación de normas que ordenan las relaciones internacionales.

En materia de derechos humanos (AMNISTÍA INTERNACIONAL, 2017, p. 450 a 451), está comprometido con su promoción y protección, ubicándose como la Nación de América del Sur más consciente en cuanto a estos derechos (FREEDOM HOUSE, 2016). Asimismo, la participación del país en este ámbito, también ha sido significativa,

sobre todo si se considera la misma en relación a su tamaño o a su poder económico.

Uruguay ha firmado y ratificado la mayoría de los tratados internacionales en la materia⁸ (OHCHR, 2018) y participa del proceso de Examen Periódico Universal (EPU) llevado a cabo por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), habiendo sido su última revisión el 29 de enero de 2014 y la próxima estipulada para enero de 2019 (UPR INFO, 2018).

Por otra parte, ha llevado a cabo un ejercicio de coherencia entre su discurso internacional sobre los derechos humanos, su posicionamiento en las negociaciones internacionales sobre el tema y su vínculo con los órganos y componentes del sistema de protección de estos derechos, tanto a nivel universal como a nivel interamericano.

La última vez que Uruguay ejerció la presidencia del Consejo de Derechos Humanos (CDH) de las Naciones Unidas fue en el período 2011 – 2012. Integró la primera membresía del Consejo en el año 2006, inmediatamente a su creación y, actualmente, está abocado a la presentación de su candidatura para ocupar nuevamente la presidencia en el período 2019 – 2021.

Durante esta candidatura, Uruguay presentó los siguientes compromisos voluntarios a nivel nacional e internacional:

Promoción y protección de los derechos humanos a nivel internacional:

- Continuar contribuyendo al fortalecimiento del Sistema Universal de Promoción y Protección de Derechos Humanos a través de un enfoque que favorezca la cooperación entre los Estados y la eficacia

⁸ Ver Tabla en Anexo 4.

de los diversos mecanismos del sistema.

- Continuar apoyando la labor de la Oficina del OACDH, incluso a través de la provisión de recursos financieros no condicionados, que le permitan cumplir con mayor eficacia el número creciente de mandatos recibidos de los Estados y fortalecer también las condiciones de brindarles una valiosa cooperación técnica.
- Mantener actualizado el Documento Básico Común y la presentación de informes nacionales a los distintos órganos de vigilancia de tratados a través de procesos de elaboración que incluyan, además de la participación de los actores estatales relevantes, consultas con la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) y con la sociedad civil.
- Privilegiar una utilización más racional, objetiva y no selectiva de los procedimientos especiales y los mandatos del CDH, lo que incluye la necesidad de mejorar los métodos de trabajo de dicho órgano.
- Mantener la invitación abierta que Uruguay extendió en el año 2005 a todos los procedimientos especiales del CDH y otorgar todas las facilidades para que estas visitas se lleven a cabo sin dilaciones ni obstáculos.
- Continuar favoreciendo el diálogo, la negociación y la búsqueda del consenso como pilares de la metodología de trabajo del CDH. Es necesario fortalecer el enfoque cooperativo y no confrontativo en el tratamiento de los temas vinculados a los derechos humanos.
- Continuar impulsando un enfoque objetivo, no selectivo y no discriminatorio, en el entendido de que todos los derechos humanos, sean civiles, culturales, económicos, políticos y sociales, incluyendo el derecho al desarrollo, son interdependientes, están interrelacionados y se refuerzan mutuamente.
- Continuar fomentando la plena participación de la sociedad civil, incluyendo a las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), en la agenda del CDH, promoviendo la no aplicación de represalias contra quienes cooperan o buscan cooperar con los mecanismos del Consejo, de conformidad con la resolución del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) N° 1996/31 y la resolución CDH N° 16/21.
- Continuar realizando esfuerzos para mejorar el funcionamiento y la efectividad del EPU, en tanto mecanismo fundamental e insustituible del Consejo para el cumplimiento de su mandato. Presentar el tercer informe nacional y continuar participando activamente en las revisiones de todos los países mediante la realización de recomendaciones destinadas a promover con objetividad y no selectividad el fortalecimiento de los derechos humanos en el país concernido. Uruguay voluntariamente presentó su informe de medio camino en el año 2016.

Uruguay aspira a que, a través de una nueva membresía del Consejo, pueda seguir contribuyendo a lograr estos objetivos, subrayando el valor insustituible de la negociación y la promoción del consenso como formas idóneas de construir una institucionalidad más fuerte para el CDH, que refleje la diversidad, pero también la universalidad de los derechos humanos y el compromiso común de protegerlos y evitar que sean menoscabados.

Promoción y protección de los derechos humanos a nivel nacional:

- Acordar un protocolo de actuación ante denuncias o peticiones de casos de racismo, xenofobia y toda otra forma de discriminación entre la INDDHH y la Comisión Honoraria contra el Racismo, la Xenofobia y toda otra forma de Discriminación (CHXR), con el fin de actuar de forma lo más precoz posible frente a una conducta de tipo discriminatoria, evitando la cristalización de los conflictos y, sobre todo, minimizar sus consecuencias para las personas afectadas.
- Profundizar las medidas tendientes para alcanzar la equidad de género, así como prevenir y erradicar la violencia basada en género, y aprobar el proyecto de ley integral de trata de personas.
- Consolidar la puesta en marcha del programa de atención a niños en situación de calle, en línea con el Comentario General N° 21 del Comité de los Derechos del Niño.
- Profundizar las medidas tendientes a luchar contra la discriminación racial, tomando como impulso las actividades que se vienen desarrollando en el marco del Decenio Internacional para los Afrodescendientes.
- Continuar con los esfuerzos encaminados hacia la plena realización de los derechos económicos, sociales y culturales de la sociedad uruguaya, en especial la lucha contra la pobreza.
- Establecer un mecanismo independiente, conforme al Artículo N° 33.2 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, con el fin de promover, proteger y supervisar la aplicación de dicho instrumento internacional.
- Fortalecer los mecanismos de vigilancia y cumplimiento, así como los recursos de acceso a la justicia y tutela de derechos por parte de los grupos más vulnerables.
- Ampliar los programas de formación en derechos humanos a los servidores públicos.
- Mejorar la atención interinstitucional destinada a refugiados y migrantes.
- Afianzar el mecanismo nacional de seguimiento de recomendaciones y observaciones implementado a partir de 2016.

- Consolidar el sistema de diálogo y consulta con la sociedad civil como herramienta de diálogo y participación en las decisiones de política exterior, que fuera creado en la órbita del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE). (MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE URUGUAY, 2018).

A nivel nacional, los derechos humanos se pueden ver reflejados en la Constitución de la República Oriental del Uruguay, la cual establece disposiciones para su gobernabilidad, considerando en todo su texto la igualdad ante la ley para todas las personas.

Reconoce específicamente una serie de derechos fundamentales (Sección II) y estipula que el listado de derechos enumerado no es exhaustivo y que se incluyen otros derechos *“inherentes a la personalidad humana o que se derivan de la forma republicana de gobierno”* (Artículo N° 72).

Asimismo, indica que los preceptos de la Constitución que reconocen los derechos de los individuos *“no dejarán de aplicarse por falta de la reglamentación respectiva, sino que esta será suplida, recurriendo a los fundamentos de leyes análogas, a los principios generales de derecho y a las doctrinas generalmente admitidas”* (Artículo N° 332).

Finalmente, se debe resaltar que en el año 2009, se creó finalmente la INDDHH a través de la Ley N° 18.446 (IMPO, 2009), con *“el cometido de la defensa, promoción y protección en toda su extensión de los derechos humanos reconocidos por la Constitución y el derecho internacional”* (Artículo N° 1).

2.2. ACNUR y una definición de Refugio

El ACNUR se constituyó en el año 1950⁹ y comenzó su labor en 1951. Su mandato, se basa en dos áreas: brindar protección internacional y buscar las denominadas “soluciones duraderas” para la problemática de los refugiados.

El área de protección internacional estipula promover el respeto y la vigencia efectiva de las normas de protección de los derechos humanos de las personas que huyeron de su país por sufrir una persecución.

En este marco, busca soluciones duraderas para las distintas problemáticas de los refugiados y vela por el respeto del “Principio de la No Devolución”:

1. Ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas.
2. Sin embargo, no podrá invocar los beneficios de la presente disposición el refugiado que sea considerado, por razones fundadas, como un peligro para la seguridad del país donde se encuentra, o que, habiendo sido objeto de una condena definitiva por un delito particularmente grave, constituya una amenaza para la comunidad de tal país. (CONVENCIÓN SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS, Artículo N° 33).

El área de soluciones duraderas hace referencia a que las personas puedan regresar a su país de origen de forma voluntaria y segura, que puedan integrarse en el país receptor, y que, en casos excepcionales, les sea permitido reasentarse en un tercer país al no poder permanecer

⁹ XI RESOLUCION 428 (V) de la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU).

en el primer país receptor debido a cuestiones de seguridad u otros motivos.

El ACNUR apoya a los Estados porque son los principales responsables de brindar la protección internacional desde el momento en que ratificaron las distintas convenciones internacionales que regulan la materia, a través de la promoción y el fortalecimiento de los mecanismos nacionales de protección.

El Dr. Eduardo Jiménez de Aréchaga¹⁰ afirma que:

El Asilo, el Refugio y la Extradición son institutos estrechamente vinculados a la nacionalidad y a los extranjeros que se encuentran viviendo en un país que no es el de su nacionalidad. También se encuentran vinculados al Principio de la Cooperación entre los Estados y al Principio de la No Devolución (JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, E., y PUCEIRO, R., 2005, p. 399).

Este autor continúa con su análisis, explicando que el refugio en la doctrina latinoamericana es el asilo territorial, mientras que en la doctrina universal es el referido para los desplazados que han superado su situación y se encuentran bajo el amparo del ACNUR o de un Estado.

Adicionalmente, Jiménez de Aréchaga explica que el refugio es un estatuto otorgado para casos de amparo a nivel universal, originados en el Estatuto de los Refugiados de 1951 y sus modificaciones en el Protocolo de 1967. La regulación jurídica de este instituto es, en todos los casos, de alcance universal.

¹⁰ Abogado uruguayo y profesor en la materia de Derecho Internacional Público en la Universidad de la República entre 1946 y 1970. Miembro de la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas entre 1946 y 1969: fue Presidente de la misma en 1963.

A nivel internacional, el refugio se encuentra contemplado en:

- La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951; posteriormente modificada en 1967 a través del Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados.
- Los Principios sobre el estatus y tratamiento de los Refugiados adoptado por la Organización Consultiva Jurídica Asiático – Africana en 1966.
- La Convención de los aspectos específicos de los problemas de los Refugiados en África de la Organización de la Unión Africana (OUA) de 1969.
- La Declaración de los Refugiados de Cartagena de 1984, que se aplica en América Latina.
- La Recomendación N° 773 de 1976 del Consejo de Europa, relativa a la situación de facto de los Refugiados.
- La Directiva de la Unión Europea (UE) de 2004, relativa a los estándares mínimos para la cualificación y el estatus de nacionales de terceros países y refugiados, así como personas que sea necesario garantizar su protección.

Es importante resaltar que la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo modificadorio de 1967, se originan en las prácticas seguidas por los Estados y las Organizaciones

Internacionales después de las Guerras Mundiales, para atender las necesidades de seguridad y bienestar de ciertos grupos nacionales, étnicos, religiosos, minoritarios y discriminados. Esta distinción marca tres (3) características distintivas del refugio:

1. se trata de necesidades de los seres humanos pero insertos en un grupo;
2. los motivos que originan esas necesidades son varios, pero obligan al desplazamiento; y
3. las personas comprendidas en el grupo, al requerir amparo, se encuentran ya fuera del territorio donde se originó el problema y no pueden o temen volver a él, no teniendo otro lugar a donde ir.

La Sociedad de las Naciones primero y después la Organización de las Naciones Unidas (ONU) a través del ACNUR, desarrollan esta práctica de amparos que en un primer momento entendieron problemas regionales, pero que después se extendieron al resto del mundo.

La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, limita su ámbito de aplicación a situaciones históricas anteriores a 1951, que habían ocurrido especialmente en Europa. El Protocolo de 1967 suprime las limitaciones y actualmente el Estatuto se aplica a todas las situaciones, cualquiera sea la época y el lugar dónde haya ocurrido.

La definición que establece la Convención sobre el término *Refugiado*, hace referencia a toda persona:

1. Que haya sido considerada como refugiada en virtud de los arreglos del 12 de mayo de 1926 y del 30 de junio de 1928, o de las Convenciones del 28 de octubre de 1933 y del 10 de febrero de 1938, del Protocolo del 14 de septiembre de 1939 o de la Constitución de la Organización Internacional de Refugiados. Las decisiones denegatorias adoptadas por la Organización Internacional de Refugiados durante el período de sus actividades no impedirán que se reconozca la condición de refugiado a personas que reúnan las condiciones establecidas en el párrafo 2 de la presente sección.
2. Que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él. En los casos de personas que tengan más de una nacionalidad, se entenderá que la expresión "del país de su nacionalidad" se refiere a cualquiera de los países cuya nacionalidad posean; y no se considerará carente de la protección del país de su nacionalidad a la persona que, sin razón válida derivada de un fundado temor, no se haya acogido a la protección de uno de los países cuya nacionalidad posea. (Artículo N° 1, Numeral A).

Sin embargo, la Convención establece ciertas circunstancias en que la calidad de refugiado cesa:

En los casos que se enumeran a continuación, esta Convención cesará de ser aplicable a toda persona comprendida en las disposiciones de la sección A precedente:

1. si se ha acogido de nuevo, voluntariamente, a la protección del país de su nacionalidad; o
2. si, habiendo perdido su nacionalidad, la ha recobrado voluntariamente; o
3. si ha adquirido una nueva nacionalidad y disfruta de la protección del país de su nueva nacionalidad; o
4. si voluntariamente se ha establecido de nuevo en el país que había abandonado o fuera del cual había permanecido por temor a ser perseguida; o
5. si, por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiada, no puede continuar negándose a acogerse a la protección del país de su nacionalidad.

Queda entendido sin embargo, que las disposiciones del presente párrafo no se aplicarán a los refugiados comprendidos en el párrafo 1 de la sección A del presente artículo que puedan invocar, para negarse a acogerse a la protección del país de su nacionalidad, razones imperiosas derivadas de persecuciones anteriores.

6. Si se trata de una persona que no tiene nacionalidad y, por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiada, está en condiciones de regresar al país donde antes tenía su residencia habitual. (Artículo N° 1, Numeral C).

Finalmente, es preciso destacar que no se reconoce el estatuto de refugiado a una persona que haya cometido delitos contra la paz, de guerra o contra la humanidad, si ha cometido graves delitos comunes fuera del país de refugio antes de ingresar a él, si ha realizado actos contrarios a las finalidades y principios de las Naciones Unidas o si son migrantes económicos.

