

Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular

Consulta Nacional - Uruguay

Montevideo, Uruguay
19 de Octubre de 2017

Antecedentes

La adopción de la Declaración de Nueva York para los Migrantes y Refugiados, en base a su Anexo II, puso en marcha un proceso de consultas y negociaciones intergubernamentales con el objetivo de lograr un acuerdo final denominado Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular.

En este sentido la Organización Internacional para las Migraciones, como organismo de las Naciones Unidas para la migración, se ha comprometido a organizar en coordinación con los Estados miembros, reuniones consultivas para promover el diálogo y su participación en la elaboración del documento de posicionamiento del país frente al Pacto Mundial.

En consecuencia, se llevaron a cabo reuniones consultivas con distintos actores de la República Oriental del Uruguay entre abril y junio de 2017. Dichas consultas constituyen los fundamentos del presente documento, que sintetiza una reflexión sobre desafíos, buenas prácticas y recomendaciones respecto a los seis ejes temáticos del Pacto Mundial para una migración Segura, Ordenada y Regular.

Integrantes

Gubernamentales

Presidencia de la Republica; Ministerio de Relaciones Exteriores; Ministerio del Interior; Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; Ministerio de Desarrollo Social (todos organismos integrantes de la Junta Nacional de Migración); Municipio B de Montevideo (gobierno local).

No gubernamentales

Misioneros de San Carlos Scalabrinianos; Asociación Idas y Vueltas; Servicio Ecuménico para la Dignidad Humana; Manos Venecuayas (todas organizaciones pertenecientes a la Red de Apoyo al Migrante); Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República; Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad de la República.

Intergubernamental

Organización Internacional para las Migraciones.

Análisis de la situación

En los últimos años en Uruguay, el aumento de la inmigración desde la región y la movilidad de retorno han mostrado un crecimiento importante. Según el Censo de Población de 2011, la población residente nacida en el exterior constituye un 2,4% de la población total. A su vez, las últimas estimaciones muestran que entre un 15 y un 18 % de la población uruguaya se encuentra residiendo en el exterior.

El fenómeno del aumento de la inmigración y del retorno puede asociarse tanto a un contexto nacional de sostenido crecimiento económico y desarrollo social en el que se observó, entre otros indicadores positivos, una mejora sustancial de los indicadores del mercado laboral, como a un deterioro de la situación económica de los principales países de destino de la emigración uruguaya. Asimismo, el proceso de integración regional y los acuerdos de residencia firmados han facilitado la llegada de personas extranjeras, principalmente de la región, que deciden instalarse en el país buscando una mejor calidad de vida.

Uruguay ha desarrollado un marco normativo e institucional para atender a la dinámica migratoria actual, con base en una perspectiva de protección y garantía de los derechos humanos de las personas migrantes, lo cual es establecido en su artículo 1 de la ley 18.250 de Migración, de 6 de enero de 2008:

“El Estado uruguayo reconoce como derecho inalienable de las personas migrantes y sus familiares sin perjuicio de su situación migratoria, el derecho a la migración, el derecho a la reunificación familiar, al debido proceso y acceso a la justicia, así como a la igualdad de derechos con los nacionales, sin distinción alguna por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición”.

Asimismo, se ha aprobado la ley 19.254, de 28 de agosto de 2014, la cual posibilita la rápida obtención de la residencia permanente en la República a cónyuges, concubinos, padres, hermanos y nietos de uruguayos y a los nacionales de los países del Mercosur y Estados Asociados.

En este contexto se han implementado nuevos procedimientos y dispuesto vías tendientes a asegurar una migración regular de entrada, salida y permanencia en el territorio, facilitando el acceso a la documentación para la movilidad transnacional y la regularización de aquellas personas que ya se encuentran residiendo en el país, y que por distintos motivos no han tramitado su residencia legal en el país. Por lo tanto la migración irregular no es significativa en el país.

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 de personas. La regularidad migratoria es fundamental para la integración de los migrantes a la sociedad y el goce efectivo de sus derechos.

Por otra parte, al Estado uruguayo le preocupa especialmente la situación de grupos más vulnerables de migrantes que requieren de una protección integral de parte de los Estados de origen, tránsito y destino: víctimas de trata y tráfico, las niñas, niños y adolescentes separados y/o no acompañados, las mujeres víctimas de violencia de género y las personas privadas de libertad, entre otros.

En otro orden puede afirmarse que muchas personas migrantes están eligiendo vivir en Uruguay por características sobresalientes del país, tales como la estabilidad democrática, la seguridad jurídica, las relaciones laborales bajo un marco garantista de protección a las personas trabajadoras, el acceso a los servicios de educación pública gratuita en todos los niveles educativos y la cobertura en salud, entre otros motivos.

