



FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA  
Y RELACIONES INTERNACIONALES

---

UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO**  
**Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales**

**Licenciatura en Relaciones Internacionales**

**Tesina de grado**

“Evolución de la Política Migratoria Uruguay durante el período 1990-2021: Normativa, instituciones e instrumentos internacionales y regionales influyentes”.

Alumna: Luisina Coloccioni

Legajo: C-3335/9

Director: Hernán Cianciardo

Rosario, 2023

## **RESUMEN**

El presente trabajo tiene como objetivo analizar la política migratoria uruguaya en el periodo 1990-2021. Para ello se realiza una evaluación de las normativas, instituciones e instrumentos, así como el impacto de la voluntad política en la legislación materia migratoria de Uruguay. Además, busca indagar sobre la contribución y participación del Estado uruguayo en la promoción de políticas migratorias a nivel internacional (especialmente el marco de Naciones Unidas) y regional (en el ámbito del Mercosur). También se pretende describir la efectividad de la aplicación de estándares mundiales y regionales a nivel nacional. Este estudio tiene como resultado el contribuir al campo de las Relaciones Internacionales, ofreciendo una comprensión detallada de los desafíos políticos y sociales que enfrenta Uruguay en la construcción y desarrollo de su política migratoria.

**Palabras claves: Uruguay – Política migratoria – Naciones Unidas – Mercosur**

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>1</b>
<b>Marco teórico-conceptual.....</b>	<b>7</b>
<b>Marco metodológico .....</b>	<b>13</b>
<b>CAPÍTULO I.....</b>	<b>16</b>
<b>A. Nociones generales y normativa internacional migratoria en el marco de Naciones Unidas .....</b>	<b>16</b>
1. Migraciones internacionales como tema de agenda en el siglo XXI .....	16
2. Terminología y definiciones.....	17
3. Instrumentos de regulación de las migraciones internacionales por parte de Naciones Unidas.....	18
<b>B. Organismos especializados.....</b>	<b>29</b>
1. El accionar conjunto de Naciones Unidas con otros organismos especializados en materia migratoria .....	29
<b>C. Consideraciones.....</b>	<b>34</b>
<b>CAPÍTULO II.....</b>	<b>35</b>
<b>A. El tratamiento migratorio desde el MERCOSUR.....</b>	<b>36</b>
1. Breve recorrido histórico .....	36
2. Viraje del Mercosur: desde un enfoque económico-comercial a un enfoque político-social.....	37
3. Grupo de Trabajo Especializado Migratorio y Foro Especializado Migratorio .....	38
4. La Agenda del Fondo Especializado de Migraciones (FEM).....	40
<b>B. Instrumentos regulatorios sobre migraciones en el Mercosur .....</b>	<b>41</b>
1. Acuerdo de Residencia .....	41
2. Acuerdo sobre documentos de viaje.....	43
3. La declaración de Santiago.....	45
4. El estatuto de la Ciudadanía .....	45
<b>C. Legislación interna de los países del Mercosur sobre las migraciones .....</b>	<b>46</b>
Argentina .....	46
Brasil.....	47
Paraguay.....	48

Uruguay .....	49
D. La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Mercosur .....	49
E. Consideraciones .....	50
<b>CAPÍTULO III</b> .....	<b>53</b>
A. Política migratoria uruguaya.....	53
1. Definición de política migratoria.....	53
2. Antecedentes de la política migratoria uruguaya: cinco períodos históricos según la OIM.....	55
3. Actores que participan en la política migratoria.....	56
B. Emigración internacional de la población uruguaya y política migratoria en la década de los 90 y el siglo XXI.....	59
1. Abordaje histórico de las décadas previas a la llegada del Frente Amplio .....	59
2. Llegada del Frente Amplio al gobierno: avances en materia migratoria .....	61
3. La llegada de Luis Lacalle Pou a la presidencia uruguaya .....	68
4. Reflexiones .....	70
C. Uruguay y su vínculo con MERCOSUR y Naciones Unidas en materia migratoria...73	
1. Mercosur .....	73
2. Naciones Unidas .....	75
2.1 Normativa aplicada.....	75
2.2 Organismos especializados y la labor de OIM .....	78
D. Recapitulación .....	81
<b>CONCLUSIONES</b> .....	<b>84</b>
<b>ANEXOS</b> .....	<b>91</b>
Anexo 1. Entrevista a Lourdes Boné – 9 de octubre de 2023 .....	91
Anexo 2. Normativa del Mercosur vinculada a las migraciones ratificada e incorporada en la legislación uruguaya.....	100
Anexo 3. Normativa de Naciones Unidas vinculada a las migraciones ratificada e incorporada en la legislación uruguaya.....	101
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	<b>103</b>

