



Resolución Nº **12842023**  
INDDHH Nº 2023-I-38-0000186

Montevideo, 13 de diciembre de 2023

Sr. Ministro de Relaciones Exteriores  
Omar Paganini

I) ANTECEDENTES.

- 1) La Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH), en el marco de sus competencias otorgadas en el artículo 4 Lit. J de la Ley Nº 18.446, recibió con fecha 10/03/2023, una denuncia presentada por un grupo de personas de nacionalidad cubana, relativa a una presunta vulneración del derecho a residir en Uruguay. La misma fue integrada en el Expediente 2023-I-38-0000186.
- 2) De la denuncia surge:
  - a) Que un grupo de aproximadamente 300 personas de nacionalidad cubana, ingresaron al Uruguay en el período comprendido entre diciembre de 2021 hasta febrero de 2023.
  - b) Expresaron su ánimo de residir en Uruguay, y su dificultad para agendarse para la obtención de la visa para comenzar los trámites de residencia legal.
  - c) Que algunas personas les han cancelado las citas en los consulados, y otras les han denegado obtener dicha cita, argumentando que existe una nueva disposición que establece que además de los requisitos ya incluidos, se necesita tener el pasaporte sellado por los puntos fronterizos de Brasil, para obtener una visa.
  - d) Que la inmensa mayoría no puede cumplir con el requisito de tener sellado el pasaporte por los puntos fronterizos de Brasil.
  - e) Que tienen conocimiento que Brasil, después del 2019 dejó de estampar sellos.
- 3) El 28 de marzo de 2023, la INDDHH libró Oficio **DEN0073/2023**, solicitando al organismo que tome conocimiento de los hechos consignados, asimismo se sirva informar:
  - a) Si son ciertos los hechos consignados en la denuncia.
  - b) Si existe acceso a la información pública, con respecto a los nuevos requisitos exigidos para la obtención de la visa.
  - c) Si se brinda asesoría, sobre el tipo de visa que pueden gestionar en cada caso particular.
  - d) Todo otro dato que se entienda oportuno, para esclarecer los hechos.
- 4) El 11 de mayo de 2023, la INDDHH libró un segundo Oficio **DEN 0140/2023**, reiterando la solicitud de información en el marco de lo dispuesto por el artículo 23 de la Ley Nº18.446 y otorgó a dicho efecto un plazo de 10 días hábiles.
- 5) El 15 de mayo de 2023, en respuesta al Oficio **DEN 0073/2023**, el Ministerio de Relaciones Exteriores, en lo medular informa lo siguiente:



a) Situación migratoria de los ciudadanos cubanos en Uruguay.

"el régimen de permanencia en el país que afecta a los ciudadanos extra-MERCOSUR inicia con residencia temporal que se desarrolla bajo la competencia de la Dirección Nacional de Migración (DNM) – Ministerio del Interior y en el caso particular de los ciudadanos cubanos implica además que cumplan con el requisito de visado para su ingreso al país. En relación al requisito de visado, se registra un exceso de demanda de entrevistas en el Consulado de la República en la Habana generando tiempos extensos desde la solicitud de las mismas, hasta la expedición del visado. Si bien en su gran mayoría estas visas son autorizadas por la DNM, los tiempos de espera, entre otros motivos, como el requisito de acreditar medios de vida (por ej. solvencia económica, lo que implica poseer cuenta bancaria), podrían haber incentivado la preferencia por la solicitud de refugio, el que puede ser solicitado en frontera.

Estos ciudadanos cubanos que optan por esta ruta terrestre de llegada al país, lo hacen sin visa a través de la frontera con Brasil (Cuba – Guyana – Brasil – Uruguay) exponiendo sus vidas e integridad física y las de sus familias, puesto que se ha podido constatar que muchos son víctimas de redes de contrabando, tráfico y trata de personas."