2.3. El Refugio en la Normativa Nacional

Uruguay también se encuentra comprometido en lo que respecta a la defensa de los derechos de las personas refugiadas. En este sentido, además de formar parte de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, así como de su Protocolo de 1967; y de contribuir activamente a la consolidación del Cono Sur como un espacio de protección regional a través de la Declaración de Brasil, la implementación de su Plan de Acción (PAB) y la consolidación del Foro de las Comisiones Nacionales de Refugio (CONARE) del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), este compromiso se refleja con la aprobación, en el año 2007, de la Ley N° 18.076 (IMPO, 2007) sobre el estatuto del refugiado.

Esta Ley recoge la llamada “Definición Ampliada de Cartagena”, establecida en la Declaración de Brasil de 2014¹¹, que extendió la definición de refugiado para América Latina y propuso nuevos enfoques para las necesidades humanitarias de las personas refugiadas y desplazadas con un espíritu de solidaridad y cooperación.

Por otra parte, Uruguay ha adherido a la Convención de 1954 sobre el Estatuto de los Apátridas y a la Convención de 1961 para Reducir los Casos de Apatridia.

A nivel interno, y como fuera adelantado anteriormente en este apartado, el marco legal se encuentra establecido por la Ley N° 18.076 sobre Refugio (IMPO, 2007), a la cual se le suman la Ley N° 18.382 sobre Reasentamiento (IMPO, 2008) y la Ley N° 18.250 sobre Migración (IMPO, 2008).

Asimismo, cabe destacar que Uruguay otorga la nacionalidad con base en los conceptos de *jus sanguinis*, que implica que se traspasa por la sangre, y de *jus solis*, facilitando que la misma se otorgue a las personas nacidas dentro del territorio nacional, por lo cual se beneficia a los hijos de solicitantes de refugio y refugiados que nacen en el país (CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY, 1967, Artículo N° 74).

2.3.1. Ley N° 18.076 sobre el Estatuto de los Refugiados.

La LEY N° 18.076 establece que *“Toda persona tiene derecho a solicitar y recibir refugio en el territorio nacional, en salvaguarda de su*

¹¹ Establece un Marco de cooperación y solidaridad regional para fortalecer la protección internacional de las personas refugiadas, desplazadas y apátridas en América Latina y el Caribe.

vida, integridad física, moral e intelectual, libertad y seguridad" (Artículo N° 1).

Se establece claramente que se debe salvaguardar su vida y su seguridad en todos los aspectos, incluyendo esto durante el proceso de su adaptación a su nueva situación en Uruguay.

Por otro lado, incorpora una cláusula referida a la integración y jerarquía del derecho internacional de los refugiados en el ámbito uruguayo:

En la materia regulada por la presente ley se aplicará directamente el derecho internacional, especialmente el relativo al derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los refugiados, contenido en Normas, Tratados y Convenciones ratificados por el Uruguay (Artículo N° 168, Numeral 20° y Artículo N° 85, Numeral 7° de la Constitución de la República) o Declaraciones de Organismos Internacionales de los cuales el país forma parte y a las cuales ha adherido. (Artículo N° 47).

Además de establecer los principios y derechos que rigen la temática, esta ley crea la CORE (Artículo N° 23), organismo encargado de resolver, en primera instancia, las solicitudes de condición de refugiado.

También es establecida la integración de esta Comisión (Artículo N° 24), la cual está compuesta por un representante del MRREE, la Dirección Nacional de Migración (DNM), la Universidad de la República (UdelaR), el Poder Legislativo, el SEDHU, la Asociación Nacional de ONG, y el ACNUR, quien participa con voz pero sin voto.

Por otra parte, la ley establece la creación de la Secretaría Permanente de la CORE, la cual tiene como función principal recibir y

analizar las solicitudes de la condición de refugiado. Esta Secretaría se encuentra integrada por un representante del MRREE, un representante de la DNM y un representante del SEDHU (Artículo N° 30).

De acuerdo con la Ley N° 18.076 (Capítulo VI), las personas refugiadas tienen el derecho al goce y ejercicio de los derechos civiles, económicos, sociales, culturales y todos los demás derechos inherentes a la persona humana en tanto sean habitantes de la República Oriental del Uruguay y, a su vez, tienen las mismas obligaciones.

En particular, los refugiados tienen derechos a un documento de identidad uruguayo; un documento de viaje; al trabajo; a la posibilidad de obtener reunificación familiar; al acceso a los servicios públicos de salud; a la educación gratuita; y a la posibilidad de obtener la ciudadanía legal (LEY N° 18.076, 2008, Artículos N° 42 a N° 45).

2.3.2. Ley N° 18.382 sobre Reasentamiento.

En 2008, Uruguay adopta la Ley N° 18.382 que aprueba el “Acuerdo Marco para el Reasentamiento de Refugiados” entre Uruguay y el ACNUR (IMPO, 2008).

Este Acuerdo establece que *“el objetivo del programa de reasentamiento de refugiados es facilitar su pronta integración en la sociedad uruguaya sobre la base de la autosuficiencia, y su contribución positiva a la sociedad local”* (Numeral N° 1, Párrafo N° 1).

El Acuerdo Marco preveía una primera etapa piloto de reasentamiento de dos (2) años, teniendo en cuenta el Programa

Regional de Reasentamiento Solidario y con especial consideración para los refugiados latinoamericanos, seguida de una evaluación del programa por Uruguay y ACNUR, y una posterior etapa para considerar recibir refugiados para su reasentamiento de otras regiones fuera de América Latina.

2.3.3. Ley N° 18.250 sobre Migración.

El Proyecto de Ley sobre Migración, se aprueba el 17 de enero del año 2008 y se convierte en la Ley N° 18.250 sobre Migración (IMPO, 2008). La misma establece:

El Estado uruguayo reconoce como derecho inalienable de las personas migrantes y de 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. (Artículo N° 1).

Luego de haber analizado cada uno de los aspectos en los cuales el refugio se encuentra contemplado en la normativa interna de Uruguay, se puede reafirmar la disposición y el compromiso del país con los derechos de los solicitantes de refugio y refugiados.

Sin embargo, y a efectos de poder continuar con los objetivos del presente trabajo de investigación, resulta necesario realizar un análisis de las distintas etapas del proceso de solicitud de refugio en Uruguay.

3. EL PROCESO DE SOLICITUD DE REFUGIO EN EL URUGUAY

Este capítulo realiza un diagnóstico de la situación de la solicitud de refugio en Uruguay según la normativa nacional y los distintos escenarios que se generan para el solicitante dependiendo de si se le es concedido o no el estatuto de refugiado.

Asimismo, se analizan las funciones y cometidos de cada uno de los organismos estatales e instituciones participantes del proceso de solicitud y que forman parte de la Secretaría Permanente de la CORE.

Por último, se efectúa un repaso por las cifras más significativas para el período de análisis, considerando la cantidad de solicitantes que llegaron al Uruguay en el mismo, la cantidad de estos que efectivamente fueron reconocidos como refugiados, así como las nacionalidades de origen de esta población y lo que las mismas indican sobre su llegada a Uruguay.

3.1. Organismos Estatales e Instituciones participantes del proceso

La Ley N° 18.076 crea la CORE y a su Secretaría Permanente, Comisión que se convierte en el órgano encargado de decidir sobre las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado en Uruguay.

La Secretaría Permanente de la CORE, está integrada por tres (3) instituciones responsables del análisis de las solicitudes de refugio y de

su planteo al resto de la Comisión, a efectos de otorgar una definición final sobre el estatuto y condición de esa persona.

3.1.1. Ministerio de Relaciones Exteriores.¹²

El MRREE del Uruguay, tiene como funciones y fines principales:

Representar a nuestro país en el exterior; defender los intereses nacionales y de nuestros compatriotas; negociar con los gobiernos extranjeros; informar sobre el acontecer nacional e internacional; planificar, dirigir y ejecutar la política exterior; fomentar las relaciones amistosas y desarrollar las relaciones políticas, económicas, sociales, culturales, consulares, científicas y de cooperación; contribuir al fortalecimiento de la base productiva de bienes y servicios; procurar la formación y capacitación continua de nuestros cuadros; participar de la negociación relativa a política ambiental regional e internacional, así como de infraestructura fluvial y marítima; promover políticas públicas con enfoque en derechos humanos; así como la asistencia al compatriota y la vinculación con las comunidades uruguayas en el mundo. (MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, 2015, p. 1).

En este sentido, la Dirección General para Asuntos Políticos (DGAP) de la Cancillería uruguaya tiene bajo su tutela a la Dirección de Derechos Humanos y Derecho Humanitario (DIDH), que se encarga de todos los asuntos relacionados con los derechos humanos en los que participa Uruguay.

Uno de sus objetivos es realizar seguimiento a las tareas de la CORE y formar parte de su Secretaría Permanente. Esta actividad se desarrolla a través del análisis de los casos de solicitudes de refugio y funciona como referente legal para cada uno de ellos, persiguiendo el objetivo de que se cumpla lo establecido en la Ley N° 18.076 sobre Refugio, la Ley N° 18.382 sobre Reasentamiento y la Ley N° 18.250 sobre Migración.

¹² Por mayor información sobre su estructura interna, se puede ver el Decreto N° 27/96 de fecha 6 de febrero de 1996 (Artículos N° 71 a N° 86) y el Decreto N° 197/97 de fecha 11 de junio de 1997 (Capítulo III, Numeral N° 3).

3.1.2. Dirección Nacional de Migración.

La DNM, depende del Ministerio del Interior (MINTERIOR) del Uruguay y sus cometidos son controlar el ingreso, la permanencia y el egreso al país de extranjeros y uruguayos; asesorar en materia migratoria; y generar información sobre movimientos migratorios de extranjeros.

Asimismo, es la entidad encargada de otorgar la documentación probatoria de la condición de refugiada o solicitante de refugio, a las personas que ingresan en esta situación a Uruguay y de recibir las aplicaciones de ciudadanía uruguaya de los refugiados.

3.1.3. Servicio Ecuménico para la Dignidad Humana.

El SEDHU es una organización sin fines de lucro compuesta por diferentes iglesias e instituciones cristianas del Uruguay. Dentro de sus funciones, se encuentran la atención a migrantes y formar parte de la Red de Apoyo al Migrante conformada por asociaciones de la sociedad civil. Actualmente, también compone el Consejo Consultivo Asesor de la Junta Nacional de Migración.

Por otra parte, brinda asesoría y documentación para los uruguayos que se amparen ante la Ley N° 18.033 (IMPO, 2006), que reconoce ante el Banco de Previsión Social (BPS) los años de trabajo a quienes estuvieron en el exilio en el período de Dictadura Cívico – Militar en Uruguay¹³.

¹³ Desde 1973 hasta 1985.

Desde el año 2001, funciona como Agencia Implementadora en Uruguay del ACNUR, por lo cual trabaja con la población solicitante de refugio y refugiada, para facilitar su inserción en el país. En este sentido, integra la CORE y su Secretaría Permanente y lleva adelante el Programa de Reasentamiento Solidario del ACNUR (IMPO, 2008, Ley N° 18.382), que contempla brindar una solución a aquellos refugiados que no pueden permanecer en el primer país de asilo y son reasentados en un tercer país seguro, en este caso, Uruguay.

3.2. Llegada del Solicitante de Refugio al Uruguay

El proceso de solicitud de refugio en Uruguay comprende una serie de etapas, que se inicia en el momento en que la persona llega a una frontera y manifiesta su deseo de realizar la solicitud, hasta que la CORE emite una decisión final sobre su condición.

La Ley N° 18.076 indica que la persona solicitante de refugio debe encontrarse fuera del país de su nacionalidad de origen o, en el caso de carecer de ésta, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, a fines de poder ser objeto de protección internacional (Ley N° 18.076, Artículo N° 2).

Asimismo, la ley instituye que, para solicitar refugio en nuestro país, esta persona deberá encontrarse físicamente al menos en alguna de sus fronteras. También establece:

La solicitud de refugio deberá presentarse en forma verbal o escrita ante cualquier autoridad nacional, departamental o el representante del ACNUR con sede en el país o la oficina encargada de representar sus intereses.

Si la solicitud fuera verbal, se dejará constancia por escrito del contenido esencial de lo expresado por el solicitante.

La solicitud deberá contener, al menos, los nombres y apellidos del solicitante y su familia, nacionalidad, procedencia y toda otra condición relevante. (Artículo N° 32).

La persona que solicita refugio, una vez en Uruguay, debe presentar su solicitud ante cualquier funcionario de un puesto de control migratorio en caso de encontrarse en las fronteras; ante cualquier autoridad nacional o departamental si se encuentra fuera de Montevideo; o bien acudir en Montevideo en forma indistinta a la DNM, a la DIDH del MRREE, o al SEDHU.

La “Guía para Solicitantes de la condición de Refugiado en Uruguay”, establece todos los pasos del procedimiento a seguir para obtener la condición de refugiado en el Uruguay:

- No es posible solicitar la condición de refugiado estando fuera del Uruguay.
- La solicitud debe formularse en la frontera o dentro del territorio uruguayo.
- La solicitud debe formularse sin demora ante las autoridades señaladas.
- La solicitud puede ser verbal o escrita.
- Toda la información que se brinde será confidencial y no será compartida con las autoridades de su país.
- Las autoridades que reciban la solicitud deberán remitirlas en veinticuatro horas a la CORE.
- Las personas que soliciten en la frontera la condición de refugiado serán autorizadas a ingresar al territorio no pudiendo ser rechazadas, devueltas o expulsadas por los funcionarios de frontera (ACNUR, CORE y SEDHU, 2017, p.3).

En cuanto a la formalidad de inicio del trámite de solicitud, el solicitante deberá presentar ante la Secretaría Permanente de la CORE un documento de identidad en conjunto a cualquier otra documentación que sea útil para su aplicación.

Posteriormente, se realizará la entrevista personal con un miembro de la Secretaría Permanente de la Comisión, a efectos de obtener la mayor y precisa información sobre los hechos que llevaron a esa persona a abandonar su país de origen.

La entrevista se realiza por diferentes instituciones, según la fecha de la solicitud: entre el 1 y el 10 del mes, será a cargo de la DNM; entre el 11 y el 20, a cargo de la Cancillería; y entre el 21 y el 31 del mes, a cargo de SEDHU.

Se trata de una entrevista confidencial y durante la cual el solicitante puede requerir que sea efectuada con un intérprete en su lengua materna. Por otro lado, se consideran aspectos religiosos o culturales, pudiendo el entrevistado solicitar que el entrevistador sea de otro sexo.

Para el caso en que la solicitud sea realizada por una familia, la entrevista se efectuará en forma independiente para cada miembro del núcleo familiar.

Una vez finalizada, se inicia el período de análisis por parte de la CORE, que culmina con el otorgamiento o no, del estatuto de refugiado en Uruguay para el solicitante de refugio.

Un aspecto a tener en cuenta es que durante el análisis que realiza la CORE, se corrobora si la persona que se encuentra solicitando refugio cumple o no con los requisitos necesarios para ser reconocida como refugiada.