## INTRODUCCIÓN

Las migraciones internacionales se han configurado como un tema de agenda relevante a fines de la década de los 90 y principios del siglo XXI. Anteriormente, la movilidad humana solía ser encauzada a través de una lógica de seguridad, basada en una concepción de las migraciones como una cuestión de soberanía y un problema de seguridad nacional. Décadas más tarde, el fenómeno de la globalización y la consecuente apertura de los mercados han impactado de manera significativa en la movilidad internacional, convirtiéndose en un rasgo significativo y transversal a estos procesos, a causa del aumento de los flujos migratorios.

En este sentido, se han diversificado los patrones migratorios, generándose nuevos fenómenos intra-regionales y extra-regionales, como así también el papel de los países, pudiendo ser a la vez sociedades de origen, tránsito y destino de personas migrantes. Además, los motivos por los cuales las personas emigran de sus países de origen se han multiplicado. Las causas versan entre cuestiones económicas, laborales, educativas, sociales, climáticas, ambientales, familiares, sanitarias, entre otras. Por otra parte, las formas en las que se llevan a cabo los movimientos migratorios no son unificadas: a pesar de que la comunidad internacional pregone por una migración segura, ordenada y regular, la realidad refleja que existen muchos migrantes que cruzan las fronteras de manera ilegal o irregular, muchas veces estando indocumentados y poniendo en peligro sus vidas.

En América Latina y el Caribe, es posible observar que durante el siglo XIX e inicios del XX fue un espacio de recepción de migrantes. A partir de la segunda mitad del siglo XX esta tendencia se modificó, y el continente latinoamericano pasó a configurarse como una región expulsora de población (Marroni, 2016). De esta manera, el siglo XX se ha caracterizado por una intensa movilidad humana hacia más allá de las fronteras nacionales. Específicamente en las últimas décadas del siglo anterior, se gestaron cuatro patrones migratorios, aún vigentes en el siglo XXI: la inmigración de ultramar, principalmente desde el sur de Europa y en menor medida desde el Cercano Oriente y Asia; la migración intrarregional, con características históricas por factores estructurales y coyunturales; la migración extrarregional hacia los Estados Unidos; y la migración extrarregional hacia nuevos destinos no continentales (Martínez y Vono, 2005). Todos estos patrones, coexistentes entre sí, moldean la geografía migratoria regional, cuya gravitación social, política y económica ha conducido a que la migración internacional se presente como uno de los grandes desafíos para el presente siglo XXI (Martínez y Vono, 2005).

Por todas estas cuestiones mencionadas, el tema migratorio requiere de perspectivas globales, regionales y bilaterales, así como respuestas coordinadas, en donde los Estados trabajen de manera conjunta para obtener resultados satisfactorios.

Frente a la necesidad de estudiar esta temática tan compleja y que atraviesa a todos los Estados, sus instituciones y sus sociedades, nos encontramos frente a una regulación internacional limitada, especialmente en lo referido a terminología y definiciones específicas en materia migratoria y sobre la materia (lo cual puede llevar a interpretaciones erróneas o a distintas categorizaciones sobre un mismo término) así como también a instrumentos jurídicamente vinculantes para todos los Estados.

En el plano internacional, específicamente en el marco de la Organización de las Naciones Unidas, se constata que los primeros instrumentos jurídicos sobre migraciones se lograron hace sólo algunas décadas, como es el caso de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, adoptada en el año 1990. A pesar de que hasta la actualidad se han concretado pactos, protocolos y convenciones (incluso en el marco de la pandemia de COVID-19), los mismos no son jurídicamente vinculantes para todos los países, es decir, no establecen derechos y obligaciones, siendo el principio rector la voluntariedad por parte de los Estados a cumplirlos.