Desafíos

Para asegurar una migración segura, ordenada y regular, se precisa:

- Promover la regularidad migratoria a través de la ampliación de las vías para la movilidad internacional en todo el proceso migratorio, la facilitación del acceso a la documentación que permita el goce efectivo de derechos, y una adecuada información sobre los procedimientos, en

base a la simplificación administrativa, la modernización tecnológica y la perspectiva en derechos.

- Modificar el sistema de visas de ingreso al país a fin de contemplar las diferentes situaciones de la movilidad internacional de personas (humanitaria, estudios, trabajo, negocios, etc.).
- Garantizar la protección de los derechos de todas las personas migrantes sin distinción ni condición, y su integración a las sociedades de destino, principalmente a través del acceso al mercado de trabajo y los servicios públicos de educación y salud, así como a través de la lucha contra la xenofobia, el racismo y la discriminación. Particularmente debe atenderse a la situación de mujeres y niños, niñas y adolescentes.
- Fortalecer la transversalidad de los derechos humanos de las personas migrantes y sus familiares en las políticas y gestión públicas, en una mirada integral e intersectorial que incluya la coordinación en diferentes niveles de gobierno y con distintos actores nacionales e internacionales vinculados al tema migratorio.
- Profundizar la articulación de las políticas migratorias con las políticas públicas sectoriales nacionales (trabajo, educación, salud, cultura, vivienda, seguridad social) para dar respuestas institucionales integrales y coordinadas a los procesos migratorios y a las distintas formas de movilidad internacional, así como para fortalecer la integración de los migrantes a la sociedad y a los proyectos de desarrollo nacional.
- Fortalecer la cooperación internacional y consular con los Estados de origen, tránsito y destino para atender a las personas migrantes, especialmente a aquellas que se encuentran en especial situación de vulnerabilidad.
- Reforzar el sistema estadístico nacional y el intercambio de información internacional como base para mejorar la gestión y planificación de la movilidad humana.

Buenas prácticas

Algunas buenas prácticas contribuyen a lograr una migración segura, ordenada y regular. En el caso de Uruguay pueden destacarse las siguientes:

- Suscripción y ratificación de los principales convenios e instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos de las personas migrantes, tanto aquellos específicos tal como la “Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares”, u otros más generales como el Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos, entre otros.
- Desarrollo de un marco legislativo adecuado basado en una perspectiva de derechos humanos. En el caso de Uruguay pueden mencionarse: Ley 18.250 de Migración; Ley 19.254 de Tramitación de residencia permanente para nacionales de los Estados Partes y Asociados del MERCOSUR y familiares de Uruguayos de origen extranjero; Ley 19.362 de Ciudadanía Natural; artículo 162 de la ley 19.355 de facilitación de la residencia a extranjeros irregulares que se encuentran en especial situación de vulnerabilidad socioeconómica (en reglamentación). Asimismo, puede mencionarse el Plan de Respuesta Rápida que permite a la persona migrante obtener el documento de identidad nacional en el mismo momento que inicia el trámite de residente permanente.
- Suscripción de acuerdos multilaterales y bilaterales de seguridad social, tal como el Acuerdo de Seguridad Social Iberoamericano y la promoción de otro tipo de acuerdos como “Trabajo y Vacaciones” y de exención de visados.
- Integración a la política migratoria de las recomendaciones de la sociedad civil, fortalecimiento de su participación y apoyo a las actividades que esta organice. Uruguay ha institucionalizado la participación de la sociedad civil tanto a través del Consejo Consultivo Asesor de Migración - el cual participa en la Junta Nacional de Migración-, como a través de los Consejos Consultivos y Asociaciones de uruguayos en el exterior.
- Desarrollo de iniciativas que garanticen la inclusión y el acceso de las personas migrantes en los servicios públicos bajo los principios de igualdad y no discriminación.
- Organización y apoyo a actividades de divulgación de derechos dirigidas tanto a la población migrante (talleres organizados por el Ministerio de Desarrollo Social), a funcionarios públicos (talleres de sensibilización organizados por el Ministerio de Relaciones Exteriores y la OIM), como a la sociedad en general (campaña “La inmigración es positiva”, con apoyo de OIM).
- Facilitación de la migración de retorno de los migrantes y sus familias, incluyendo repatriados y deportados, con la creación de un marco normativo e institucional adecuado y beneficios que facilitan este proceso, tal como se realiza a través de la Oficina de Retorno y Bienvenida y de la

Oficina de Asistencia al Compatriota y Servicios a la Comunidad (Ministerio de Relaciones Exteriores) en coordinación con otros organismos públicos.

