

BREVES INSUMOS

POLÍTICA MIGRATORIA DE URUGUAY

El Estado uruguayo ha ratificado y suscrito los más importantes acuerdos, convenciones y tratados internacionales en materia migratoria y de derechos humanos, y ha desarrollado un marco normativo nacional basado en el reconocimiento y el pleno respeto de los derechos de las personas migrantes y sus familiares que, junto a los preceptos que dicta la Constitución de la República, determina los fundamentos y principios sobre los cuales se establece y desarrolla la política migratoria nacional.

Desde el año 2008 rige el régimen migratorio dado por la **Ley N° 18.250** y su decreto reglamentario 394/009 (con las modificaciones introducidas por la Ley 19.254, y su decreto reglamentario 312/015), normativa que contiene disposiciones muy importantes. A vía de ejemplo, desde su primer artículo, reconoce el derecho a la migración como un derecho inalienable de las personas migrantes y de sus familias, cualquiera sea su condición migratoria. Ello indica la independencia conceptual entre la situación migratoria de un extranjero y su condición de ser humano; cuya dignidad no debe ni puede verse afectada por la irregularidad de su ingreso o permanencia en el territorio. Y además, reconoce a todas las personas sin distinción, el libre acceso a la justicia y a los establecimientos de salud, y también el acceso a la educación a los hijos e hijas de las personas migrantes sin importar la situación irregular de sus padres.

La propia ley de Migración establece en sus disposiciones finales que los preceptos en materia de admisión, ingreso y permanencia de las personas extranjeras al territorio nacional, deben interpretarse y aplicarse de manera compatible con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Refugiados.

Uruguay es parte de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y de su Protocolo de 1967. A nivel nacional, la **Ley N° 18.076**, aprobada el 19 de diciembre de 2006, regula específicamente el derecho a solicitar refugio y establece el estatuto de las personas refugiadas, constituyendo una normativa garantista y respetuosa de los derechos humanos. Asimismo, contempla los estándares internacionales en la materia, estableciendo los principios fundamentales como la prohibición de expulsión y de devolución ("refoulement") de los solicitantes de asilo y los refugiados.

El artículo 36 de la Ley 18.086 versa sobre niños, niñas o adolescentes no acompañados: *“Todo niño, niña o adolescente tiene derecho a solicitar y a que se le reconozca su condición de refugiado, en forma independiente a las personas que ejercen su representación legal. Cuando la solicitud sea realizada por un niño, niña o adolescente no acompañado, la Secretaría Permanente le asegurará la designación de asistencia letrada obligatoria dándole trámite en forma prioritaria. Asimismo, deberá comunicar el hecho en forma inmediata al Juez de familia quien adoptará las medidas pertinentes. Es nula toda actuación que se hubiese realizado sin la presencia del defensor. En caso de duda sobre la edad de la persona se estará a la declarada por esta mientras no mediaren estudios técnicos que establecieran otra edad. Deberá prevalecer la defensa del **interés superior** del niño, niña o adolescente a lo largo de todas las instancias del procedimiento. Todas las decisiones que sean adoptadas en el mismo deberán tomarse considerando el desarrollo mental y madurez del niño, niña o adolescente.”*

Conforme al artículo 20 de la Ley 18.076: *“El Estado debe garantizar a los refugiados y solicitantes de refugio el goce y ejercicio de los derechos civiles, económicos, sociales, culturales y todos los demás derechos inherentes a la persona humana reconocidos a los habitantes de la República, en los instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos por el Estado, así como en su normativa interna.”*

Por Resolución N° 576 de fecha 29 de agosto de 2016, el Sr. Presidente de la República, actuando en Consejo de Ministros, homologó el **“Documento Marco sobre Política Migratoria en Uruguay”** aprobado por la Junta Nacional de Migración el 24 de agosto de 2016 (órgano asesor y coordinador de las políticas migratorias del Poder Ejecutivo), en el cual se presentan 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.

La política migratoria se basa en los siguientes principios: reconocimiento y pleno respeto de los derechos de todas las personas migrantes; igualdad de trato y de goce de derechos entre nacionales y extranjeros; no discriminación; integración sociocultural; respeto a la diversidad e identidad cultural; igualdad de género; protección integral a los grupos de migrantes en situación más vulnerable.

Uruguay no es ajeno al actual contexto de movilidad humana y en los últimos años se ha observado un incremento exponencial en el número de personas que buscan residir en nuestro país o que llegan al mismo en busca de protección.

Es por eso que, si bien el marco institucional se ha visto por momentos resentido frente a incrementos acelerados, no necesariamente previsibles, se realizan constantes esfuerzos por asegurar a las personas migrantes, solicitantes de refugio y refugiadas el acceso a todos los servicios básicos y a sus derechos fundamentales.

En este sentido, se han incrementado los recursos humanos y financieros, se ha fortalecido el trabajo interinstitucional y se han acelerado los procesos de regularización y acceso a la documentación.

Un gran avance lo constituyen las residencias permanentes otorgadas al amparo de la **Ley N° 19.254** (para nacionales del MERCOSUR, Estados Parte y Asociados, y familiares de uruguayos extranjeros).

Uno de los pilares de la política migratoria es la facilitación del acceso a la residencia legal y la cédula de identidad, lo que posibilita una documentación inmediata de la población migrante.

Ello es base fundamental para una movilidad y permanencia regular en el territorio, así como para garantizar las mismas oportunidades que al resto de la población, facilitando el acceso a los servicios públicos. Uruguay logra minimizar así la cantidad de personas que se encuentran residiendo en situación irregular, y por lo tanto reducir el riesgo de vulnerabilidad asociada a la misma en la que pueden encontrarse las personas migrantes.