En este sentido, es su deber investigar que esa persona no se encuentre dentro de los conceptos establecidos por el ACNUR para

casos excepcionales, como la “Cláusula de Exclusión”¹⁴, ya que el refugio es una política humanitaria, no concebida para personas que huyen por haber cometido delitos, hayan participado en conflictos armados, o hayan realizado actos contrarios a los principios de Naciones Unidas (CARTA DE NACIONES UNIDAS, 1945, Capítulo I).

Asimismo, es importante destacar que, durante este período de decisión de la CORE, la persona es considerada como *Solicitante de Refugio*, condición que se acredita mediante un certificado que emite la DNM y que es utilizado para obtener, ante la Dirección Nacional de Identificación Civil (DNIC), un documento de identidad nacional (cédula de identidad) provisorio, válido por dos (2) años y renovable hasta la resolución definitiva de su solicitud.

Con este documento, el solicitante está habilitado a permanecer legalmente en el país mientras se emite la decisión final. También puede moverse libremente dentro de las fronteras y establecerse en cualquier punto del país, trabajar legalmente y acceder a todos los servicios públicos de salud y educación en las mismas condiciones que un ciudadano uruguayo.

Los solicitantes en Uruguay, una vez establecidos y con su estatuto concedido, cuentan con los siguientes derechos y obligaciones:

¹⁴ La Cláusula de Exclusión forma parte de las “Cláusulas de Cesación” contenidas en el Estatuto del ACNUR y la Convención de la OUA, por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África. Mientras que las Cláusulas de Cesación del Estatuto del ACNUR son similares a las establecidas en la Convención de 1951, la Convención de la OUA incluye algunas circunstancias que hacen que termine el estatuto de refugiado, como haber cometido un delito grave de carácter no político fuera del país de asilo posteriormente a ser admitido como refugiado y haber violado gravemente lo establecido por esta Convención. En la Normativa Nacional, la Cláusula de Expulsión están prevista en el artículo N° 4 de la Ley N° 18.076 sobre Refugio.

DERECHOS

- No ser rechazado en la frontera. Ni ser devuelto, expulsado o extraditado al país donde su vida, integridad, libertad o seguridad estén en peligro, mientras se tramita su solicitud de refugio.
- Permanecer y transitar libremente en el país mientras se tramita su solicitud.
- Obtener una cédula de identidad provisoria durante el procedimiento.
- Acceder a los sistemas públicos de salud, educación, y a trabajar legalmente.
- No ser discriminado por ninguna razón (color de piel, situación social, creencias religiosas, género u orientación sexual, nacionalidad, opiniones políticas, etc.).
- Reunificarse con sus familiares en caso de que sea reconocido como refugiado.
- A que se respeten y garanticen todos los derechos y libertades reconocidos a los habitantes de la República.

OBLIGACIONES

- Respetar las leyes nacionales; respetar a las personas, entidades, organismos públicos y privados.
- Mantener el domicilio actualizado y la documentación personal en regla.
- Informar a la Secretaría Permanente de la CORE sobre su intención de viajar al exterior.
- Informarse previamente sobre las implicancias de retornar a su país de origen. (ACNUR, CORE y SEDHU, 2017, p. 4).

3.3. Concesión del Estatuto de Refugiado

La CORE emite su decisión final concediendo o denegando el estatuto de refugiado.

En la primera situación, el ahora refugiado, obtiene el derecho a residir en forma permanente en Uruguay, bajo los mismos derechos y

obligaciones que un ciudadano uruguayo. La DNM le emite un certificado de refugiado reconociendo su condición como tal y con el cual puede tramitar, ante la DNIC, una cédula de identidad que deberá ser renovada cada tres (3) años.

En la segunda situación, la persona puede permanecer en el país hasta que la decisión denegatoria se formalice y, posteriormente, regularizar su estada a través de otra condición migratoria que resulte aplicable ante la DNM.

En el caso de que la persona no esté de acuerdo con la decisión denegatoria, tiene derecho a recurrirla a través de un recurso de revocación hacia la CORE.

El mismo debe ser presentado dentro de los diez (10) días hábiles desde el día siguiente a su notificación de la decisión y con asistencia de un abogado. Asimismo, puede optar por interponer conjuntamente, y en forma subsidiaria, un recurso jerárquico ante el Poder Ejecutivo.

3.4. Solicitantes de Refugio y Refugiados en Uruguay entre 2010 y 2015

A efectos de poder continuar con el análisis del proceso de solicitud de refugio en Uruguay y sus consecuencias para, se considera conveniente rever la siguiente información, procesada en el período 2010 – 2015.

Tabla N° 1. Solicitantes de refugio que llegaron a Uruguay en el período 2010 – 2015.

AÑO	SOLICITANTES
2010	21
2011	20
2012	37
2013	37
2014	63
2015	87
TOTAL	265

Fuente: elaboración propia (2018) con base en estadísticas del SEDHU para el ACNUR.

De la **Tabla N° 1**, se desprende que en el año 2014, hubo un gran aumento en las solicitudes, dándose el mismo escenario durante el año 2015. Esta situación, responde a una tendencia mundial, ya que desde 2001, millones de personas han huido en forma permanente de conflictos bélicos internos e internacionales (BBC NEWS.a, 2016).

La guerra contra el terrorismo instaurada por Estados Unidos y apoyada por la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), la guerra en Afganistán (2001), la guerra en Irak (2003 – 2011), los conflictos en el Cuerno de África (desde 2004) y la Primavera Árabe (2010 – 2013), son ejemplos de ello.

La llegada de la Guerra Civil de Siria (2011), la Guerra Civil Sur sudanesa (2013) y la Guerra contra el Estado Islámico (2014), generaron una crisis migratoria europea, que provoca una situación humanitaria crítica, agudizada en el año 2015 por el incremento de un flujo descontrolado de solicitantes de refugio en situación de vulnerabilidad (BBC NEWS.b, 2016).

Se estima que, al 21 de diciembre de 2015, más de un (1) millón de personas habrían entrado en Europa, por lo cual, ACNUR manifestó que fue “una de las mayores afluencias de refugiados en décadas”, destacando que se trataba de “una crisis de refugiados y no solamente un fenómeno migratorio” (ACNUR, 2015, p. 2).

De acuerdo con estadísticas del propio ACNUR (ACNUR, 2015, p.4), la mayoría de estas personas son originarias de Siria, Afganistán, Eritrea, Nigeria, Albania, Pakistán, Somalia, Irak, Sudán, Gambia, Egipto, Marruecos, India, Nepal, Bután, Sri Lanka y Bangladesh.

Esta situación de crisis migratoria también afectó al Uruguay y a la región, ya que muchos de los solicitantes de refugio, al encontrarse en un continente europeo desbordado, decidieron movilizarse hacia América Latina.

Tabla N° 2. Solicitantes de refugio que llegaron a Uruguay en el período 2010 – 2015. Discriminación por nacionalidad de origen.

NACIONALIDAD	SOLICITANTES	NACIONALIDAD	SOLICITANTES
Apátrida	1	Irán	1
Argentina	8	Kazajistán	2
Azerbaiyán	2	Líbano	1
Bolivia	5	Liberia	2
Brasil	9	Libia	4
Camerún	3	Lituania	1
Chile	1	Mali	1
China	7	México	9
Colombia	76	Nigeria	13
Cuba	32	Perú	4
Ecuador	2	Rusia	5
El Salvador	8	Senegal	6
Estados Unidos	4	Sierra Leone	12
Francia	4	Siria	26
Gambia	2	Túnez	1
Ghana	1	Turquía	5
Honduras	1	Venezuela	5

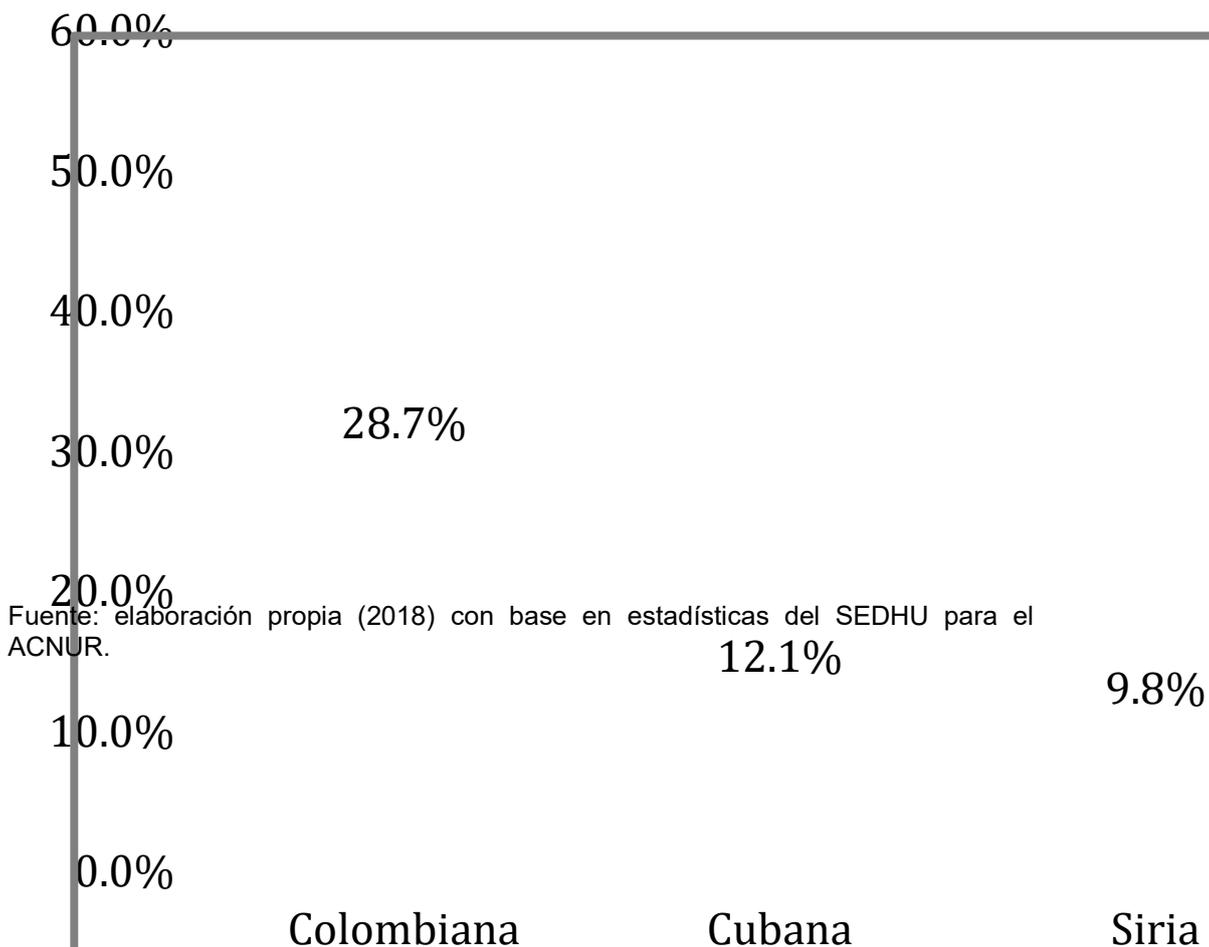
Fuente: elaboración propia (2018) con base en estadísticas del SEDHU para el ACNUR.

En el caso de la **Tabla N° 2**, se puede observar un gran volumen de solicitudes en este período, realizadas por parte de ciudadanos colombianos.

Este es un fenómeno que coincide a nivel regional y tiene que ver con la consolidación en ese país de un paramilitarismo como fuerza política, lo cual incrementó la guerra interna contra el terrorismo y la consecuente persecución a defensores de derechos humanos y críticos de esta política de conflicto (ACNUR, 2017, p.1).

Este conflicto es el más cercano a Uruguay y los solicitantes de esta nacionalidad han llegado al país, incluso a través del Programa de Reasentamiento Solidario del ACNUR (ACNUR, 2011, p. 9 a 46), que funciona en Uruguay desde 2011.

Gráfico N° 1. Nacionalidades de origen de los solicitantes de refugio llegados a Uruguay en el período 2010 – 2015.



El **Gráfico N° 1**, muestra en porcentajes las nacionalidades de origen de los solicitantes de refugio llegados a Uruguay en el período 2010 – 2015, resaltándose especialmente las tres nacionalidades con mayor número de solicitantes.

La mayor cantidad de solicitudes durante este período fueron de origen colombiano (28.7%), cifra que implica más de la cuarta parte del total de todas las solicitudes realizadas ante Uruguay.

En segundo lugar se encuentra Cuba, con un 12.1%, porcentaje que se explica debido a la situación política y económica del país centroamericano.

En diciembre de 2014, se retomaron las relaciones diplomáticas entre Estados Unidos y Cuba, hecho que ocasionó que los ciudadanos cubanos ya no tuvieran los mismos requisitos y beneficios migratorios para ingresar a Estados Unidos. Por este motivo, a partir de 2015 se agudizó la emigración hacia países de América del Sur a través de Guayana, entre ellos, Uruguay.

Casi la totalidad de los emigrantes cubanos, ingresan a Uruguay a través de frontera seca, desde el Brasil; en estos casos ya tienen conocimiento previo de que de esta forma, pueden acceder a documentación provisoria mientras la CORE emite un dictamen final y utilizan este beneficio durante ese período, dado que, generalmente las solicitudes son denegadas, debido a que en su mayoría se trata de migrantes económicos.

La tercera nacionalidad con mayor cantidad de solicitudes es la siria, con un 12.1%. Esta cifra se aplica por las políticas tomadas por varios

países del continente sudamericano, que establecieron programas de recibimiento para colaborar con la situación migratoria a nivel mundial.

Argentina, por ejemplo, realizó a principios de 2015 un Programa Especial de Visado Humanitario para extranjeros afectados por el conflicto en Siria (BRODZINSKY, 2015), permitiendo que estas personas pudieran vivir tres años en el país y optar por tramitar un documento nacional de identidad.

Brasil, país que ya contaba con una gran comunidad árabe instalada desde hace varios años, recibió 2077 refugiados sirios desde que comenzó la guerra en ese país en 2011, convirtiéndose en el país con más número de refugiados de América Latina (DIARIO EL COMERCIO, 2015).

Chile, por su parte, aceleró la entrega de visas a 23 sirios que contaban con familiares o conocidos chilenos con ascendencia siria. Ya en 2008, el país había acogido a 117 palestinos que vivían en Irak (SPUTNIK MUNDO, 2015).

Perú inició en 2015 coordinaciones con el ACNUR a efectos de evaluar las condiciones necesarias para recibir familias de refugiados sirios a través de un programa de reasentamiento (MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE PERÚ, 2015).

En el caso de Uruguay, durante la presidencia del ex Presidente José Mujica (2010 – 2015), surge la iniciativa, por mandato del propio Presidente y a través de la Secretaría de Derechos Humanos de la Presidencia, de acoger familias de refugiados sirios, a través del Programa de Reasentamiento de Familias Sirias en Uruguay

(SECRETARÍA DE DERECHOS HUMANOS DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY (2014).

