

La institucionalidad migratoria en el Uruguay.

En los últimos años en Uruguay se ha producido un crecimiento importante tanto de la inmigración, principalmente regional, como de la movilidad de retorno. Se puede asociar este fenómeno a un contexto nacional de sostenido crecimiento económico y desarrollo social, junto a una mejora sustancial de los indicadores del mercado laboral. Cabe agregar otras características del país, la estabilidad democrática, la seguridad jurídica, las relaciones laborales bajo un marco garantista de protección de las personas trabajadoras, el acceso a los servicios de educación pública gratuita en todos los niveles educativos y la cobertura en salud.

Por otra parte, Uruguay ha ratificado y suscripto los más importantes instrumentos internacionales en materia migratoria y de protección de los derechos humanos. Ha desarrollado un marco normativo nacional específico basado en el reconocimiento y el pleno respeto de los derechos de las personas migrantes y sus familias. Este marco jurídico, junto a los preceptos que dicta la Constitución de la República determinan los fundamentos y principios sobre los cuales se establece la política migratoria nacional.

Dicha política se fundamenta en una visión positiva de las migraciones internacionales para el bienestar y el desarrollo humano, a la vez que destaca el aporte de las personas migrantes en términos económicos, demográficos, sociales, culturales y políticos, tanto para las sociedades de origen como de destino.

Asimismo, la política migratoria busca ajustar los mecanismos e instrumentos para promover una migración y movilidad regular, ordenada, segura e informada.

En el marco de su soberanía nacional y a través de las autoridades competentes, el Estado uruguayo controla y fiscaliza el ingreso, permanencia y egreso de personas de su territorio por razones de seguridad y control migratorio en cumplimiento de las normas legales y reglamentarias vigentes en el ámbito nacional e internacional, y en base al respeto irrestricto de los derechos humanos de las personas migrantes.

Los principios generales que orientan y rigen esa política son: Reconocimiento y pleno respeto de los derechos de todas las personas migrantes. La ley 18.250, base normativa nacional de la política migratoria establece como principio general en su artículo 1º que “El estado uruguayo reconoce como derecho inalienable de las personas migrantes y sus familiares sin perjuicio de su situación migratoria, el derecho a la migración, 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” . Los otros principios generales son Igualdad de trato y de goce de derechos entre nacionales y extranjeros reconociendo bajo este principio el derecho al trabajo, la educación, la salud, la seguridad social, el acceso a la justicia y la identidad cultural, No discriminación buscando garantizar la convivencia y una sociedad libre de xenofobia, racismo y discriminación racial y toda otra forma de discriminación, Integración socio cultural, Respeto a la diversidad e identidad cultural, Igualdad de género y Protección integral a los grupos de migrantes en situación más vulnerable.

Asimismo, se consideran especialmente a las personas solicitantes de refugios y refugiadas, la ley 18.076 de 2006 señala Toda persona tiene derecho a solicitar y recibir refugio en el territorio nacional en salvaguarda de su vida integridad física, moral e intelectual, libertad y seguridad.

El Decreto 394/09 reglamentó la ley de migración y creó la Junta Nacional de Migración como órgano asesor y coordinador de políticas migratorias del Poder Ejecutivo. La Junta está integrada por delegados de la Presidencia de la República y de los Ministerios del Interior, Relaciones Exteriores, Trabajo y Seguridad Social y Desarrollo Social. La presidencia la ejerce la Cancillería y las resoluciones se toman por consenso. Uruguay ha institucionalizado la participación de la sociedad civil a través del Consejo Asesor de Migración, el cual participa en la Junta Nacional de Migración. Por resolución N° 576 de 2016, el Presidente de la República actuando en Consejo de Ministros, homologó el “Documento Marco sobre Política Migratoria en Uruguay”, el cual presenta los objetivos, principios y lineamientos estratégicos generales de la política migratoria del Estado uruguayo para el corto, mediano y largo plazo, así como los logros más importantes en la materia.

Lineamientos generales. Al consolidar la política migratoria nuestro país continuará profundizando en los siguientes aspectos: Fortalecimiento institucional con un enfoque integral y transversal, de carácter intersectorial que incluye coordinación en diferentes niveles de gobierno y con distintos actores vinculados al tema migratorio, Articulación con las distintas políticas públicas implementadas en distintos ámbitos (trabajo, educación, salud, cultura, seguridad social para favorecer la integración de los migrantes a la sociedad uruguaya incluyendo a los nacionales uruguayos residentes en el exterior, La ampliación y promoción de la participación ciudadana y el diálogo social, y el trabajo coordinado y complementario con la sociedad civil organizada, la articulación con la

política exterior y los procesos de integración regional e inserción internacional del país, Naciones Unidas, Mercosur, Unasur, Celac, Celac-UE, y procesos consultivos como la Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM), el fortalecimiento de un sistema integrado de información estadística migratoria, el desarrollo de instancias informativas y educativas sobre política migratoria.

El desarrollo de la política migratoria integral y las estrategias y acciones que se planifiquen suponen considerar distintos grupos poblacionales: a) población residente en Uruguay con alta propensión migratoria (política de retención), b) población extranjera que llega a Uruguay a residir de forma temporal o permanente (política inmigratoria), c) población uruguaya retornada y repatriada (política de retorno) y d) población uruguaya que reside en el exterior posibles retornantes o no (política de Vinculación).

Atendiendo a la dinámica migratoria actual y en el marco de un modelo de gobernabilidad migratoria basado en una perspectiva de derechos humanos, la política migratoria ha hecho hincapié en el desarrollo de una gestión más eficiente y en el fortalecimiento institucional y normativo.