"...todo solicitante de refugio tiene derecho a que se le provea de un documento de identificación provisorio expedido por la Dirección Nacional de Identificación Civil del Ministerio del Interior. Este documento será válido hasta que recaiga resolución firme sobre la solicitud de refugio. Una vez reconocida la condición jurídica de refugiado, dicho documento es sustituido por el documento de identificación otorgado a los residentes. Al refugiado se le expide el documento de identificación con la sola presentación de la constancia que acredita su calidad de refugiado, expedida por la CORE. Sin embargo, aquellos a los que les es rechazada la solicitud de refugio o incluso, quienes deciden cambiar su estatus a solicitante de residencia deben, según les es solicitado por la Dirección Nacional de Migración, dirigirse a un consulado en frontera a efectos de tramitar su visa e ingresar de manera regular al país."

b) Imposibilidad de tramitar visa en frontera.

En el marco de una revisión general de procedimientos, a efectos de dotar de mayor seguridad a los distintos trámites consulares, la Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación remitió Circular interna n° 007/23 (sobre "Indicaciones relativas a la tramitación de solicitudes de visa") dirigida a todas las misiones diplomáticas y oficinas consulares de la República por la que se instruyó corroborar estatus migratorio regular de los solicitantes de visado. Es importante mencionar que las recomendaciones incluidas en dicha circular, habían sido remitidas por la propia Dirección Nacional de Migración. En particular, entre los elementos a tener en cuenta para la tramitación de solicitudes de visa, la Dirección Nacional de Migración recomendó, para los solicitantes de visas residentes en otro país que no sea el de origen, verificar su situación migratoria, mediante la presentación de documento de identidad local, vigencia y fecha de

término de la residencia. En este sentido, se han recibido informes del Consulado General en Porto Alegre, y de los Consulados de Distrito en Bagé y Chui, así como una gran cantidad de consultas por correo electrónico, telefónicas y presenciales, de interesados de nacionalidad cubana, conteniendo reclamos ante la imposibilidad de obtener visados y el consecuente cambio de estatus migratorio en Uruguay. Los Consulados de la República en frontera informaron que los solicitantes de visa no presentaban la documentación requerida de acuerdo a los elementos recomendados por el Ministerio del Interior e indicaron que en muchos casos, habían ingresado a Uruguay solicitando refugio, que ya poseían cédula de identidad uruguaya provisoria, acreditando domicilio y trabajo en Uruguay pero no así en Brasil. Los mismos viajan a ese país con el fin de solicitar visa únicamente para realizar el cambio de estatus migratorio en Uruguay y no mantienen por lo tanto, situación migratoria regular así como tampoco son turistas en tránsito. Cabe resaltar que los ciudadanos afectados



por la problemática descrita, en su mayoría solicitantes de refugio que ya viven en Uruguay, no están comprendidos en ninguna de las categorías de visado establecidas según el artículo 30 de la Ley 18.250 y Decreto 356/2018 (visa de turismo, de negocios, de reunificación familiar, etc), dado que al residir en el país, portan documento de identidad uruguayo.

### 3. ACCIONES TOMADAS A EFECTOS DE BRINDAR SOLUCIONES A LA PROBLEMÁTICA

Tomado conocimiento de las dificultades enfrentadas por esta comunidad migrante, se elevó expediente a efectos de conocer si correspondía instruir a los Consulados en frontera a efectos de considerar estas situaciones ante la falta de cumplimiento de los requisitos exigidos para el trámite de visado. Asimismo, se incorporó la temática a la mesa de trabajo de la Junta Nacional de Migración, presidida por el Director General para Asuntos Consulares y Vinculación, desde donde se le solicitó a la sociedad civil que representa a estas personas, recomendar la vía regular de llegada al país, la que comienza con el trámite de visado ante el Consulado de la República en La Habana, Cuba.

Se convocó de manera urgente a la DNM a reunión mantenida el día 24 de febrero de 2023, con el objetivo de procurar una pronta solución. Se consultó a la DNM si existía la posibilidad de

considerar habilitar una nueva orden para la tramitación de residencia sin visa, similar a la autorizada para aquellos extranjeros ingresados al territorio uruguayo entre el 1º de enero de 2018 y el 10 de agosto de 2021. La DNM indicó que un cambio de categoría migratoria en Montevideo, sin exigir visado, implicaría la normalización de un procedimiento incorrecto. Asimismo, entienden la situación de los funcionarios consulares en frontera, que se enfrentan a

una situación no regulada por la normativa vigente. Desde DNM compartieron el hecho comprobado de que el aumento de medidas restrictivas tiende a mayor irregularidad en la migración y por ello la necesidad de solucionar la situación incorrecta de pedido de visados en frontera.