Tabla N° 3. Solicitantes de refugio reconocidos como refugiados en Uruguay en el período 2010 – 2015.

AÑO	SOLICITANTES	REFUGIADOS RECONOCIDOS
2010	21	21
2011	20	5
2012	37	12
2013	37	26
2014	63	30
2015	87	70
TOTAL	265	164

Fuente: elaboración propia (2018) con base en estadísticas del SEDHU para el ACNUR.

En la **Tabla N° 3**, se observa que los reconocimientos de solicitudes no coinciden con la cantidad de las solicitudes existentes, lo que muestra el hecho de que una persona solicite refugio no implica que necesariamente sea reconocida como refugiada, ya que se aplican los criterios vistos en el proceso de solicitud de refugio y un posterior análisis de cada caso individual por parte de la CORE. Se observa que de un total de 265 solicitantes de refugio, únicamente 164 fueron reconocidos como refugiados.

En el próximo apartado, y para el caso de los solicitantes que obtuvieron el reconocimiento, se analiza de qué forma el Estado uruguayo acompañó a los refugiados en el transcurso de adaptación e integración al país y cuáles son las áreas de este proceso que pueden fortalecerse. Para ello se realizó un análisis pormenorizado de las entrevistas realizadas a los distintos participantes del proceso de solicitud de refugio.

4. PERSPECTIVAS SOBRE EL PROCESO DE SOLICITUD DE REFUGIO EN EL URUGUAY

En el presente apartado, se hace referencia a las entrevistas realizadas a las partes intervinientes en el proceso de solicitud de refugio, así como también a solicitantes y refugiados.

Las perspectivas obtenidas, pertenecen a representantes del SEDHU, de la Cancillería uruguaya, de solicitantes de refugio y de refugiados en Uruguay.

A través de las entrevistas y la bibliografía consultada, se lograron identificar los aspectos positivos y negativos del proceso y posterior adaptación de los refugiados en el Uruguay.

Con la información recabada, se pudo confeccionar una Matriz de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA), que sirvió para proponer posibles soluciones duraderas.

4.1. Entrevista a la ex Coordinadora General del SEDHU, Lic. Gabriela Cortina¹⁵

La información brindada por la Lic. Gabriela Cortina en una entrevista radial (FM RADIO DEL SOL, 2017), se considera como una primera referencia para un análisis primario. Posteriormente, se la

¹⁵ Trabajó en SEDHU entre 2006 y 2018. Durante 2011 y 2018 se desempeñó como su Coordinadora General.

entrevistó para esta investigación mediante un cuestionario diseñado a tales efectos¹⁶.

Durante la entrevista radial mencionada, la ex Coordinadora General de SEDHU manifiesta que el Estado uruguayo no cuenta con programas específicos de apoyo para la población que implica los solicitantes de refugio, salvo alguno que se haya establecido para casos particulares, como por ejemplo, el caso de las familias sirias que llegaron a Uruguay en 2014.

En este sentido, informa que, si bien la ley internacional y la normativa interna establecen que los solicitantes de refugio y los refugiados deben contar con los mismos derechos que un ciudadano nacional para acceder a salud, educación y trabajo legal, no existe un programa de contención que apoye y guíe al solicitante durante la integración a la nueva cultura y posterior seguimiento una vez concedido el estatuto de refugiado.

SEDHU, como agencia implementadora de ACNUR en Uruguay, trata de realizar esta contención al facilitarles orientación social y acompañándolos en determinados procesos para una mejor integración.

Sin embargo, esta institución es una ONG y no cuenta con suficientes recursos humanos y financieros como para elaborar programas de asistencias propios. Sí cuenta, en el marco del convenio con el ACNUR, con algunos programas que se aplican para aquellos casos más vulnerables, a efectos de poder brindar algún tipo de apoyo adicional. Estos son los casos de asistencia puntual a menores no

¹⁶ Entrevista realizada el 22 de febrero de 2018. Ver cuestionario en Anexo 5.

acompañados, mujeres solas con hijos menores, personas enfermas, o familias con hijos pequeños.

La Lic. Cortina finaliza la entrevista explicando que también existen otras instituciones nacionales, como el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP) y la UdelaR, que han logrado establecer programas de asistencia para solicitantes y refugiados. Un ejemplo lo es la enseñanza del idioma español y la generación de convenios con empresas y micro emprendimientos para facilitar la inserción laboral.

La Lic. Cortina, en la entrevista realizada para la presente investigación, explica que a los escasos recursos que se cuenta, se suma un incremento de solicitudes de refugio en el período de análisis.

Este incremento provocó que el sistema de procesamiento de todas las solicitudes colapsara y destaca además, que se cuenta con la misma estructura en cuanto a recursos humanos y soporte informático, que cuando solamente se generaban veinte (20) solicitudes anuales.

Esto causó que todo el proceso de análisis para decidir si otorgar o no la condición de refugiado pueda llevar hasta un (1) año. Esta demora genera varios inconvenientes, especialmente para los solicitantes de refugio que, generalmente no pueden obtener en forma rápida su cédula de identidad uruguaya.

Como ya fuera observado, este documento de identidad es otorgado por dos (2) años en forma renovable hasta que la persona obtenga un dictamen por parte de la CORE, la cual la habilita a permanecer en forma legal en Uruguay. Sin este documento, muchas veces le es imposible a un solicitante de refugio acceder a los derechos básicos de

subsistencia, como pueden ser afiliarse a la cobertura de salud pública, acceder a un trabajo legal o inscribirse (o a sus hijos) en un centro educativo.

Desde SEDHU y la CORE se han realizado gestiones para evitarlo, por ejemplo, al acordar con el Ministerio de Salud Pública (MSP) que la persona pueda afiliarse con su pasaporte en caso de tenerlo, o con el Banco de Previsión Social de Uruguay (BPS)¹⁷ para que puedan pagar sus propios aportes a efectos de poder comenzar a trabajar.

No obstante, si bien se han acordado algunas accesibilidades para los solicitantes en este sentido, no siempre son cumplidas, ya que, según establece la Lic. Cortina, muchas veces el resultado depende del funcionario de turno al momento de ir a realizar la gestión.

A pesar de todas estas dificultades, la ex Coordinadora General destacó el permanente apoyo del ACNUR de los funcionarios del SEDHU, a los cuales les ofrece cursos de capacitación sobre cómo realizar entrevistas, cómo determinar si una persona es refugiada o no¹⁸, cómo buscar información objetiva en el país de origen, entre otras herramientas brindadas.

Toda la capacitación brindada por el Organismo Internacional, cuenta con guías elaboradas para cada caso y con herramientas online¹⁹.

¹⁷ Organismo estatal encargado del control de los aportes patronales y aportes personales de cada trabajador en Uruguay.

¹⁸ Proceso llamado “elegibilidad de solicitantes” en los manuales internos del ACNUR.

¹⁹ Las mismas se encuentran en la página web del ACNUR (www.acnur.org).

4.2. Entrevista a la Representante de la Cancillería uruguaya ante la Secretaría Permanente de la CORE, Lic. Fiorella Prado²⁰

La Lic. Fiorella Prado es la Representante de la Cancillería uruguaya ante la Secretaría Permanente de la CORE. Es una diplomática de carrera y desempeña funciones en la DIDH de la Cancillería uruguaya²¹, encargada de realizar un seguimiento a las tareas de la CORE y designa al representante de la Cancillería en su Secretaría Permanente. Durante esta entrevista, la Lic. Prado manifestó que esta función de representante implica la realización de tareas amplias y variadas.

En este sentido, resaltó que la principal responsabilidad consiste en ser agente de elegibilidad, lo cual implica el hecho de determinar si un solicitante de refugio podría o no poseer el estatus de refugiado en el Uruguay según la legislación vigente. Asimismo, informó que la Secretaría Permanente cuenta con un fuerte componente administrativo y de archivo, con el fin de asistir a la CORE en la realización de sus reuniones de trabajo, la preparación de informes, entre otros.

Con referencia al ingreso de nuevos expedientes en este archivo, manifestó que, debido a la cantidad de solicitudes recibidas en el período de análisis, el sistema se desbordó, lo cual implicó la contratación de personal adicional para la Secretaría Permanente, así como una demora involuntaria de los procesamientos.

Con respecto al personal que trabaja de forma exclusiva para la Secretaría Permanente de la CORE, la Lic. Fiorella Prado indicó que el

²⁰ Entrevista realizada el 17 de enero de 2018. Ver cuestionario en Anexo 3.

²¹ Desde el año 2016.

mismo recibe capacitación de la Oficina del ACNUR. Esta capacitación implica el estudio del marco jurídico del refugio y la realización de un análisis detenido y en profundidad del proceso de elegibilidad; cómo tomar la solicitud inicial, la realización de la etapa de entrevistas, analizar y recabar información sobre el país de origen del solicitante, así como preparar el dictamen de recomendación a la CORE sobre el otorgamiento o no del estatuto del refugio.

Para finalizar, explicó que durante la capacitación se estudian casos prácticos ficticios, lo que dota de dinamismo y eficiencia a todo el proceso.

4.3. Entrevistas a Solicitantes de Refugio y Refugiados

Durante las entrevistas, los solicitantes y refugiados manifestaron la existencia de aspectos positivos y negativos sobre el proceso de solicitud de refugio en el Uruguay, así como sobre el posterior apoyo a los refugiados.

Todos los entrevistados coinciden en la rápida atención que recibieron al momento de manifestar su deseo de solicitud de refugio una vez arribados a nuestro país.

Uno de ellos, ya reconocido como refugiado, cuenta en su testimonio que:

Yo dejé mi país muy asustado, sin otra opción y no sabía a dónde iba a llegar y llegué a Uruguay sin nada más que lo puesto y una foto de mis hermanos. Cuando vi a la señora de Migración, me asusté más y no sabía si iba a poder seguir, pero ella enseguida me escuchó, me ofreció comida y me dijo que todo iba a estar bien. Me dio tranquilidad

y fuerza para seguir. A las pocas horas me hicieron la entrevista y me dejaron ingresar al país. (S4)²².

Por su parte, un solicitante manifiesta lo siguiente:

Yo llegué en barco y no tenía zapatos ni ropa más de la que tenía puesta. Hacía mucho frío. Nunca había pasado tanto frío en mi vida. Cuando llegué me dieron abrigo y unos zapatos. Fue muy lindo y ayudó a mi primer recuerdo lindo de Uruguay. (S2).

Asimismo, una solicitante contó:

Ingresé a Uruguay por Brasil, allá en el norte, bien lejos y me dijeron que tenía que esperar a que vinieran a hablarme desde Montevideo. Pero para que no me aburriera me dejaron ver la tele y me dieron un libro. Después el señor me lo regaló y lo tengo hasta hoy. (S6).

Por otra parte, la mayoría de los entrevistados coincidieron en los siguientes aspectos positivos del período que duró la solicitud, hasta que recibieron su estatuto de refugiados:

- Asistencia de SEDHU para la búsqueda de una vivienda.
- Acompañamiento a los trámites de documentación para orientación de su obtención.
- Apoyo en la búsqueda de centros educativos para sus hijos y en integración a los mismos.
- Orientación en la búsqueda de trabajo.
- Obtención de clases de idioma español.

²² Ver códigos en Ficha de Entrevistados en Anexo N° 2.

Cabe señalar que la totalidad de los entrevistados²³ coincidieron en la buena disponibilidad por parte del SEDHU en cuanto a la orientación y asistencia a partir del otorgamiento del estatuto de refugiados.

En este sentido, una de las entrevistadas indicó: *“A mi siempre me gustó coser y soy muy buena para ello. SEDHU me ayudó a buscar cursos para mejorar y a abrir mi propia empresa. Todavía trabajo de eso y me encanta”*. (R3).

Otro refugiado, manifestó:

Juego al fútbol desde niño y cuando llegué a Uruguay, fue algo que conté a SEDHU. Fueron muy buenos y me ayudaron a conseguir una prueba en un club de fútbol de Uruguay. No quedé a final, pero me ayudó a seguir intentando más tarde. (R1).

Por último, otra refugiada dice: *“Todavía me gusta ir a SEDHU de vez en cuando, para conversar con ellos y sobretodo por mis hijos que se hicieron muy amigos de uno de los funcionarios”*. (R5).

Si bien varios de los entrevistados manifestaron haber tenido experiencias positivas al momento de su arribo a Uruguay, otros de los entrevistados concuerdan en que una vez manifestada la intención de solicitar refugio, el proceso de entrevista fue relativamente rápido, pero indicaron que no tuvieron una buena experiencia en el trato recibido:

Cuando llegué a la frontera y solicité refugio, el hombre que estaba allí no entendía de qué le estaba hablando y se burló de mí y de mi color de piel. Después insistía en que le diera mi pasaporte y yo no tenía pasaporte. Me llevó a un cuarto y me encerró y pasaron muchas horas antes de que viniera alguien y me explicara qué estaba pasando y me dieran de comer. (S1).

En otro testimonio:

²³ Actualmente todos cuentan con su estatuto de refugiados en Uruguay.

No me gustó nada el recibimiento en la frontera. En ese entonces, yo no hablaba español y había aprendido a decir solamente refugio. Cuando llegué y lo dije, negaban con la cabeza y me puse muy nervioso porque no entendía el idioma y ellos no me entendían a mí. Además se reían y me ignoraban cuando quería intentar explicarme. (S5).

Si bien estos refugiados reconocen la asistencia recibida durante los primeros meses de su llegada, algunos indican que, en sus casos, hubo una demora en la llegada de la decisión final por parte de la CORE y en que les otorgaran su estatuto. Esta demora implicó para algunos la aparición de obstáculos a una completa integración en la sociedad.

Algunos de los entrevistados también coincidieron con lo planteado previamente por la ex Coordinadora General de SEDHU, en relación a la demora de obtención de una cédula de identidad uruguaya y a todos los inconvenientes que la misma conlleva para una rápida y completa integración.

En consonancia con esto, otro de los motivos de crítica expresado por los refugiados fue relacionado a la tramitación de su constancia de refugiado en la DNM y de presentarse con la misma ante la DNIC, ya que los requisitos mencionados en la primera no coincidían con los de la segunda, además de ser recibidos por funcionarios sin conocimiento de qué tipo de documento expedirles. Uno de los entrevistados manifestó:

Cuando uno ya es refugiado y le vence su cédula, tiene que ir a Migración primero antes de renovarla, porque ahí te hacen un certificado de llegada. Si en ese papel no te ponen que sos refugiado, después en Identificación Civil te hacen un gran lío y en vez de darte la cédula por tres años como tiene que ser, te la dan por uno. Y esto es más dinero y más pérdida de tiempo para nosotros. (R4).

Otro hecho repetido entre los refugiados fue que, en varios casos, la DNIC les solicitara pasaporte de su país de origen, en forma adicional a la constancia de refugiado, al momento de la renovación de su cédula de identidad.