Por su parte, otro hecho significativo radica en que, generalmente, los países firmantes e impulsores de la mayoría de los proyectos suelen ser los de mayor origen de las personas migrantes, con el objetivo de asegurar la protección de los derechos de sus nacionales que emigran de su territorio; mientras que los países con mayor recepción de personas migrantes suelen ser más reticentes tanto a la ratificación como a la aplicación de los mismos, generando trabas en la materia.

De todas maneras, se reconoce que la normativa internacional sobre migraciones ha aumentado, así como también la labor de organismos especializados en el marco de Naciones Unidas en esta cuestión. En este sentido, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) son algunos de los organismos que colaboran con su accionar en la temática. De todas maneras, quien lleva a cabo las tareas más importantes es la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el cual ha estado fuera del Sistema de Naciones Unidas hasta el año 2016.

En el plano regional también se llevan a cabo esfuerzos en la gestión migratoria. El Mercosur, uno de los procesos de integración regional más relevantes de Latinoamérica, ha atendido a las migraciones desde sus inicios. En primera instancia, enmarcándolas en una lógica económico-comercial, vinculado a la libre movilidad de las personas (uno de los objetivos propuestos en el intento de lograr la conformación de un mercado común). Todas las temáticas se circunscribían en esta lógica, vislumbrándose que los esfuerzos en esta primera etapa han sido escasos y se han enmarcado en Grupos de Trabajo Especializados.

El segundo enfoque, gestado a inicios del siglo XXI con la necesidad de revitalizar y profundizar el Mercosur y ampliarlo a otras áreas de trabajo, e influenciado por los gobiernos de consonancia política de la época, refiere a un paradigma político-social, en el cual temáticas como la movilidad humana comienzan a tener un papel más relevante. Tal es así que en el año 2003 se creó el Foro Especializado Migratorio, un espacio fundamental para el abordaje de las migraciones en la región y para la ampliación de derechos de los migrantes al interior del bloque. De igual manera, tanto el Acuerdo sobre Residencia para nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados aprobado en el año 2002 como el Acuerdo sobre Documentos de Viaje y de Retorno de los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados son dos logros significativos. La Declaración de Santiago, por su parte, se convirtió en un hito significativo en el enfoque de derechos promulgado por el Mercosur, representando la nueva perspectiva del bloque sobre las migraciones. Además, se destaca la labor conjunta en asuntos migratorios por parte del Mercosur y la OIM.

Sin embargo, aún persisten desafíos al interior del bloque, siendo el más relevante la disparidad en torno a la armonización de la legislación de normativa vinculada a las migraciones: mientras algunos países ratifican rápidamente estos compromisos, otros tardan años en hacerlo. Lo mismo sucede con la participación en instancias como el FEM, en el cual también persisten ciertos contrastes.

El caso específico de Uruguay será abordado en esta tesina de investigación, con el objetivo de analizar su política migratoria y la efectividad de la misma, así como la aplicación y el cumplimiento de los estándares internacionales en el marco de Naciones Unidas y regionales considerando el Mercosur.

El Estado Uruguayo se ha caracterizado por la atracción de inmigración europea hasta mediados de la década de los 50 del siglo XX del SXX y posteriormente por la emigración de sus nacionales. Durante esos años, la cuestión migratoria estaba enmarcada desde una concepción de seguridad nacional. Con el retorno de la democracia en la década de los 80 y

el fenómeno de la diáspora uruguaya, comenzaron a gestarse acciones en materia migratoria, aunque escasas en estos tiempos, así como también en la década posterior, caracterizada por la influencia del Consenso de Washington y sus medidas de liberalización económica.

Es sobre todo a inicios del siglo XXI, específicamente con la llegada en el año 2005 del Frente Amplio al poder, donde mayor atención se le ha dado a la materia y cuando mayores avances se han visto, tanto con la creación de una extensa normativa (entre ellas la Ley de Migración Nº 18.250) como de instituciones especializadas (como la Junta Nacional de Migración).