- Desarrollo de programas de vinculación con los nacionales que residen en el exterior, a efectos de minimizar vulnerabilidades y mejorar sus condiciones de vida, protegiendo sus derechos, velando por la igualdad de trato con los nacionales de los países de residencia y promoviendo el ejercicio de sus derechos cívicos independientemente de su lugar de residencia.
- Desarrollo de programas específicos que atienden a la población migrante.
- Difusión de información que facilita el proceso migratorio, tal como guías dirigidas a personas migrantes sobre requisitos necesarios para residir, estudiar, trabajar, acceder a la seguridad social, los servicios de salud y la justicia (Guías Volver a Uruguay, Vivir en Uruguay, Manual de Retorno).
- Lucha contra la Trata de personas, tal como el Proyecto nacional de Ley Integral de Trata, el cual incluye un plan de acción y un servicio de asistencia a víctimas, y la cooperación internacional en el tema.
- Integración de la temática migratoria y de la discriminación en la agenda de trabajo de los gobiernos locales, tales como la Defensoría de la Vecina y el Vecino, y la Secretaría de Equidad Étnico Racial y Poblaciones Migrantes (Intendencia de Montevideo; gobierno local)
- Creación de órganos nacionales con competencia específica en el tema migratorio, tal como la Junta Nacional de Migración integrada por Presidencia de la Republica, y los ministerios de Relaciones Exteriores, Interior, Desarrollo Social, y Trabajo y Seguridad Social, con participación de la sociedad civil organizada a través del Consejo Consultativo Asesor de Migración.
- Promoción de espacios especializados dentro de cada ministerio, tal como la Unidad de Migración del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Espacio Migrantes en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, o la Secretaría de Equidad Étnica Racial y Poblaciones Migrantes del gobierno local de la ciudad de Montevideo.

Recomendaciones

Para cumplir los retos y reforzar las buenas prácticas, se recomienda:

- Facilitar la regularización administrativa de las personas migrantes a través el acceso a la documentación de identidad y residencia a los nacionales de un Estado que ya se encuentran residiendo en el territorio de otro Estado, especialmente a los grupos de migrantes más vulnerables.
- Sensibilizar a la población sobre los derechos humanos y el aporte de las personas migrantes al desarrollo de las sociedades, incluyendo el de los nacionales residentes en el exterior, y combatir la discriminación y la estigmatización social a fin de garantizar la convivencia y una vida libre de xenofobia, racismo y discriminación racial; monitorear la discriminación hacia la población migrante para mejorar los dispositivos de combate y reforzar mecanismos de denuncia.
- Facilitar tanto el reconocimiento oficial de saberes y conocimientos a través de la acreditación de saberes y la homologación de la formación y títulos extranjeros en todos los niveles educativos, así como el acceso a la educación y la capacitación de las personas migrantes.
- Optimizar la inserción laboral de las personas inmigrantes y retornadas, así como su participación en las políticas de empleo y formación profesional, en tanto el mercado de trabajo constituye un ámbito fundamental aunque no exclusivo de integración socioeconómica.
- Promover la firma de acuerdos bilaterales y multilaterales de seguridad social para el reconocimiento de la acumulación de períodos de trabajo y de las prestaciones monetarias correspondientes.
- Consolidar programas de vinculación y circulación de emigrados, maximizando su involucramiento y contribución al desarrollo productivo, político, cultural y social del país de origen y destino, atendiendo a la cada vez más frecuente situación de doble o triple residencia. Respecto a las remesas, si bien por una parte se reconoce el impacto positivo que, programas específicos mediante, pueden llegar a tener para maximizar el beneficio de las familias y el desarrollo local, comunitario y nacional, por otra se lo considera un recurso privado de las familias que no reemplazan la responsabilidad de los Estados y las políticas públicas para el desarrollo de los países.

- Fortalecer la cooperación internacional y capacitar a los funcionarios y operadores tanto para detectar y asistir a las víctimas de trata y proteger sus derechos, como a fin de luchar contra la trata y el tráfico de personas en la región.
- Fortalecer mecanismos de asistencia y protección internacional a los grupos de migrantes más vulnerables, tales como las mujeres, las niñas, los niños y adolescentes migrantes, así como a aquellos que se trasladan por razones de identidad de género u orientación sexual, o quienes se han visto forzados a abandonar de forma temporal o permanente su país o territorio habitual debido al cambio climático, los desastres naturales y los provocados por la actividad humana sobre el medio ambiente.
- Promover la participación de la sociedad civil y el apoyo a sus iniciativas, incorporando sus observaciones y recomendaciones en las políticas migratorias.