A todos estos casos se les suma el hecho de que el idioma fuera una barrera al momento de una comunicación clara, ya que no todos los funcionarios hablaban su idioma o el inglés. Esta misma barrera fue mencionada para los casos de arribo a los puestos migratorios en fronteras terrestres.

Todos los entrevistados coincidieron en que en al menos una vez desde que llegaron a Uruguay se sintieron discriminados por su nacionalidad de origen, color de piel o religión. Esta situación fue mayormente descrita en situaciones referentes a la integración de los hijos de estos refugiados a distintos centros educativos o al momento de realizar entrevistas de trabajo, incluso ya trabajando.

Adicionalmente, es preciso resaltar que algunos de los entrevistados mencionaron que el sentimiento de xenofobia también ha sido percibido por parte de funcionarios estatales o distintas instituciones, donde los requisitos, según indica uno de ellos *“parecieran aumentar de la noche a la mañana”*. (R3).

Luego de realizadas las entrevistas, tanto a instituciones como a solicitantes y refugiados, se lograron establecer los siguientes puntos en común sobre los distintos obstáculos que se encuentran al proceso de solicitud de refugio en Uruguay:

i) Demora en procesamiento de las solicitudes.

Varios de los entrevistados coincidieron en la existencia de una demora en el procesamiento de las solicitudes de refugio.

Como fuera mencionado por algunos de ellos, y con base en la información recabada, esta situación tiene que ver con el incremento de solicitudes recibidas en el período, afectando la capacidad de la CORE para resolver sobre cada caso.

A esta situación, se suma el hecho de que los funcionarios de la CORE no son exclusivos porque trabajan a tiempo completo para sus respectivos organismos estatales o instituciones, los cuales pagan sus sueldos.

ii) Escaso conocimiento de normativa sobre refugio a nivel nacional por parte de algunos funcionarios de las distintas instituciones participantes del proceso.

Según establecieron algunos de los entrevistados, no todos los funcionarios pertenecientes a los distintos organismos estatales e instituciones involucrados en el proceso cuentan con el conocimiento necesario sobre el mismo y el posterior seguimiento como refugiados.

Este hecho puede atribuirse a una falta de difusión de las normas existentes, los procedimientos aprobados en cuanto a los casos de solicitantes y refugiados, así como a la inexistencia de un plan de trabajo relacionado.

iii) Limitada capacitación sobre el proceso de solicitud de refugio a los funcionarios que trabajan en fronteras.

El punto anterior también se relaciona con la inexistente o escasa capacitación del personal que tiene un trato directo con esta población, lo cual implica una actualización periódica de las nuevas normas y procedimientos.

iv) Falta de coordinación entre instituciones participantes del proceso.

Otro aspecto en el cual coincidieron es en la inexistencia, en algunos casos, de coordinación entre alguna de las instituciones, por ejemplo, al momento de otorgar la documentación nacional o frente al otorgamiento de beneficios para una mejor integración.

v) Acciones xenofóbicas.

Este aspecto fue señalado por todos los refugiados entrevistados y es en uno de los cuales hubo mayor énfasis.

4.4. Avances en el fortalecimiento del proceso de solicitud de refugio en el Uruguay a partir del año 2016

A efectos de la actualización del aporte brindado por la presente investigación, resulta necesario realizar un análisis sobre los avances efectuados a partir del año 2016 en materia de fortalecimiento del proceso de solicitud de refugio y asistencia al refugiado en Uruguay.

En este sentido, corresponde realizar un repaso por los desafíos propuestos en el Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR y

Estados Asociados (FEM), realizado en Montevideo entre el 28 y el 29 de setiembre del año 2009²⁴.

El FEM (FEM, 2017), se trata de una reunión que funciona en el ámbito de las Reuniones de Ministros del Interior del MERCOSUR y Estados Asociados. Fue creado en la XIV Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR²⁵ y tuvo su primera reunión en el año 2004.

Uno de sus cometidos es analizar el impacto de las migraciones en la región y la creación de proyectos de normas y acuerdos en materia migratoria que se establecerán para los países pertenecientes a este Foro.

En 2009, se realizó por primera vez la reunión técnica de expertos y representantes de las distintas CONARE de los países del MERCOSUR y de sus Estados Asociados.

Es preciso señalar que se toma como referencia el informe de esta reunión en particular, por tratarse del último avance realizado previo al comienzo del período de estudio del presente trabajo.

En esa oportunidad participaron, por parte de Uruguay, los representantes de la DNM, el MRREE y el SEDHU.

Su objetivo fue realizar un intercambio de información sobre el funcionamiento del sistema de protección, las buenas prácticas y los desafíos existentes a nivel de la región, con lo cual se pretende contribuir al establecimiento de soluciones a los desafíos o a su actualización.

²⁴ Información obtenida a través de la CORE en marzo de 2017.

²⁵ Realizada el 21 de noviembre de 2003 en Montevideo – Uruguay.

Para el caso particular de Uruguay, durante esta reunión del FEM, se identificaron los siguientes desafíos:

- Reglamentación de la Ley de Refugiados.
- Ordenar y estandarizar el manejo de expedientes, así como los aspectos formales de las actas de reuniones de la CORE.

Con respecto al primer punto, la Ley de Refugio en Uruguay ya se encuentra reglamentada. Con relación al segundo desafío, en la entrevista realizada a la Lic. Fiorella Prado, representante de la Cancillería uruguaya en la CORE²⁶, se indicó que desde el año 2016 esta Comisión, con asistencia de ACNUR, se centró en elaborar distintas alternativas para brindarle al organismo un fortalecimiento institucional. En este sentido, en el año 2017 se contrató personal de apoyo adicional para la Secretaría Permanente y una consultora externa encargada de elaborar un Protocolo de Actuación de la CORE.

Además de estos desafíos cumplidos, se han producido otros avances al proceso desde el 2015 a la fecha. Para obtener mayor información al respecto, se realizó una entrevista²⁷ a la actual Coordinadora General de SEDHU²⁸, la Lic. Ana Clara Aguirre, quien también trabajó previamente en la institución durante 2007 y 2008.

En primer lugar, la entrevistada mencionó que, en la actualidad, el mayor volumen de solicitudes de refugio se realizan en la frontera

²⁶ Entrevista realizada el 17 de enero de 2018. Ver cuestionario en Anexo 3.

²⁷ Entrevista realizada el 7 de julio de 2018. Ver cuestionario en Anexo 3.

²⁸ En funciones desde abril de 2018.

terrestre. En este sentido, y por encontrarse en esos puntos una mayor presencia de la DNM, se ha logrado una mayor regularización en cuanto al control del ingreso al país.

Actualmente se cuenta con una mayor responsabilidad de las agencias marítimas (IMPO, 2009, Decreto N° 394/009), para el caso del arribo de solicitantes de refugio en barcos en calidad de polizones. Previamente, la responsabilidad recaía solamente en la institución que le realizara la entrevista de solicitud de refugio. Este avance otorga garantías para las personas solicitantes en estas condiciones, las que no serán repatriados sin previa consulta con los organismos de refugio competentes.

En relación al alojamiento de los solicitantes de refugio, existe un Centro de Coordinación de todos estos sitios llamado “Puerta de Entrada” que, si bien la mayoría de las veces se encuentra saturado, es una forma más eficiente de localizar un centro. Anteriormente se debía buscar disponibilidad de hospedaje uno a uno en cada centro de acogida del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).

Por otra parte, existe un Convenio entre la Cancillería uruguaya y el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), sobre un subsidio para vivienda destinado a uruguayos que retornan al país en amparo de la Ley de Migración N° 18.250 (LEY N° 18.250, 2008, Artículo 76).

La CORE ha mantenido conversaciones con el MVOTMA a efectos de poder proporcionar los beneficios que el convenio establece para estos uruguayos, para los solicitantes de refugio y los refugiados, pero no siempre se aceptan estos casos.

Otro punto al que hizo referencia la actual Coordinadora General de SEDHU, fue respecto a los casos de xenofobia que todavía existen. En este sentido, indicó sobre mecanismos previstos en el ACNUR para realizar las denuncias correspondientes y que este Organismo Internacional a su vez, las eleve ante el Estado uruguayo.

Finalmente, destacó que actualmente, la CORE se encuentra trabajando en la confección de un Reglamento Interno (LEY N°. 18076, 2008, Artículo N° 29, párrafo d), así como en la búsqueda de otras formas en las cuales esta Comisión pueda tener un mayor involucramiento en los procesos de integración de la población refugiada.

4.5. Construcción de una Matriz FODA

El análisis FODA es una herramienta que permite conformar un cuadro de la situación del objeto de estudio, proporcionando conocimiento actual de todas las áreas del mismo y obtener un diagnóstico preciso que habilite a tomar decisiones acordes con la estrategia y las políticas formuladas.

Para el caso de la presente investigación, la construcción de una Matriz FODA otorgará conclusiones sobre el proceso de solicitud de refugio.

Las fortalezas y las debilidades, son factores que se consideran internos porque es posible actuar directamente sobre ellos, teniendo en cuenta los cambios en el contexto.

Las oportunidades y las amenazas por su parte, son considerados factores externos porque solo se puede tener injerencia sobre ellos, modificando las aspectos internos.

El análisis comienza realizando una distinción de las cuatro variables por separado y determinando los elementos que corresponden a cada una, teniendo en cuenta que:

- las fortalezas son las capacidades esenciales con que cuenta el proceso y las organizaciones;
- las oportunidades representan aquellos factores positivos, favorables, explorables, que se deben descubrir en el entorno en el que actúa el desarrollo del proceso;
- las debilidades hacen referencia a los factores que provocan una posición desfavorable, recursos de los que se carece, habilidades que no se poseen;
- y las amenazas son aquellas situaciones que provienen del entorno y que pueden llegar a atentar incluso contra la permanencia del proceso e instituciones participantes.

Considerando lo expuesto, así como toda la información recabada, se procedió a la confección de una Matriz FODA adecuada a este trabajo de investigación.

Tabla Nº 4. Matriz de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA).

<p>Factores internos/ Factores externos</p>	<p>Fortalezas</p> <ul style="list-style-type: none"> - Uruguay comprometido en la defensa de los derechos de las personas refugiadas. - Recursos humanos de la CORE comprometidos con la función. - Prestigio y credibilidad de la CORE. - Diagnóstico realizado por SEDHU, Cancillería y DNM. - Programas de enseñanza y convenios con empresas de INEFOP y UdelaR. 	<p>Debilidades</p> <ul style="list-style-type: none"> - Inexistencia de política nacional definida y unificada. - Carencia de programas específicos de apoyo para los solicitantes de refugio. - Inexistencia de un programa de contención. - Insuficiente personal capacitado para realizar entrevistas. - Falta de un sistema de gestión integral de la información de refugio. - Ausencia de una oficina de refugio dependiente del Estado. - Carencia de Manual de Relacionamiento. - Escasa actividad de coordinación entre la DNM y la DNIC. - Acciones xenofóbicas. - Demora en procesamiento de solicitudes.
<p>Oportunidades</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ley Nº 18.076 sobre refugio aprobada. - Creación de la CORE. - Apoyo del SEDHU. - Mayor demanda de solicitudes de refugio. - Mayor conciencia del personal de las oficinas de instituciones participantes del proceso. 	<p>Maxi-Maxi (FO)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mayor prestigio de Uruguay en el tema refugio. - Personal capacitado en unidades involucradas. - Oficinas de instituciones participantes coordinadas: creación de la Agencia Nacional de Refugio (ANR). - Procedimientos uniformes aprobados. 	<p>Mini-Maxi (DO)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Recursos humanos calificados. - Metodologías y normas técnicas aplicadas. - Comisiones Permanentes de coordinación. - Manuales de procedimientos difundidos. - Implementación del "Patrocinio Comunitario".

	<ul style="list-style-type: none"> - Metodologías armonizadas. - Sistema de información integrado y valorado. - Transparencia en la gestión. 	<ul style="list-style-type: none"> - Convenios interinstitucionales y empresariales.
<p>Amenazas</p> <ul style="list-style-type: none"> - Restricciones presupuestales a nivel de la CORE y SEDHU. - Poca evaluación de políticas del refugio. - Migración del personal calificado. 	<p>Maxi-Mini (FA)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Unidades intervinientes con recursos suficientes. - Personal motivado y consiente del sistema del proceso de solicitud de refugio y posterior seguimiento a refugiados. - Mecanismos de coordinación fortalecidos entre las instituciones. - Manuales de procedimiento elaborados. - Manejo de tecnologías similares en las unidades del sistema. 	<p>Mini-Mini (DA)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Carencia de coordinación en las unidades del sistema del refugio. - Ineficiente administración de recursos. - Insuficiente planificación. - Procedimientos no establecidos.

Observando la Matriz, se puede apreciar el desarrollo de cuatro alternativas de estrategia descriptivas, que surgen al cruzar las fortalezas y debilidades internas, con las oportunidades y amenazas externas del proceso de solicitud del refugio.

Estas cuatro alternativas de estrategia: Maxi-Maxi (FO), Mini-Maxi (DO), Maxi-Mini (FA) y Mini-Mini (DA), permiten obtener conclusiones desarrolladas en el capítulo siguiente, para luego tomar decisiones que contribuyan a mejorar la situación actual del proceso en estudio.

5. PROPUESTAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA POLÍTICA NACIONAL DE REFUGIO UNIFICADA

Las propuestas de actividades desarrolladas en este apartado, se establecieron considerando los objetivos del presente trabajo de investigación, las distintas perspectivas sobre el proceso y las alternativas obtenidas del análisis de la Matriz FODA.

Estas contribuciones se presentan de acuerdo a un orden de estructura organizativa que considera los puntos de vista desde el ámbito institucional, los procedimientos y la información recabada en las entrevistas a los solicitantes de refugio y refugiados.

5.1. Ámbito Institucional

A efectos de lograr una política nacional unificada, el mejor escenario es que exista un proceso donde el Estado uruguayo esté involucrado, en concordancia con la CORE, y con continuidad en la asistencia técnica del ACNUR.

En este sentido, se propone una forma de trabajo más integrada a nivel de Estado y la Sociedad Civil, donde también estén contemplados los Gobiernos departamentales y locales, ya que no se puede trabajar en forma aislada cuando se está apuntando a una política unificada a nivel nacional.

Si bien el planteo no implica eliminar a la CORE, se considera que es preciso que la misma funcione en el marco de una Agencia Nacional de Refugio (ANR).

5.1.1. Agencia Nacional de Refugio.

La ANR debería contar con una sede propia, fuera del ámbito de la Cancillería uruguaya, que es uno de los organismos estatales que forman parte de la Secretaría Permanente de la CORE. Asimismo, debería contar con representación de todos los organismos estatales e instituciones que forman parte del proceso de solicitud de refugio y del posterior seguimiento a refugiados en Uruguay.

Esto implica que, además de los actuales participantes, deberían tener representación:

- la Secretaría de Derechos Humanos de la Presidencia de la República;
- la INDDHH;
- todos los Ministerios Nacionales;
- el Poder Judicial;
- el Poder Legislativo;
- Gobiernos departamentales y locales.