Que desde los departamentos jurídicos del Ministerio del Interior se analizaría el cambio de categoría para trámite de residencia sin exigir visado previo. Es decir habilitar algún trámite que pueda ser realizado en Uruguay para el cambio de status migratorio, sin la necesidad de que tengan que salir de nuestro país para obtener la visa, teniendo en cuenta que las oficinas consulares se encuentran a más de 500 kms. de la frontera y que estos ciudadanos cubanos afectados tienen que circular de forma irregular en Brasil, al tiempo de considerar los costos que les implican dos viajes para la entrevista y retiro de las visas requeridas. Que las autorizaciones de visas demoran alrededor de 30 días, lo que implica, en varios casos, que dichos ciudadanos permanezcan en Brasil de forma irregular aguardando la autorización para su estampado. Ante esta situación, se remitió nota a la Dirección Nacional de Migración acompañada de informe de la Dirección de Asuntos Jurídicos de este Ministerio y actualmente se permanece a la espera de lo que esa Dirección Nacional resuelva en el marco de sus competencias.

En relación a las preguntas realizadas por la INDDHH, el organismo responde lo siguiente,

- c) Si son ciertos los hechos consignados en la denuncia.

"Es correcto que un grupo numeroso de personas de nacionalidad cubana se está viendo afectados por la problemática, según se explica anteriormente. Sin embargo, atendiendo al espíritu del Decreto 356/018 que reglamentaría el artículo 30 de la Ley Nº 18.250 o "Ley de Migraciones" cuyo considerando en su punto III establece: "III) que en atención a lo expresado,

regular las distintas visas también permite que la herramienta no se desvirtúe y las personas expresen la verdadera razón por la que solicitan autorización para su ingreso, cumpliendo con los requisitos que cada tipo de visa requiera. "se entiende que la manera en que estas personas intentan regularizar su estatus migratorio en el país no es la correcta, por ser en su mayoría solicitantes de refugio que ya viven en Uruguay, y que, por lo tanto, no están comprendidas en ninguna de las categorías de visado establecidas según el artículo 30 de la Ley N°18.250 y Decreto 356/2018.

Según lo informado anteriormente, se entiende que no sería correcto afirmar que se están aplicando nuevas disposiciones, puesto que las recomendaciones expresadas en la Circular 007/23 se dirigen a enmarcar de mayor seguridad el trámite de visa en las oficinas consulares en virtud de la normativa vigente en la materia, siendo de orden de ingreso regular a terceros países donde se pretende iniciar la solicitud de visado. "

- d) Si existe acceso a la información pública con respecto a los nuevos requisitos exigidos para la obtención de una visa.

"Conforme lo informado anteriormente, en tanto no se han aplicado nuevos requisitos, sino que se han revisado y ajustado procedimientos que no cumplían con la normativa vigente."

- e) Si se brinda asesoría sobre el tipo de visa que pueden gestionar.

"Por lo expuesto, el Consulado de Distrito en La Habana, Cuba, mantiene informados a los usuarios de los distintos trámites consulares a través de los canales habituales y se ha hecho hincapié en la importancia de viajar a la República con visa estampada en su pasaporte, puesto que, en su gran mayoría, las solicitudes de visado de ciudadanos cubanos suelen ser autorizadas. Asimismo, como ya se mencionará en este informe, la Junta Nacional de Migración le ha solicitado especialmente a la Sociedad Civil que representa los intereses de esta comunidad, alertar sobre los peligros de optar por una ruta terrestre de llegada al país y en su defecto dirigirse al consulado de La Habana, a efectos de favorecer una inmigración ordenada, protegiendo la integridad y derechos de los migrantes."

- 6) De la respuesta del organismo se dio vista a los denunciantes, sin que esta fuera evacuada.