Este progreso se ha mantenido en los tres mandatos del Frente Amplio, con Tabaré Vázquez (2005-2010), José Mujica (2010-2015) y el segundo mandato de Tabaré Vázquez (2015-2020), así como también con la llegada de Luis Lacalle Pou, actual presidente por el Partido Nacional. Además, se han gestado diversas operaciones en el contexto de la pandemia de COVID-19 para continuar con la protección y el cumplimiento de los derechos de las personas migrantes, todo esto en el marco de un modelo de gobernabilidad migratoria basado en una perspectiva de derechos humanos, la cual viene gestándose desde 2005 y sigue desarrollándose al presente. Este enfoque vela a su vez por un papel diligente de Uruguay tanto a nivel internacional como regional, a través de una participación activa en estas instancias, como así también del cumplimiento de los estándares normativos en estos niveles, y una labor conjunta y coordinada en materia migratoria con organismos especializados tanto en el ámbito de Naciones Unidas como en Mercosur.

Sin embargo, el país se enfrenta con aspectos desafiantes en materia migratoria que este nuevo paradigma migratorio trae aparejado. Algunos de ellos se dan a nivel institucional, otros a nivel socio-cultural, como así también en materia sanitaria, laboral y educativa.

Los cambios tanto a nivel institucional como normativo también fueron coincidentes con otras modificaciones para el Estado uruguayo, sobre todo en lo relativo a los flujos migratorios. Estos patrones han sufrido transformaciones a lo largo del siglo XXI en dos sentidos: en primer lugar, el aumento de la inmigración que llegaba al país, cuando la característica estructural siempre ha sido la emigración. En segunda instancia, los diversos destinos de origen de los migrantes, siendo en el siglo pasado provenientes principalmente de Europa para pasar a ser en el actual de diversos países de América Latina.

Este recorrido lleva al planteamiento de ***pregunta general de investigación*** que da origen a este trabajo: ¿Cómo contribuyen las políticas y regulaciones de Uruguay, en el contexto de las Relaciones Internacionales, al abordaje de la problemática migratoria, considerando los

estándares internacionales, el papel nacional en la promoción de soluciones y medidas, y su relación con los desafíos políticos, sociales y las tendencias globales y regionales en materia migratoria?"

Por lo expresado anteriormente, se presentan las siguientes **preguntas específicas** orientadoras:

1. ¿En qué medida y de qué manera Uruguay contribuye a la acción global en materia migratoria considerando los marcos regulatorios internacionales y regionales?

2. ¿Cuál ha sido el efecto concreto de la legislación y las políticas destinadas a proteger a los migrantes y sus derechos en Uruguay durante el periodo 1990-2001?

3. ¿Se evidencia la continuidad de las políticas de protección de migrantes como una política de Estado o han variado significativamente según los distintos gobiernos en el mismo periodo de tiempo?

En este sentido, **la hipótesis** central de esta investigación sugiere que Uruguay ha consolidado una posición prominente en la protección de los derechos de las personas migrantes a nivel regional e internacional. Esta posición se fundamenta en que la política migratoria se ha consolidado como parte de su política exterior, en base a la normativa y los instrumentos regulatorios implementados por el país, así como en su participación activa en instancias internacionales y regionales. En efecto, es especialmente a partir de la llegada al poder del Frente Amplio, que se ha fortalecido esta postura, evidenciando un compromiso destacado con los estándares de protección migratoria.

El **objetivo general de la investigación** es contribuir al estudio de las migraciones desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales mediante una evaluación exhaustiva de las políticas y regulaciones migratorias de Uruguay. Esto implica considerar los estándares y marcos regulatorios internacionales y regionales en dicha materia, así como el rol desempeñado por Uruguay a nivel nacional en la promoción de soluciones y medidas destinadas a abordar los desafíos de la migración.

Además, se pretende identificar los desafíos políticos y sociales que el país enfrenta en esta materia y su conexión con las tendencias globales y regionales en migración. En este sentido, el análisis se enfoca específicamente en el período 1990-2001 para evaluar la efectividad de las políticas y regulaciones uruguayas en la protección de los migrantes. Esta delimitación

temporal se justifica debido a la relevancia de este lapso en el desarrollo de las políticas migratorias y su influencia en el panorama migratorio del país, permitiendo así un estudio detallado de su impacto en dicha época.

Para alcanzar el objetivo general, se esbozan los siguientes **objetivos específicos**:

1. Describir la contribución de Uruguay a la acción global en materia migratoria, considerando los marcos regulatorios internacionales para explicar de esta manera su posición y su participación en el escenario global de política migratorias.
2. Exponer la participación regional de Uruguay en el marco del Mercosur en la confección de legislación y políticas dirigidas a proteger a los migrantes y sus derechos durante el período 1990-2001, con el fin de identificar los efectos específicos de estas medidas.
3. Evaluar la continuidad o variación de las políticas de protección de migrantes como política de Estado, examinando si han experimentado cambios significativos bajo distintos gobiernos durante el periodo 1990-2021, para comprender su evolución y estabilidad en el tiempo.