De esta forma, se sugiere que lo más conveniente es que se mantenga la figura de la CORE, con representación de los ámbitos que

indica la normativa nacional (LEY N° 18.076, 2008, Artículo 24), pero que se considere la creación de Comisiones Permanentes de Coordinación en todos los organismos estatales e instituciones participantes del proceso, sobre distintas temáticas, y a efectos de proporcionar soluciones duraderas a los desafíos que se presenten.

5.1.2. Coordinador General.

Para lograr una articulación definida y funcional, también debería establecerse la figura de un Coordinador General, ajeno a cada uno de estos organismos e instituciones.

La figura de Coordinador General tendría la responsabilidad de representar a la ANR a nivel nacional e internacional, controlar las tareas de la Secretaría Permanente, coordinar la relación entre la Secretaría Permanente y la CORE, así como el seguimiento a las Comisiones Permanente sobre distintas temáticas.

5.1.3. Centro de Elegibilidad.

Por otra parte, y dado el incremento exponencial del volumen de las solicitudes de refugio, se propone la creación de un Centro de Elegibilidad, que sería responsable de realizar las entrevistas a los solicitantes y elevar a la CORE insumos para que realice su dictamen en cada caso.

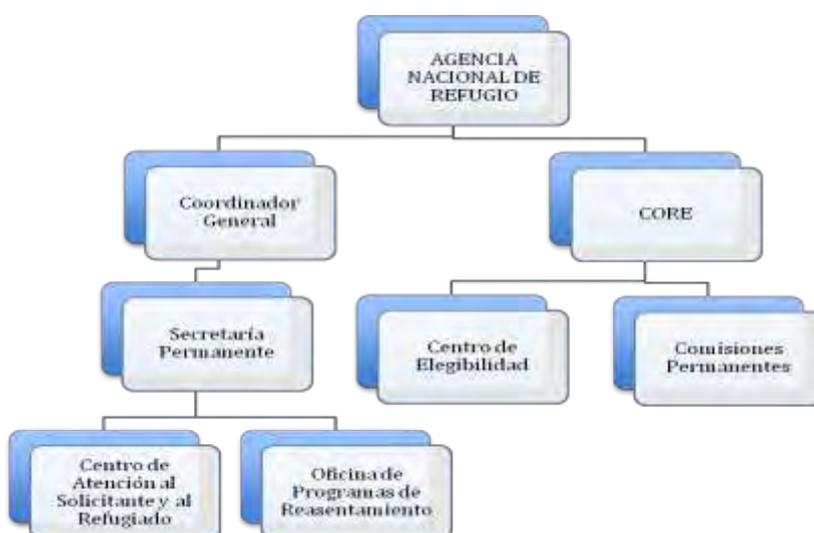
De esta forma, la Secretaría Permanente, que actualmente realiza esta tarea, funcionaría como apoyo al Coordinador General y como responsable de todo el archivo y la administración de la ANR.

5.1.4. Centro de Atención al Solicitante y al Refugiado.

La Secretaría Permanente debe incorporar dentro de sus tareas, la coordinación de un Centro de Atención al Solicitante y al Refugiado, que brindaría asistencia a esta población durante todo el proceso, otorgando por ejemplo, orientación para la búsqueda de empleo, vivienda y educación, entre otros.

Por otro lado, la coordinación de la Oficina de los Programas de Reasentamiento funcionaría con las solicitudes ya existentes y con las nuevas solicitudes correspondientes a este programa. En este sentido, la Secretaría Permanente debe contar con acceso a equipos de intérpretes especializados en la temática de refugio y exclusivos para esta tarea, así como a un equipo de asesoramiento jurídico que pueda apoyar a los solicitantes y refugiados en todas las etapas del procedimiento.

A efectos de una mejor comprensión del escenario propuesto, se representa a continuación el Organigrama de la ANR:



Fuente: elaboración propia (2018).

Con la creación de la ANR, se contempla todo el proceso de solicitud de refugio y el seguimiento a refugiados en Uruguay, cumpliendo con lo establecido por la normativa internacional y nacional sobre estas personas y sus derechos, y respecto a otras políticas públicas que están relacionadas a la convivencia y la integración con la sociedad, garantizando que estos derechos se ejerzan.

5.2. Desde la perspectiva del procedimiento

5.2.1. Manual Único de Procedimientos de la ANR.

Si bien la CORE se encuentra trabajando en la confección de un Manual interno, se entiende que debe realizarse un Manual Único de Procedimientos para todos los organismos estatales e instituciones involucrados.

Se sugiere tomar como referencia la actual “Guía para los Solicitantes de Refugio” que contempla cada etapa del proceso de solicitud, desde que la persona llega y solicita refugio, hasta que se le concede o deniega el estatuto de refugiado. Es preciso que se establezcan en forma clara y precisa las responsabilidades y funciones de cada uno de los participantes.

El Manual debe considerar los procedimientos para las personas que ya cuentan con el estatuto de refugiado en nuestro país y una clara especificación en la realización de sus trámites bajo esa condición.

El Manual evita la falta de coordinación interinstitucional y brinda un conocimiento y difusión de las normas vigentes para todos los funcionarios de las diferentes instituciones que desempeñan tareas en

el proceso de solicitud de refugio, permitiendo en este sentido, una mayor transparencia en su gestión.

5.2.2. Reducción del tiempo de procesamiento de aplicaciones de refugio.

En este aspecto es necesaria la presentación, por parte de la CORE, de un plan de acción que desarrolle soluciones a corto, mediano y largo plazo, proponiendo alternativas de trabajo.

Algunas alternativas propuestas son la contratación de más personal calificado para trabajar en el Centro de Elegibilidad y la instauración, por parte de la Secretaría Permanente, de un sistema único de gestión de expedientes, que sea compartido por todos los agentes participantes del proceso.

5.2.3. Capacitación y actualización permanentes a funcionarios de las instituciones.

La capacitación debe ser, fundamentalmente, sobre la normativa internacional y nacional de refugio, así como sobre los procedimientos establecidos en Uruguay.

A estos efectos, se propone contar con el apoyo del ACNUR y el acceso a sus manuales de procedimientos, pero la responsabilidad final de capacitación debe recaer en el Coordinador General con colaboración de la Secretaría Permanente.

Resulta necesario el aprendizaje del idioma inglés para las partes institucionales actuantes del proceso, a efectos de una mejor comunicación con solicitantes que no son originarios de países de

habla hispana y que todavía no han iniciado los cursos de español brindados para su condición.

Se deben proporcionar cursos de sensibilización para enfrentar situaciones con personas que han vivido un proceso traumático y se encuentran en un estado vulnerable, lo que hace conveniente que sean atendidas por funcionarios que cuenten con herramientas que faciliten la comunicación y comprensión.

Finalmente, se propone la implementación de distintos espacios de reflexión para abordar las acciones relacionadas a la xenofobia hacia los solicitantes y los refugiados, pudiendo ser los mismos a través de conferencias interinstitucionales, reuniones cotidianas en las distintas secciones internas, actividades desarrolladas fuera del ámbito laboral que fomenten el relacionamiento e intercambio entre los funcionarios.

5.2.4. Implementación del “Patrocinio Comunitario”.

La implementación del “Patrocinio Comunitario” se trata de una modalidad en la cual la Comunidad puede colaborar a brindar asistencia a los solicitantes y los refugiados a través de distintas actividades o proyectos. Por ejemplo, un empleador que quiera dar trabajo a parte de esta población, una ONG que les proporcione cursos específicos o un centro deportivo que les facilite el acceso a sus actividades e instalaciones.

El Patrocinio Comunitario constituye una herramienta que facilita la rápida integración entre la sociedad y los solicitantes y refugiados y actualmente es utilizada en otros países, como Argentina y Canadá,

5.3. Desde la perspectiva del solicitante de refugio y del refugiado

A continuación se focalizará en los solicitantes y refugiados que llegan por sus propios medios a Uruguay.

Los puntos propuestos en este sentido, deberán ser considerados a discusión de la CORE, para luego ser implementados por el Centro de Atención al Solicitante y al Refugiado.

5.3.1. Alojamiento.

Se considera oportuno crear un mecanismo mediante el cual se pueda distribuir a los solicitantes de refugio recién llegados en distintos puntos del país. En este escenario, las Intendencias Departamentales pueden desempeñar un papel fundamental en asistencia, recepción y alojamiento de estas personas, aportando sus propios recursos.

Esto implica que una de las Comisiones Permanentes de la ANR realice una planificación acorde a cada Intendencia Departamental, bajo la temática “Alojamiento”.

Por otra parte, se propone crear un Convenio para la utilización del Fondo de Garantía de Alquiler del MVOTMA (MINISTERIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE, 2018), a ser utilizado en forma exclusiva por los solicitantes de refugio y refugiados.

Esta garantía, funciona actualmente para convenios destinados a jóvenes y a uruguayos que retornan del exterior, es brindada por el MVOTMA en conjunto con la Contaduría General de la Nación (CGN) y la Agencia Nacional de Vivienda (ANV). Se propone realizar un formato

similar y que sea gestionado por intermedio de las Intendencias Departamentales a través de las oficinas de la ANV en cada Departamento.

5.3.2. Mercado laboral.

La ANR, a través de su Centro de Atención al Solicitante y al Refugiado, puede contar con guías para la orientación de la búsqueda de empleo en los distintos puntos del país y en base a las necesidades del Departamento y a las cualidades de la persona.

En este sentido, se sugiere extender a las Intendencias Departamentales el ya existente programa de capacitación con INEFOP (INSTITUTO DE EMPLEO Y FORMACIÓN PROFESIONAL, 2016) en convenio con SEDHU.

El Coordinador General de la ANR debe generar contactos e iniciativas con el sector privado, a efectos de encontrar oportunidades de empleos a los solicitantes y refugiados, y promover los beneficios que esta acción implica para todas las partes.

Adicionalmente, esta figura tiene que coordinar con las distintas entidades estatales, para que contribuyan con cuotas de empleos para solicitantes y refugiados.

5.3.3. Educación.

En el plano de la educación primaria, secundaria y terciaria, se deben gestionar programas específicos para los solicitantes y los refugiados, a través del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y sus agencias dependientes para cada caso.

Estos programas incluirían docentes capacitados y sensibilizados con la situación de estas personas y que, preferentemente, sean ex solicitantes y ahora refugiados.

De esta forma, no solo se beneficia una rápida integración de los nuevos solicitantes, sino que se crea oportunidades laborales para refugiados que ya viven en Uruguay. Con el mismo objetivo, se pueden establecer programas de educación técnica, por ejemplo con la Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU).

Una parte de gran relevancia en el proceso educativo es el aprendizaje del idioma español. Si bien ya existen programas de enseñanza al respecto para los solicitantes y refugiados que no lo hablan, se propone extenderlos en el tiempo.

Estos cursos deberían comenzar desde el primer día que llega el solicitante de refugio, aprovechando el tiempo de espera de la decisión final de la CORE para comenzar a integrar a las personas solicitantes a través del idioma y no promoviendo la inactividad.

Otra instancia de educación debe incluir la capacitación a través de la orientación vocacional y la combinación de la educación con experiencias laborales que sirvan al mismo tiempo como formación previa a la salida formal al mercado laboral.

5.4. Propuestas a corto, mediano y largo plazo

A continuación, se desarrollan todas las propuestas planteadas estableciendo el plazo dentro del cual se sugiere su implementación.

Tabla N° 5. Propuestas a corto, mediano y largo plazo.

PROPUESTAS	CORTO PLAZO	MEDIANO PLAZO	LARGO PLAZO
ANR			X
Coordinador General			X
Centro de Elegibilidad			X
Centro de Atención al Solicitante y Refugiado			X
Manual Único de Procedimientos		X	
Reducción del tiempo de procesamiento de aplicaciones de refugio	X		
Capacitación y actualización a funcionarios de instituciones	X		
Patrocinio Comunitario		X	
Alojamiento		X	
Mercado Laboral	X		
Educación		X	

Para finalizar este análisis, es preciso destacar que todas las sugerencias planteadas en este apartado, fueron establecidas con el fin de aportar a la creación de nuevas propuestas de gestión para la temática del refugio en Uruguay.

Las mismas, pueden incorporarse a otras alternativas existentes o aplicarse en formas no previstas en este trabajo de investigación, entendiéndose como positiva la existencia de otros aportes.

6. CONCLUSIONES

El presente trabajo de investigación tuvo como objetivo aportar a la creación de nuevos procedimientos para el procesamiento de las solicitudes de refugio en el Uruguay, así como para el posterior seguimiento a la integración de las personas refugiadas, a través de una política nacional con criterios unificados.

A efectos de demostrar la necesidad de la existencia de la referida política nacional unificada, se elaboró un diagnóstico de la situación de los solicitantes de refugio y los refugiados en Uruguay para el período 2010 – 2015, que permitió identificar fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de todo el proceso.

Durante el análisis de la información recabada, se identificó que entre los años 2012 y 2015, se registró un incremento en las solicitudes de refugio en el Uruguay y que esto se debió a una situación mundial que implicó una crisis humanitaria en 2001.

Esta situación de crisis migratoria mundial afectó al Uruguay y a la región, generando que muchos de los solicitantes de refugio, al encontrarse en un continente europeo desbordado, decidieran trasladarse a América Latina.

En el Uruguay, la mayor cantidad de solicitantes de refugio que llegaron en el período de análisis fueron de origen colombiano, cubano y sirio. Se pudo concluir que la razón de llegada de estas nacionalidades en particular, se debió a la existencia de conflictos armados para el caso de Colombia y Siria, siendo el primero el más

cercano a Uruguay de la región. Para el caso de Cuba, por motivo de finalización de beneficios migratorios para el ingreso a Estados Unidos y por la necesidad de estas personas de encontrar otras vías de salida hacia América Latina.

De un total de 265 solicitudes recibidas en todo el período de estudio solamente se reconocieron 164, cifra que responde a un poco más de la mitad del total de solicitudes iniciales.

Con el fin de conocer la forma en que el Estado uruguayo acompañó a los refugiados reconocidos en su transcurso de adaptación e integración al país y de analizar cuáles son las áreas del proceso de solicitud de refugio que pueden fortalecerse, se realizaron entrevistas a los distintos participantes del proceso, así como a solicitantes de refugio y refugiados residentes en Uruguay durante el período de análisis de esta investigación.

Todos los entrevistados coincidieron en la existencia de las siguientes dificultades durante el proceso de solicitud de refugio y posterior integración del refugiado en Uruguay:

- i) Demora en procesamiento de las solicitudes.
- ii) Escaso conocimiento de normativa sobre refugio a nivel nacional por funcionarios de las instituciones participantes del proceso.
- iii) Limitada capacitación sobre el proceso de solicitud de refugio a los funcionarios que trabajan en fronteras.

- iv) Falta de coordinación entre instituciones participantes del proceso.
- v) Existencia de acciones xenofóbicas.