Siguiendo con las buenas prácticas en materia migratoria a nivel nacional, pueden mencionarse también el desarrollo normativo que facilita el acceso a la residencia y documentación. Desde el mes de octubre de 2014 el Ministerio de Relaciones Exteriores tiene la potestad de tramitar, otorgar o denegar solicitudes de residencias de nacionales del MERCOSUR (y estados asociados) y familiares de uruguayos que hayan nacido en el extranjero acorde a la ley número 19.254. Los solicitantes obtienen un certificado para gestionar la cédula de identidad en el mismo momento en que inician el trámite de residencia.

Uruguay considera que el reconocimiento del derecho a emigrar, a regresar y a permanecer voluntariamente en el país de origen o destino, debe ir acompañado de acciones concretas, y en este sentido resulta fundamental el acceso a la documentación que permita el goce efectivo de tales derechos. La obtención de la documentación le permite a nuestro país reforzar el sistema estadístico nacional e intercambiar información con otros órganos nacionales y a nivel internacional.

La ley 19.362 de 31 de diciembre de 2015, otorga la ciudadanía natural a los nietos nacidos en el exterior, de uruguayos nacidos dentro del territorio nacional. Se sustituyó el artículo 3° de la ley 16.021 de 13 de abril de 1989 por el siguiente: Artículo 3° Los hijos de las personas a quienes por el artículo 2° de esta ley se les otorga la calidad de

nacionales, nacido fuera del territorio nacional, tendrán la calidad de ciudadanos naturales”.

Ante lo expuesto, la creación de nuevos instrumentos tendientes a facilitar el acceso a derechos de la población migrante no se ha quedado atrás. La política migratoria nacional, en un enfoque integral y en consonancia con la meta 10.7 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda Global 2030, busca ajustar los mecanismos e instrumentos para promover una movilidad humana segura, ordenada, regular y digna.

En el marco de la relevancia que el Estado uruguayo otorga a la regularización y documentación de todas las personas que residen en el territorio -entre ellas las personas migrantes- para un acceso y ejercicio efectivo a los derechos consagrados en la normativa se han desarrollado un conjunto de iniciativas, entre las cuales pueden destacarse: a) El Programa Identidad del Ministerio de Desarrollo Social orientado al asesoramiento y tramitación de la regularización del proceso de documentación uruguaya y el derecho a la identidad, tanto para personas inmigrantes como uruguayas inmigrantes, retornados, refugiados o solicitantes de refugio y solicitantes de cambio de sexo y/o sexo registral, trámite que posibilita el cambio de la inscripción relativa al sexo de una persona en el Registro Civil, cuando dicha inscripción no se corresponde con su verdadera identidad de género. b) la Unidad de Migración del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Desde 2010 aumentaron en forma notoria las personas que se instalan en Uruguay procedentes de la región. Algunas de las dificultades a las que se enfrentan los migrantes son por ej. que quienes arribaron entre 2007 y 2015 tienen un porcentaje muy alto de estudios terciarios, enfrentan problemas de desempleo pero cuando ingresan al mercado laboral lo hace formalmente, las mujeres presentan mayores dificultades que los varones para acceder al mercado de trabajo. Otros problemas son la reválida de títulos y la pérdida de redes sociales. c) Jornadas puntuales de regularización” en conjunto con la ANEP y la DNIC para documentar a menores extranjeros escolarizados en primaria y secundaria, d) Plan de Respuesta Rápida obtención del documento de identidad nacional al iniciar el trámite de residente permanente, en la Dirección Nacional de Migración.

El artículo 162 de la ley 19.355 facilita la residencia a extranjeros irregulares que se encuentran en especial situación de vulnerabilidad socioeconómica.

Estas medidas se justifican tanto por razones de ordenamiento de los flujos migratorios y seguridad, como por cuestiones de protección de derechos y seguridad de las personas que desarrollan su proceso migratorio y la mayor vulnerabilidad, limitación de acceso a

derechos, falta de protección jurídica, discriminación, explotación y abusos en la que pueden encontrarse más fácilmente las personas en situación administrativa irregular, incluyendo la trata y el tráfico ilegal.

La regularidad migratoria es fundamental para la integración de los migrantes a la sociedad y el goce efectivo de sus derechos. Tal como se ha consensuado en los distintos foros internacionales en los que participa Uruguay, se entiende que debe asegurarse que el migrante y el acto de migrar no sean criminalizados.

Documentar a los migrantes y eliminar los prejuicios relativos a la competencia laboral resultan esenciales si se tiene en cuenta que las peores condiciones laborales, el desempleo y la sobrecalificación afectan en mayor medida a aquellos migrantes provenientes de países latinoamericanos no limítrofes, que son justamente el flujo de mayor crecimiento desde el año 2015.

La buena gobernanza de la migración requiere que los Estados se adhieran a las normas internacionales y al cumplimiento de los derechos de los migrantes, y en este sentido, Uruguay se adhiere y suscribe firmemente el cumplimiento del derecho internacional sobre la migración, incluidos, entre otros, los nueve tratados esenciales de derechos humanos, los convenios y recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo, la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de Refugiados de 1951, la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos, así como otros instrumentos regionales pertinentes, en particular aquellos que se refieren concretamente a los migrantes y el respeto (y protección) de sus derechos. Algunos instrumentos y su incorporación al acervo normativo uruguayo son La Convención de los Trabajadores Migrantes y sus Familias, aprobada en 1990 por la Organización de las Naciones Unidas, entró en vigencia el 27 de julio de 2003 (Ley No. 17.107) el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre los trabajadores migrantes, adoptado y ratificado por Ley Nro. 12.030 y el Convenio Internacional 118 de la OIT relativo a igualdad de trato de nacionales y extranjeros en materia de seguridad social.