Este trabajo de investigación es relevante y oportuno debido a la creciente importancia de la problemática de los migrantes a nivel global, así como el papel fundamental que desempeñan los Estados y organismos internacionales en la protección y regulación de los derechos humanos de las personas migrantes.

Además, en el contexto actual, donde los desplazamientos forzados y las migraciones internacionales son temas recurrentes en la agenda internacional, es fundamental analizar cómo los países y regiones abordan estos desafíos.

Esta investigación se presenta como innovadora en el marco de la carrera de Relaciones Internacionales de Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales ya que busca proporcionar una evaluación actual y exhaustiva de las políticas y acciones de Uruguay en relación con los migrantes, así como también ofrecer un panorama completo de su participación en organismos internacionales y regionales. Además, identificará los desafíos políticos y sociales que enfrenta Uruguay en este ámbito.

## Marco teórico-conceptual

Para esta investigación se toma como teoría principal de las Relaciones Internacionales al *Institucionalismo Neoliberal (INL)*, que sirve de instrumento para entender las interacciones de los diferentes actores analizados en la política migratoria.

Según este enfoque, los Estados son las unidades centrales del sistema internacional anárquico y actúan con el objetivo de satisfacer sus intereses, es decir, son actores racionales. Sin embargo, no son los únicos actores, reconociendo la existencia de actores no estatales, entre ellos, las organizaciones internacionales.

Uno de los aportes centrales del INL, relacionado al presente trabajo de investigación, es la cuestión de las instituciones y la importancia que denotan dentro del sistema internacional. Según Keohane, las instituciones son "conjuntos de reglas (formales e informales) persistentes y conectadas, que prescriben papeles de conducta, restringen la actividad y configuran las expectativas" (1993).

En este sentido, se detallarán conceptos transversales para esta tesina de investigación, los cuales serán desarrollados a partir de la teoría del INL.

En primera instancia, las **instituciones internacionales** son importantes para el accionar de los Estados, porque los influye a actuar de determinada manera y regir su comportamiento en base a ciertas reglas, normas, procedimientos y/o principios. Dichas instituciones pueden adquirir, según el autor, una de tres formas. La primera de ellas es la de *organizaciones internacionales formales o no gubernamentales internacionales*, que "son capaces de controlar la actividad y de reaccionar a ella y están deliberadamente establecidas y diseñadas por los Estados. Son organizaciones burocráticas, con reglas explícitas y asignaciones específicas de reglas a individuos y grupos. Existen cientos de organizaciones intergubernamentales, tanto dentro como fuera del sistema de las Naciones Unidas. También son bastante numerosas las organizaciones no gubernamentales internacionales" (Keohane, 1993). La segunda son los *regímenes internacionales*, definidos como "instituciones con reglas explícitas, en las cuales han coincidido los gobiernos, que son pertinentes en conjuntos específicos de temas de las relaciones internacionales" (Keohane, 1993). Finalmente, en tercer lugar, las *convenciones* "son instituciones informales, con reglas y entendimientos implícitos, que configuran las expectativas de los agentes. Le permiten a los agentes entenderse y, sin reglas explícitas, coordinar su comportamiento" (Keohane, 1993).

Dentro de esta clasificación, podemos incluir en el primer grupo a Naciones Unidas y sus organismos especializados vinculados a la cuestión migratoria, ya que cuentan con reglas y asignaciones explícitas para cada Estado miembro de Naciones Unidas en su misión de gestionar políticas efectivas en materia de las personas migrantes y sus respectivos derechos. En este sentido, y siguiendo con la postura del INL, las instituciones internacionales ayudan a abordar de manera más ordenada y precisa desafíos de la agenda global, como los flujos migratorios. En el segundo grupo se puede incluir al Mercosur, un organismo de integración regional conformado de manera voluntaria por Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay en la década de los 90 que se ha caracterizado por el abordaje de temas económico-comerciales en primera instancia, habiendo luego incorporado numerosos temas con su ampliación social a inicios del siglo XXI, como, por ejemplo, las migraciones. En última instancia, los estándares migratorios internacionales pueden ser encauzados dentro de la tercera categorización, ya que la mayoría son instrumentos voluntarios y no vinculantes para los Estados, basándose principalmente en una coordinación de acciones mediante entendimientos, y no mediante normativa jurídicamente vinculante.