Por otra parte, se realizó una actualización incorporando los avances logrados a partir del año 2016 en materia de fortalecimiento del proceso de solicitud de refugio y asistencia al refugiado en Uruguay.

En este sentido, se analizaron los desafíos propuestos en el FEM realizado en Montevideo entre el 28 y el 29 de setiembre del año 2009, del cual se observó que, para el caso particular de Uruguay, los desafíos consistían en la reglamentación de la Ley de Refugiados y en ordenar y estandarizar el manejo de expedientes, así como los aspectos formales de las actas de reuniones de la CORE.

Se pudo constatar que, con respecto al primer punto, la Ley de Refugio en Uruguay ya se encuentra reglamentada y frente al segundo punto, desde el año 2016 la CORE está confeccionando distintas alternativas para lograr un fortalecimiento institucional.

Adicionalmente, se identificaron otros avances en todo el proceso de desde el 2015 a la fecha:

- i) Mayor regularización en el control de ingreso al país por parte de los solicitantes.
- ii) Responsabilidad para las agencias marítimas en los casos que involucran la llegada de solicitantes de refugio en barcos, en calidad de polizones.

- iii) Centralización de refugios para el alojamiento a través del sistema de “Puerta de Entrada” del MIDES como forma más, eficiente de localizar un centro disponible.
- iv) Acceso de los solicitantes y refugiados a beneficios del Convenio entre la Cancillería uruguaya y el MVOTMA, sobre un subsidio para vivienda destinado a uruguayos que retornan al país en amparo del artículo N° 76 la Ley de Migración N° 18.250.
- v) Mecanismos existentes ante el ACNUR para denunciar casos de xenofobia ante el Estado uruguayo.
- vi) Inicio de confección de un Reglamento Interno de la CORE.

La información recopilada permitió delinear una Matriz FODA del proceso de solicitud de refugio en el Uruguay, la cual se utilizó a efectos de lograr cumplir con el objetivo específico de unificar los procedimientos para todas las instituciones participantes del proceso de solicitud de refugio y posterior seguimiento a los refugiados en Uruguay.

De esta forma, se logró elaborar una serie de propuestas para el desarrollo de una política nacional unificada, que se pueden clasificar según el ámbito institucional, los procedimientos y la perspectiva de los solicitantes de refugio y los refugiados.

Dentro de estas propuestas, se entiende que la creación de una ANR es fundamental para lograr la unificación de los procedimientos del proceso de solicitud de refugio y posterior seguimiento a los refugiados en Uruguay.

Adicionalmente, se está en condiciones de afirmar que el refugio en todas sus categorías, es una temática que se encuentra adquiriendo mayor relevancia para las políticas internas y externas del Uruguay.

El incremento de las solicitudes de refugio debe considerar un mayor involucramiento por parte del Estado uruguayo en todo el proceso de la concesión de refugio, a través del establecimiento, mediante la ANR, de programas específicos y la realización de una reestructura institucional que asegure la defensa y promoción de los derechos humanos.

Si bien se entiende que llevar a la acción en la realidad todo lo planteado en esta investigación implica una asignación financiera específica por parte del Estado uruguayo, así como un intenso y preciso trabajo de coordinación entre varias partes, se puede afirmar que con lo planteado es posible lograr soluciones duraderas hacia el objetivo de eliminar, o al menos reducir, los obstáculos que se presentan durante el proceso de solicitud de refugio en Uruguay.

Para finalizar, es preciso destacar que al cierre del año 2017, se registraron en Uruguay 2106 casos de solicitudes de refugio pendientes de resolución²⁹.

²⁹ Información proporcionada por SEDHU en base a estadísticas e informes elevados al ACNUR al 31/12/2017.

Considerando esta cifra se puede afirmar que, a pesar de la categoría en la que puedan estar registradas estas personas, no debe olvidarse que cuentan con historias de vida, emociones y circunstancias que las hacen únicas.

El respeto a sus derechos es fundamental para su protección y para asegurar una exitosa transición e integración a la cultura y la idiosincrasia del Uruguay, aportando también beneficios para la sociedad uruguaya y el crecimiento económico del país.

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACNUR. (2018). Recuperado de <http://www.acnur.org>

ACNUR. (2011). *Manual de Reasentamiento del ACNUR*. (p. 9 a 46).
Recaudado de <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2013/9138.pdf?fileadmin/Documentos/Publicaciones/2013/9138> – Consultada el 30 de junio de 2018.

ACNUR. (4 de setiembre de 2015). *Declaración del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados sobre la Crisis de Refugiados en Europa*. (p. 2 y 4). Recaudada de <http://www.acnur.org/t3/noticia/declaracion-del-alto-comisionado-de-las-naciones-unidas-para-los-refugiados-sobre-la-crisis-migratoria-en-europa/> - Consultada el 3 de mayo de 2018.

ACNUR (2017). *Hoja informativa sobre Uruguay*. (p. 1). Recaudada de <http://reporting.unhcr.org/sites/default/files/UNHCR%20Uruguay%20Fact%20Sheet%20ES%20-%20January%202017.PDF> - Consultada el 22 de abril de 2018.

ACNUR. (Febrero 2017). *Situación Colombia*. Recaudado de http://www.acnur.org/publications/folletos/5b05af144/situación-colombia.html?query_colombia – Consultada el 2 de febrero de 2018.

ACNUR; CORE y SEDHU. (2017). *Guía para Solicitantes de la condición de Refugiado en Uruguay*. (p. 3 y p. 4) Recaudada de <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Uruguay/11649.pdf> – Consultada el 12 de diciembre de 2017.

AMNISTÍA INTERNACIONAL. (2017 - 2018). *Informe 2017/18 Amnistía Internacional. La Situación de los Derechos Humanos en el Mundo*. (p. 450 a 451). Recaudado de https://amnistia.org.uy/wp-content/uploads/2018/02/air201718-spanish_2018-02-12_12-15-28.pdf – Consultada el 7 de agosto de 2018.

BBC NEWS.a. (4 de marzo de 2016). *Migrant crisis: Migration to Europe explained in graphics*. Recaudado de <https://www.bbc.com/news/world-europe-34131911>- Consultada el 22 de diciembre de 2017.

BBC NEWS.b. (8 de abril de 2016). *Europe migrant crisis*. Recaudado de <https://www.bbc.com/news/world-europe-24403787> - Consultada el 13 de septiembre de 2017.

BRODZINSKY, Sibylla. THE GUARDIAN. (9 de setiembre de 2015). *Latin American countries welcome Syrian refugees*. Recaudado de <https://www.theguardian.com/world/2015/sep/09/latin-american-countries-welcome-syrian-refugees> – Consultada el 3 de mayo de 2018.

CENTRO DE INFORMACIÓN OFICIAL (IMPO). (1996). Registro Nacional de Leyes y Decretos. Tomo 1. Semestre 1. (p. 333). *Decreto N° 27/96*. Artículos N° 71 a N° 86. Recaudado de <https://www.impo.com.uy/bases/Decretos/27-1996/1>– Consultada el 3 de mayo de 2018.

CENTRO DE INFORMACIÓN OFICIAL (IMPO). (1997). Registro Nacional de Leyes y Decretos. (p. 638-A, carilla 4). *Decreto N° 197/97*. Capítulo III, Numeral N° 3. Recaudado de

<https://www.impo.com.uy/bases/decretos-originales/197-1997> -
Consultada el 3 de mayo de 2018.

CENTRO DE INFORMACIÓN OFICIAL (IMPO). (2006). Registro Nacional de Leyes y Decretos. Tomo 1. Semestre 2. (p. 842). *Ley N° 18.033 sobre Beneficio de la Pensión Especial Reparatoria*. Recaudada de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18033-2006> - Consultada el 3 de marzo de 2018.

CENTRO DE INFORMACIÓN OFICIAL (IMPO). (2007). Registro Nacional de Leyes y Decretos. Tomo 2. Semestre 2. (p. 1690). *Ley N° 18.076 sobre Refugio en Uruguay*. Artículos N° 1; N° 10; N° 24; N° 29, párrafo d; N° 32; N° 42 a N° 45; N° 47. Recaudada de <https://www.impo.com.uy/bases/Leyes/18076-2006> - Consultada el 22 de abril de 2018.

CENTRO DE INFORMACIÓN OFICIAL (IMPO). (2008). Registro Nacional de Leyes y Decretos. Tomo 1. Semestre 1. (p. 32). *Ley N° 18.250 sobre Migración*. Artículos N° 1 y N° 76. Recaudada de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18250-2008/76> - Consultada el 22 de abril de 2018.

CENTRO DE INFORMACIÓN OFICIAL (IMPO). Registro Nacional de Leyes y Decretos. (2008). (p. 502-A, carilla 12). *Ley N° 18.382 sobre Acuerdo Marco con el ACNUR para Programa de Reasentamiento Solidario*. Numeral N° 1, Párrafo N° 1. Recaudada de <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp1268599.htm> - Consultada el 6 de agosto de 2018.

CENTRO DE INFORMACIÓN OFICIAL (IMPO). (2009). Registro Nacional de Leyes y Decretos. Tomo 2. Semestre 2. (p. 3270). *Ley N° 18.446 sobre la creación del Instituto Nacional de Derechos Humanos*. Artículo N° 1. Recaudada de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18446-2008/75> - Consultada el 12 de mayo de 2018.

CENTRO DE INFORMACIÓN OFICIAL (IMPO). (2009). Registro Nacional de Leyes y Decretos. Tomo I. Semestre 2. (p. 476). *Decreto N° 394/009*. Recaudado de <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/394-2009/1> - Consultado el 17 de julio de 2018.

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY. (1967). Con modificaciones plebiscitadas el 26 de noviembre de 1989, el 26 de noviembre de 1994, el 8 de diciembre de 1996 y el 31 de octubre de 2004. Sección II.

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY. (1967). Con modificaciones plebiscitadas el 26 de noviembre de 1989, el 26 de noviembre de 1994, el 8 de diciembre de 1996 y el 31 de octubre de 2004. Artículos N° 72, N° 74 y N° 332.

DECLARACIÓN DE BRASILIA. (2014). *Un Marco de Cooperación y Solidaridad Regional para Fortalecer la Protección Internacional de las Personas Refugiadas, Desplazadas y Apátridas en América Latina y el Caribe*. Recaudada de <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2014/9867> - Consultada el 22 de abril de 2018.

DIARIO EL COMERCIO. (14 de setiembre de 2015). *Una iglesia de refugiados en Río de Janeiro*. Recaudado de <https://elcomercio.pe/mundo/actualidad/Brasil-iglesia-refugiados-rio-janeiro-video-198475> - Consultada el 3 de mayo de 2018.

FEM. (2017). Foro Especializado de Migraciones del MERCOSUR. Recaudado de http://www.migraciones.gov.ar/foro_migratorio/ - Consultado el 1 de julio de 2018.

FERREIRA, Rui y PARDO, Pablo. EL MUNDO. (17 de diciembre de 2014). *Estados Unidos y Cuba retoman sus relaciones económicas y políticas*. Recaudado de <http://www.elmundo.es/internacional/2014/12/17/5491a1aaca47410a458b4581.html> - Consultada el 13 de enero de 2018.

FM RADIO DEL SOL. Programa No Toquen Nada. (6 de julio de 2017). *Los Refugiados Más Allá de los Sirios*. Recaudado de <http://delsol.uy/notoquennada/entrevistas/los-refugiados-mas-alla-de-los-sirios> - Consultada el 6 de julio de 2017.

FORO ESPECIALIZADO MIGRATORIO DEL MERCOSUR. (2017). Recaudado de http://www.migraciones.gov.ar/foro_migratorio/ - Consultada el 6 de julio de 2018.

FREEDOM HOUSE. (2016). *Uruguay 2016*. Recaudado de <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2016/uruguay> – Consultada el 20 de mayo de 2018.

HISTORIAS UNIVERSITARIAS. (sf). Como se citó en DE LEÓN, Marcelo. (1999) *Diccionario de Personalidades de la Universidad de la República 1849-1973*. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Recaudado de <http://historiasuniversitarias.edu.uy/wp-content/uploads/2017/09/Jim%C3%A9nez-de-Arechaga-Eduardo-1885-1948-1.pdf> - Consultado el 6 de agosto de 2018.

INSTITUTO DE EMPLEO Y FORMACIÓN PROFESIONAL. (2016). *Llamado – Propuestas de capacitación – Talleres para inserción socio educativo laboral – 931 – 16*. Recaudado de <http://www.inefop.org.uy/Llamados/Llamado-Propuestas-de-capacitacion-Talleres-para-insercion-socio-educativo-laboral-931-16-uc1233> - Consultada el 1 de julio de 2018.

INDDHH. (2018). *Funciones*. Recaudado de <http://inddhh.gub.uy/funciones/> - Consultada el 3 de febrero de 2018.

JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, E., Y PUCEIRO, R. (2005). *Derecho Internacional Público*. Tomo II. Capítulo XVIII. Sección I (p. 399). Montevideo: FCU. 1º Edición.

MERCOSUR. (2018). Recaudado de <http://www.mecosur.int/innovaportal/v/6332/11/innova.front/actas> - Consultada el 6 de julio de 2018.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE PERÚ. (11 de setiembre de 2015). Nota de Prensa N° 114-15. *El Perú frente a crisis humanitaria causada por conflicto sirio*. Recaudado de <http://www.rree.gob.pe/Noticias/Paginas/NP-114-15.aspx> - Consultada el 3 de mayo de 2018.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DEL URUGUAY. (2015). *Plan Estratégico 2015 – 2020. Bases para la Política Exterior del Uruguay*. (p. 1). Recaudado de <http://www.mrree.gub.uy/frontend/page?1,inicio,ampliación-ppal2,O,es,0,PAG:CONC;1961;77;D;bases-para-la-politica-exterior-del-uruguay-32334;8;PAG;> - Consultada el 6 de agosto de 2018.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DEL URUGUAY. (21 de junio de 2018). *Presentación de la Candidatura de Uruguay al Consejo de Derechos Humanos Período 2019 – 2021*. Recaudado de <http://www.mrree.gub.uy/frontend/page?1,inicio,ampliacion-ppal2,O,es,0,PAG;CONC;1961;39;D;presentacion-de-la-candidatura-de-uruguay-al-consejo-de-derechos-humanos-periodo-2019-2021;5;PAG;> - Consultada el 21 de junio de 2018.

MINISTERIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE. (2018). *Garantía de Alquiler*. Recaudado de <http://mvotma.gub.uy/programas-permanentes-por-postulacion-al-quilar-garantia-de-alquiler> - Consultada el 7 de julio de 2018.

OHCHR. (2018). *Ratification Status for Uruguay*. Recaudado de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx - Consultada el 20 de mayo de 2018.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (1945). *Carta de las Naciones Unidas*. Capítulo I. Recaudada de <http://www.un.org/es/chárter-united-nations/index.html> - Consultada el 30 de mayo de 2018.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (1950). *Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados*. Anexo de la Resolución 428 (v). Recaudado de <http://www.solidaritat.ub.edu/observatori/general/docugral/acnur.htm>; - Consultada el 30 de mayo de 2018.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. (28 de julio de 1951). *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*. Artículo N° 1 (Numerales A y C) y Artículo N° 33. Recaudada de <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0005.pdf> - Consultada el 2 de setiembre de 2017.