Conclusión

El Estado uruguayo ha adherido a la iniciativa de concretar un Pacto Mundial sobre migraciones en el ámbito de las Naciones Unidas, por lo que celebra el proceso de consultas llevadas a cabo en esta fase y las distintas instancias de discusión e intercambio a la que han sido convocados los Estados miembros.

Uruguay ha ratificado y suscripto los más importantes acuerdos, convenciones y tratados internacionales en materia migratoria y de protección de los 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. Este marco jurídico, junto a los preceptos que dicta la Constitución de la República, determina los fundamentos y principios sobre los cuales se define la política migratoria nacional.

En el marco de un modelo de gobernabilidad migratoria basado en una perspectiva de derechos humanos, esta política se ha focalizado en el desarrollo de una gestión migratoria más eficiente, el fortalecimiento del marco institucional y normativo, y la creación de nuevos instrumentos tendientes a facilitar el acceso a derechos de la población migrante.

Los principios que orientan y rigen la política migratoria son: la igualdad de trato y de goce de derechos entre nacionales y extranjeros; la no discriminación; la integración sociocultural; el respeto a la diversidad y la identidad cultural; la igualdad de género; la protección integral a los grupos de migrantes en situación más vulnerable.

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.

Uruguay acompaña y promueve a nivel regional y extra-regional una visión coherente y consensuada para el tratamiento de las migraciones internacionales, en base a los principios, objetivos y estrategias comunes definidos en espacios como el MERCOSUR, la UNASUR, la CELAC y el diálogo CELAC-Unión Europea, y en procesos consultivos como la Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM).

En tal sentido, 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 y aquellas otras vinculadas con la migración, busca ajustar los mecanismos e instrumentos para promover una migración y movilidad segura, ordenada y regular.

Se considera que el reconocimiento del derecho a emigrar, regresar y también a permanecer voluntariamente en el país de origen o destino, debe ir acompañado de acciones concretas que permitan efectivizarlos; pero por sobre todo, se debe asegurar que el migrante y el acto de migrar no sean criminalizados. Los discursos que a través de la desinformación y la construcción de mitos sobre las personas migrantes alimentan la xenofobia, el racismo y la discriminación, deberán ser combatidos.

Deberán además evitarse enfoques restrictivos y centrados en la seguridad que agraven la situación de especial vulnerabilidad en la que pueden encontrarse algunas personas migrantes y sus familias.

Tal como recoge la Declaración de Nueva York, en la comprensión del fenómeno migratorio se hace necesario atender especialmente a las causas o determinantes de la migración y de los desplazamientos de población, como ser las desigualdades económicas, la pobreza, los desastres medioambientales y los provocados por la actividad humana, o las guerras y conflictos, así como a las características específicas que adquieren los movimientos poblacionales asociados a estas causas.

Los derechos humanos y las libertades fundamentales así como el respeto a la dignidad de los migrantes independientemente de su estatus o condición migratoria, deben ser efectivamente promovidos y protegidos por los Estados, asegurando que no se violenten sus derechos fundamentales.

En tal sentido, tal como ha impulsado el Estado uruguayo desde su política exterior y la cooperación internacional y por otra parte la Declaración de Nueva York también expresa, se hace necesaria la coordinación intergubernamental para construir respuestas colectivas más eficaces y responsables así como articular mecanismos internacionales de prevención, atención y protección integral especialmente a los grupos de migrantes en situación más vulnerable, tales como las víctimas de trata y tráfico, las mujeres migrantes, niños, niñas y adolescentes separados y/o no acompañados, las víctimas de violencia de género, y los solicitantes de asilo y refugiados.

El Estado uruguayo subraya además lo manifestado en la Declaración de Nueva York en cuanto a la necesidad de que los Estados trabajen más conjuntamente, compartiendo responsabilidades de forma



más equitativa, para encontrar y consensuar respuestas coordinadas y de largo plazo a las oportunidades y desafíos que representan las migraciones internacionales y los grandes desplazamientos.

Asignamos una alta importancia al tratamiento del tema en la Asamblea General de las Naciones Unidas en tanto ámbito adecuado para la participación de todos los Estados y el planteamiento de sus perspectivas e intereses en condiciones de mayor igualdad.

Ponemos especialmente de relieve el papel de la oficina de OIM en Montevideo, Uruguay, por el apoyo técnico brindado en este proceso de consulta nacional.

Por último, destacamos la participación de los delegados de los organismos que integran la Junta Nacional de Migración en tanto órgano de coordinación y ejecución de la política migratoria nacional, así como la participación de la sociedad civil, la academia y el gobierno local de Montevideo, quienes han enriquecido el diálogo y aportado insumos fundamentales.