## II) CONSIDERACIONES

- 7) La INDDHH se encuentra facultada para "Recomendar y proponer la adopción, supresión o modificación de prácticas institucionales, prácticas o medidas administrativas y criterios utilizados para el dictado de actos administrativos o resoluciones, que a su juicio redunden en una mejor protección de los derechos humanos"<sup>1</sup>.
- 8) Se entiende que un grupo de personas de nacionalidad cubana se está viendo afectados por la problemática de tramitar la visa en frontera, dicha circunstancia ha sido corroborada por el Ministerio de Relaciones Exteriores

<sup>1</sup> Literal G, artículo 4 de la Ley 18.446.



- 9) Surge de la respuesta que parte de la problemática planteada, se genera a partir de un exceso de demanda de entrevistas en el Consulado de la República en la Habana, que produce tiempos extensos en la expedición de los trámites de visado. Al respecto, el principio básico del correcto funcionamiento del servicio público es adecuar los recursos a la demanda que el servicio tiene. Por tanto, habrá de recomendarse el refuerzo del servicio consular, de forma de mejorar los plazos de expedición de visas.
- 10) Quienes no acceden al trámite regular en el consulado, optan por ruta terrestre de llegada al país, lo hacen sin visa a través de la frontera con Brasil, lo hacen en un contexto de especial vulnerabilidad, donde se ha constatado que muchos son víctimas de redes de contrabando tráfico y trata de personas.
- 11) En el supuesto señalado, corresponde aplicar el estatuto de víctima establecido por la Ley 19.643, de prevención y combate de la trata de personas. Entre otros principios, la ley establece como prioridad los derechos humanos de las víctimas, que deben ser el centro de atención en todas las intervenciones estatales. Se debe procurar el fortalecimiento de su autonomía personal y el desarrollo de su proyecto de vida. Y, específicamente el principio de no discriminación en base a la condición migratoria.
- 12) El literal B del artículo 24 de la Ley 19.643 confiere el derecho a víctimas de trata o explotación de nacionalidad extranjera "A obtener la residencia permanente en el país y a la regularización de su condición migratoria, aun cuando no cumplan todos los requisitos previstos por la ley a esos efectos. En tales casos, recibirán la documentación correspondiente en un plazo máximo de sesenta días, exonerándoseles de los tributos correspondientes".
- 13) El ingreso al país como solicitante de refugio (Ley 18.076) es una forma de ingreso regular, que se encuentra amparada por la normativa nacional e internacional<sup>2</sup>. Como instituto de derechos humanos debe ser interpretada en forma armónica con el resto de la normativa nacional. El cambio de categoría no debe ser interpretada en detrimento o perjuicio de la persona.
- 14) La Circular interna n° 007/23 (sobre "Indicaciones relativas a la tramitación de solicitudes de visa") supone un cambio de procedimiento y condiciones. En los hechos, exige a las personas afectadas el cumplimiento de requisitos que priorizan el orden burocrático por sobre las personas afectadas por la medida. Éstas deberían tener la posibilidad de acceder a un procedimiento de regularización o cambio de categoría migratoria que contemple su situación, sin necesidad de salir del país.

**III) Por todo lo anteriormente expuesto, el Consejo Directivo de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, resuelve:**

- 1) Que se ha constatado la existencia de una práctica administrativa que vulnera los derechos humanos de las personas migrantes afectadas por la aplicación de la Circular 007/23.
- 2) Se recomienda la implementación de un procedimiento que habilite la regularización o cambio de categoría migratoria que contemple la situación de las personas que ya se encuentran en el país.

---


<sup>2</sup> Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados (1951).




Institución Nacional  
de Derechos Humanos  
y Defensoría del Pueblo



- 3) Informar al Ministerio de Relaciones Exteriores que la ausencia de respuesta en el plazo de cinco días hábiles, será considerada como aceptación de las recomendaciones formuladas,

  
Dra. CARMEN RODRIGUEZ NÚÑEZ  
DIRECTORA  
Institución Nacional de Derechos Humanos  
y Defensoría del Pueblo

  
Cr. MARCOS ISRAEL  
DIRECTOR  
Institución Nacional de Derechos Humanos  
y Defensoría del Pueblo

  
Dr. BERNARDO A. LEGNANI  
DIRECTOR  
Institución Nacional de Derechos Humanos  
y Defensoría del Pueblo