OUA. (10 de setiembre de 1969). *Convención de la Organización de la Unión Africana por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África*. Artículo I (4). Recaudada de <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1270.pdf?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1270> - Consultada el 17 de julio de 2018.

RT. (30 de agosto de 2015). *Mapa: ¿Cómo se distribuyen los refugiados en la peor crisis migratoria en Europa?*. Recaudado de <https://actualidad.rt.com/actualidad/184594-mapa-refugiados-europa-crisis-migratoria> – Consultada el 3 de mayo de 2018.

SECRETARÍA DE COMUNICACIÓN DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY. (3 de setiembre de 2014). *Plan de Reasentamiento de Familias Sirias*. Recaudado de <http://www.mrree.gub.uy/frontend/page?1,inicio,ampliación-actualidad,O,es,0,PAG;CONC;128;2;D;avanza-el-plan-de-reasentamiento-de-familias-sirias-de-refugiados;2;PAG>; - Consultada el 4 de julio de 2018.

SECRETARIA DE DERECHOS HUMANOS DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY. (24 de agosto de 2014). *Programas de reasentamiento de familias sirias en Uruguay*. Recaudado de <http://derechoshumanos.gub.uy/programas-de-reasentamiento-de-familias-sirias-en-uruguay/> - Consultada el 3 de mayo de 2018.

SERVICIO ECUMÉNICO PARA LA DIGNIDAD HUMANA. (2018). *Quiénes Somos*. Recaudado de <https://www.sedhu.uy/> - Consultada el 3 de marzo de 2018.

SPUTNIK MUNDO. (13 de abril de 2017). *Chile acoge a ciudadanos sirios*. Recaudado de <https://mundo.sputniknews.com/americalatina/201704131068342914-chil-refugiados-sirios/> - Consultada el 3 de mayo de 2018.

UPR INFO. (2018). *Uruguay*. Recaudado de <https://www.upr-info.org/es/review/Uruguay> - Consultada el 20 de mayo de 2018.

VALDÉS, Rosa Tania. MARTÍ. (18 de octubre de 2017). *Uruguay, nuevo destino para cubanos: "se presentan diciendo que necesitan la residencia. Y punto*. Recaudado de <https://www.martinoticias.com/a/cuba-uruguay-cubanos-nuevo-destino-migratorio-/154740.html> - Consultada el 13 de enero de 2018.

8. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

ACNUR (1954). *Convención sobre el Estatuto de los Apátridas*.

ACNUR (1961). *Convención para reducir los casos de Apátridas*.

ACNUR (1967). *Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados*.

ACNUR Y FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD DE CARTAGENA DE INDIAS (1984). *Declaración de Cartagena sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá*.

ACNUR (2001). *El Asilo y la Protección de los Refugiados en América Latina. Acerca de la confusión terminológica Asilo - Refugio. Informe de Progreso*. Argentina: Centro de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús.

ACNUR (2004). *Declaración y Plan de Acción de México para fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina*. Recuperado de <http://www.acnur.org/cartagena30/declaracion-y-plan-de-accion-de-mexico-para-fortalecer-la-proteccion-internacional-de-los-refugiados-en-america-latina-2/>; - Consultado el 30 de setiembre de 2017.

ACNUR (2017). *Hoja informativa sobre Uruguay*. Recaudado de <http://reporting.unhcr.org/sites/default/files/UNHCR%20Uruguay%20Fact%20Sheet%20ES%20-%20January%202017.PDF> - Consultada el 22 de abril de 2018.

DIRECCIÓN NACIONAL DE MIGRACIÓN DE URUGUAY (2018).

Cometidos. Recuperado de <https://www.minterior.gub.uy/index.php/2-uncategorised/113-direccion-nacional-de-migracion> - Consultada el 3 de marzo de 2018.

FERNÁNDEZ QUESADA, Valentina (2010). *Obstáculos que enfrentan los refugiados y los migrantes que viven en la República Oriental del Uruguay para obtener documentación uruguaya*. Maestría en Relaciones Internacionales. Orientación en Economía, Política y Derecho de la Integración Regional. Facultad de Derecho de la Universidad de la República. Curso de Epistemología del Derecho y las Ciencias Sociales del Profesor Oscar Sarlo.

FORO MIGRATORIO DEL MERCOSUR Y ESTADOS ASOCIADOS (2009). *Guía de Ejes Temáticos*. Taller sobre Refugio. Montevideo.

FORO MIGRATORIO DEL MERCOSUR Y ESTADOS ASOCIADOS (2009). *Desafíos actuales en materia de protección de refugiados y solicitantes de asilo en el ámbito del MERCOSUR y países asociados*. Taller sobre Refugio. Montevideo.

LETTIERI, Martín y PÉREZ PÉREZ, Alberto (2009). *Uruguay, País de Refugio y Reasentamiento*. Revista de la Facultad de Derecho, N° 27. Montevideo: Universidad de la República.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (1939). *Tratado sobre Asilo y Refugio Político de Montevideo*. Montevideo, Uruguay. Recuperado de http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/Tratado_sobre_Asilo_y_Refugio_Politico_Montevideo_1939.pdf; - Consultado el 30 de mayo de 2018.

SMINK, Verónica (2014). BBC MUNDO, Cono Sur. *Las razones por las cuales Uruguay aceptó a presos de Guantánamo*. Recuperado de http://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/12/141207_razones_uruguay_recibir_presos_guantanamo - Consultado el 4 de julio de 2018.

UE. CONSEJO DE EUROPA (1976). *Recomendación N° 773 relativa a la situación de facto de los Refugiados*.

UE. CONSEJO DE EUROPA (2004). *Directiva N° 83 por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida*.

WIKIPEDIA (2015). *Derechos Humanos en Uruguay*. Recuperado de https://es.wikipedia.org/wiki/Derechos_humanos_en_Uruguay - Consultado el 20 de mayo de 2018.

ANEXOS

ANEXO 1. COMUNICADO A SOLICITANTES DE REFUGIO Y REFUGIADOS PUBLICADO EN SEDHU PARA LA REALIZACIÓN DE ENTREVISTAS

Estimados Solicitantes y Refugiados,

Mi nombre es Valentina. Soy una ex funcionaria de SEDHU y en estos momentos me encuentro viviendo en Suecia.

Estoy escribiendo una Tesis sobre las condiciones en que los solicitantes de refugio y los refugiados llegan al Uruguay y cómo es su vida después.

Para ello, necesito conocer sus experiencias, ya que el objetivo de mi trabajo, es poder aportar conocimiento sobre el tema y poder contribuir al proceso actual de recepción en Uruguay.

Si fueron solicitantes de refugio o recibieron su estatuto de refugiados entre 2010 - 2015 y tienen interés, pueden contactarme a través de los siguientes medios:

Correo electrónico: valentinafq@gmail.com

Whatsapp: 0046 76 088 9907

Facebook: Val Fernandez Quesada

Skype: valentinafq13

Desde ya, les agradezco mucho por su colaboración y estoy a sus órdenes!

Dear Applicants and Refugees,

My name is Valentina. I used to work at SEDHU and I am currently living in Sweden.

I am writing a thesis on the conditions under which refugee seekers and refugees arrive in Uruguay and what their life is like afterwards.

For this, I need to know their experiences, since the objective of my work is to be able to contribute knowledge on the subject and to be able to contribute to the current reception process in Uruguay.

If you were a refugee applicant or you received your refugee status between 2010 - 2015 and you have interest, you can contact me through the following means:

Email: valentinafq@gmail.com

Whatsapp: 0046 76 088 9907

Facebook: Val Fernandez Quesada

Skype: valentinafq13

I thank you very much for your cooperation and I am at your disposal!

ANEXO 2. FICHAS DE ENTREVISTADOS

1. Informantes Calificados

LIC. GABRIELA CORTINA

Nombre: Gabriela Cortina
Institución: SEDHU
Cargo: Coordinadora General
Período: 2006 – 2018
Fecha Entrevista: 22 de febrero de 2018
Modalidad: Llamada telefónica

LIC. FIORELLA PRADO

Nombre: Fiorella Prado
Institución: Ministerio de Relaciones Exteriores
Cargo: Representante ante la Secretaría
Permanente de la CORE
Período: 2016 – 2018
Fecha Entrevista: 18 de enero de 2018
Modalidad: Correo electrónico

LIC. ANA CLARA AGUIRRE

Nombre: Ana Clara Aguirre
Institución: SEDHU
Cargo: Coordinadora General (desde el 8 de marzo de 2018)
Período: 2007 – 2008 y desde 8 de marzo de 2018
Fecha Entrevista: 7 de julio de 2018
Modalidad: Videoconferencia

2. Solicitantes de Refugio y Refugiados

SOLICITANTE DE REFUGIO Nº 1 (SR1)

Fecha Entrevista: 13 de abril de 2017
Modalidad: Videoconferencia

SOLICITANTE DE REFUGIO Nº 2 (SR2)

Fecha Entrevista: 21 de abril de 2017
Modalidad: Videoconferencia

SOLICITANTE DE REFUGIO Nº 3 (SR3)

Fecha Entrevista: 21 de abril de 2017
Modalidad: Videoconferencia

SOLICITANTE DE REFUGIO Nº 4 (SR4)

Fecha Entrevista: 3 de agosto de 2017
Modalidad: Videoconferencia

SOLICITANTE DE REFUGIO Nº 5 (SR5)

Fecha Entrevista: 8 de agosto de 2017
Modalidad: Videoconferencia

SOLICITANTE DE REFUGIO Nº 6 (SR6)

Fecha Entrevista: 23 de setiembre de 2017
Modalidad: Presencial

REFUGIADO Nº 1 (R1)

Fecha Entrevista: 24 de setiembre de 2017
Modalidad: Presencial

REFUGIADO N° 2 (R2)

Fecha Entrevista: 24 de setiembre de 2017
Modalidad: Presencial

REFUGIADO N° 3 (R3)

Fecha Entrevista: 17 de octubre de 2017
Modalidad: Presencial

REFUGIADO N° 4 (R4)

Fecha Entrevista: 17 de octubre de 2017
Modalidad: Presencial

REFUGIADO N° 5 (R5)

Fecha Entrevista: 3 de febrero de 2018
Modalidad: Videoconferencia

REFUGIADO N° 6 (R6)

Fecha Entrevista: 3 de febrero de 2018
Modalidad: Correo electrónico

REFUGIADO N° 7 (R7)

Fecha Entrevista: 5 de marzo de 2018
Modalidad: Videoconferencia

ANEXO 3. FORMATO DE ENTREVISTA REALIZADA A SOLICITANTES DE REFUGIO Y REFUGIADOS EN URUGUAY ENTRE 2010 – 2015

1. ¿Cuándo llegó al Uruguay?

2. ¿Llegó solo o con familia?

3. ¿Cuándo llegó, solicitó refugio en forma inmediata? ¿Qué Institución le realizó la entrevista?

4. ¿Ya cuenta con estatuto de refugiado?
 - 4.1. De no ser así, ¿cuáles son sus condiciones de vida actuales y cómo le resulta vivir en Uruguay bajo las mismas?
 - 4.2. En caso de contar con el estatuto, ¿cómo describiría el proceso de espera hasta ser declarado como refugiado y cuáles fueron sus condiciones de vida antes y después de esa declaración?
 - 4.3. En caso de que la CORE le hubiese negado el estatuto, ¿cuál fue el motivo de la denegatoria?

5. ¿Modificaría algún aspecto del proceso? ¿Cuáles y cómo?

6. Actualmente, ¿se encuentra trabajando o estudiando en el Uruguay?

7. En base a su experiencia personal, ¿considera que Uruguay es un buen lugar para quedarse como refugiado?

8. ¿Consideró alguna vez en irse del país? ¿cuál sería el motivo?

ANEXO 4. TABLA DE ESTADO DE RATIFICACIONES DE TRATADOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS PARA URUGUAY

Tabla A. Estado de ratificaciones de tratados internacionales en materia de derechos humanos para Uruguay.

TRATADO	FECHA DE FIRMA	FECHA DE RATIFICACIÓN
CAT - Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes	04 feb 1985	24 oct 1986
CAT - OP - Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes	12 ene 2004	08 dic 2005
CCPR - Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	21 feb 1967	01 abr 1970
CCPR – OP2 – DP Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y políticos destinado a abolir la pena de muerte	13 feb 1990	21 ene 1993
CED - Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas	06 feb 2007	04 mar 2009
CEDAW - Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la mujer	30 mar 1981	09 oct 1981
CERD - Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial	21 feb 1967	30 ago 1968
CESCR - Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	21 feb 1967	01 abr 1970
CMW - Convención Internacional sobre la protección de derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares	---	15 feb 2001 (a)

Condiciones de los solicitantes de refugio que llegaron al Uruguay entre 2010 y 2015.
Contribuciones al desarrollo de una Política Nacional.

CRC -Convención sobre los Derechos del Niño	26 ene 1990	20 nov 1990
CRC – OP – AC - Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados	07 sep 2000	09 sep 2003
CRC – OP – SC - Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía	07 sep 2000	03 jul 2003
CRPD - Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad	03 abr 2007	11 feb 2009

Fuente: elaboración propia (2018) con base en información del ACNUDH, Estado de Ratificación, Uruguay (ACNUDH, 2018).

ANEXO 5. FORMATO DE ENTREVISTA REALIZADA A REPRESENTANTES DE INSTITUCIONES QUE PARTICIPAN EN EL PROCESO DE SOLICITUD DE REFUGIO EN URUGUAY

1. ¿Hace cuánto tiempo se encuentra trabajando con el proceso de solicitud de refugio?

2. ¿Podría describir el trabajo que realiza la Institución para la cual trabaja durante ese proceso?
 - 2.1. ¿Cuáles son las responsabilidades de su cargo?

3. A efectos de realizar este trabajo, ¿la Institución cuenta con un Departamento/Sección dedicada únicamente a asuntos relacionados al refugio y a las solicitudes de refugio?
 - 3.1. En caso de no ser así, ¿cómo se lleva a cabo el proceso de solicitudes y el seguimiento de los casos de refugio?

4. ¿Cuántas personas trabajan con los casos de refugio?
 - 4.1. ¿Estas personas han recibido y/o reciben capacitación al respecto?
 - 4.2. En caso afirmativo, ¿en qué consiste o consistió?
 - 4.3. En caso negativo, ¿considera que sería necesaria una capacitación? ¿por qué?

5. En su opinión, ¿qué aspecto del proceso de atención al solicitante/refugiado modificaría? ¿cuál y cómo? ¿por qué?

6. En caso de que considere que no sería necesario modificar nada, entonces ¿considera que la forma en que se procesan las solicitudes es la adecuada?

7. ¿Existe algún dato o información sobre este tema que considere relevante para la investigación que estoy realizando?