Desde la Junta Nacional de Migraciones se trabaja en coordinación con los demás organismos públicos, marco en el cual se han promovido otras iniciativas que dan cuenta de esta política de Estado, tales como el Plan de Respuesta Rápida para residencias permanentes en la órbita de la Dirección Nacional de Migración del

Ministerio del Interior (desde el año 2013) y más recientemente la promulgación del **artículo 162 de la Ley N° 19.355** de Presupuesto del 19 de diciembre de 2015.

Este artículo faculta al Poder Ejecutivo a otorgar la residencia legal a personas extranjeras que permanezcan en el país en forma irregular y que se encuentren en “especial situación de vulnerabilidad”, acreditada ante el Ministerio de Desarrollo Social. El **Decreto N° 118/018** reglamentario, en su artículo 1, establece que se entiende como tal “aquella condición en la cual la persona no cuenta con recursos apropiados y efectivos para obtener su regularidad migratoria, y que la misma amenace o menoscabe el acceso a derechos fundamentales para tener una vida digna”.

Asimismo, y a efectos de que el proceso migratorio se realice de manera informada, se realizan campañas publicitarias con información esencial para poder residir en nuestro país, apostando además a la difusión, tanto en Uruguay como en el exterior, de guías referenciales que se encuentran publicadas en el portal del Ministerio de Relaciones Exteriores y en el de la Junta Nacional de Migración (“Vivir en Uruguay” para extranjeros y “Volver en Uruguay” para uruguayos que desean retornar), y de portales que brindan información práctica sobre trámites (www.tramites.gub.uy).

Desde el año 2016 el trámite de residencia se encuentra en línea, permitiendo su inicio desde el exterior. No obstante, ante casos de situación de vulnerabilidad se realiza el trámite prioritario fuera del sitio web.

Por otra parte, se aprobó el **Decreto N° 356/18** mediante el cual se crean distintos tipos de visas: trabajo, estudio, humanitaria, de urgencia, reunificación familiar, turismo, negocios y para congresos y seminarios.

Con el objetivo de garantizar el acceso a la educación para todas las personas migrantes, sin importar su situación migratoria, desde mayo de 2018 se encuentra instalado el Punto de Atención y Asesoramiento a Migrantes en Temáticas Educativas, espacio en el que se asesora y orienta a migrantes sobre el acceso a la educación.

En consonancia con los lineamientos generales, se han establecido objetivos que apuntan a garantizar la inclusión de las personas migrantes y refugiadas en los programas sociales y servicios públicos en igualdad de condiciones que el resto de la población, optimizar su inserción laboral y social, así como combatir la discriminación y la estigmatización social garantizando la convivencia y una vida libre de xenofobia, racismo y discriminación racial.

Evidencia de lo anterior, es la creación durante el año 2018, de un Departamento específico para el trabajo con población migrante en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, dependiente de la Dirección de Promoción Socio-cultural, con la finalidad de cumplir con la creciente demanda en el acompañamiento de los procesos de documentación.

Por último, resulta importante referir a los avances normativos operados con la aprobación de dos leyes. Una Ley integral, **Ley N° 19.643** de normas para la Prevención y Combate a la Trata de Personas, la cual tiene por objeto la prevención, investigación, persecución y sanción de la trata y la explotación de personas, así como la atención, protección y reparación de las víctimas (art 1°).

El proceso de elaboración de esta Ley se llevó adelante desde julio de 2015 hasta agosto de 2016 por parte de la Mesa Interinstitucional para la Prevención y Combate a la Trata

de Personas (creada por Decreto 304/015), a partir de un convenio entre la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay para contar con el apoyo de una consultoría en la formulación del documento de Insumos para un Anteproyecto de Ley Integral.

Dicha ley se estructura en seis capítulos que se detallan a continuación: El primer capítulo incluye el objeto, la interpretación e integración, los principios rectores, definiciones conceptuales, y derechos de las víctimas de trata y explotación de personas. El segundo capítulo refiere al Consejo Nacional de Prevención y Combate a la Trata y la Explotación de Personas, su integración, cometidos y facultades. El tercer capítulo refiere al Sistema Interinstitucional de Respuesta para Situaciones de Trata de Explotación de Personas, las medidas de prevención, los servicios y prestaciones mínimas para las víctimas. El cuarto capítulo incluye las respuestas específicas a la trata internacional, mencionando medidas de prevención, las responsabilidades respecto a víctimas nacionales en el extranjero, y derechos migratorios de las víctimas de nacionalidad extranjera. El quinto capítulo se centra en el acceso a la justicia. El sexto y último capítulo refiere a las normas penales.

Finalmente, con fecha 26 de octubre de 2018, se promulgó la **Ley N° 19.682**, cuyo objetivo es el Reconocimiento y Protección de los Apátridas. Dicha Ley, estructurada en V Títulos y 41 Artículos, busca establecer un procedimiento para la determinación de la condición de apátrida, procurando regular su situación migratoria, así como un marco de protección legal para estas personas, a fin de que puedan acceder efectivamente a sus derechos humanos fundamentales, estableciéndose la igualdad de trato con los nacionales.

De conformidad con el Título Tercero (artículo 23 y siguientes) de la ley antes mencionada, la Comisión de Refugiados -creada por la Ley N° 18.076- sería el órgano competente en materia de personas apátridas. En tal sentido, tendrá a su cargo la determinación de la condición de apátrida de aquellas personas que hayan solicitado ser reconocidas como tales, y es la autoridad encargada de velar por el cumplimiento de los derechos de estas personas.