El accionar de la **Organización Internacional para las Migraciones (OIM)** es fundamental en materia migratoria y se encuentra presente en numerosos países, entre ellos Uruguay, desplegando una labor destacable. Además de su accionar, la OIM vela porque los gobiernos incorporen la legislación internacional migratoria que se ha ido desarrollando especialmente las últimas décadas. A lo largo de todo el trabajo, se utilizan muchos conceptos y nociones elaborados por la Organización en sus glosarios, los cuales son actualizados regularmente, ya que el fenómeno migratorio es per se un proceso en constante evolución. El accionar de esta Organización se verá reflejado a lo largo de los tres capítulos.

En este sentido, uno de los términos vertebrales de este trabajo es el de **migración**. En el Derecho internacional de la migración, entendido como el conjunto de normas y principios aplicables a la migración y a las personas involucradas en la misma, se evidencia que no existe una definición unívoca que sea aceptada universalmente. Esto puede deberse en parte a que tradicionalmente la migración ha sido tomada desde una perspectiva nacional, observándose en este sentido cómo la utilización de términos específicos en la cuestión migratoria puede variar de un país a otro. Sin embargo, tomando como referencia a la OIM (2019) que ha realizado una exhaustiva labor en la definición de la terminología vinculada a las migraciones en un Glosario debido a este vacío conceptual, la migración es definida como el “movimiento de personas fuera de su lugar de residencia habitual, ya sea a través de una frontera internacional o dentro de un país”. (p.124). Este concepto es considerablemente amplio y se pueden establecer categorizaciones o subtipos al interior del mismo, cada una de

ellas con un objetivo o fin determinado, por ejemplo: migración asistida; migración de retorno; migración irregular; migración interna; migración internacional; migración laboral; migración por motivos climáticos; migración por motivos económicos; migración por motivos familiares; migración segura, ordenada y regular, entre otras.

Otras nociones vinculadas a la anterior son, en primer lugar, la **inmigración**, que desde la perspectiva del país de llegada implica el acto de trasladarse a un país distinto del país de nacionalidad o de residencia habitual, de manera que el país de destino se convierte efectivamente en su nuevo país de residencia habitual. Por otra parte, la **emigración**, desde el punto de vista del país de salida, refiere al movimiento que realiza una persona desde el país de nacionalidad o de residencia habitual hacia otro país, de modo que el país de destino se convierte efectivamente en su nuevo país de residencia habitual. (Organización Internacional para las Migraciones, 2019).

El término '**migrante**' es una noción clave en esta tesina de investigación, que suele confundirse con los de 'refugiado' y 'asilo', generando un profundo debate en el Derecho Internacional y pudiendo tener graves consecuencias en la vida y la seguridad de los migrantes, ya que al malinterpretar los términos se puede perjudicar el apoyo hacia ellos, en un contexto en el que más que nunca necesitan protección. A pesar de que no exista en el plano internacional una definición universalmente aceptada de "migrante", la OIM elaboró una concepción para sus propios fines, la cual no presupone ni establece la existencia de una nueva categoría jurídica. En este sentido, entiende por *migrante* a toda persona que se traslada fuera de su lugar de residencia habitual, ya sea dentro de un país o a través de una frontera internacional, de manera temporal o permanente, y por diversas razones. Este término comprende una serie de categorías jurídicas bien definidas de personas, como los trabajadores migrantes; las personas cuya forma particular de traslado está jurídicamente definida, como los migrantes objetos de tráfico; así como las personas cuya condición o medio de traslado no están expresamente definidos en el derecho internacional, como los estudiantes internacionales (Organización Internacional para las Migraciones, 2019). Según Edwards (2016), "los *migrantes* eligen trasladarse no a causa de una amenaza directa de persecución o muerte, sino principalmente para mejorar sus vidas al encontrar trabajo o por educación, reunificación familiar, o por otras razones. A diferencia de los refugiados, quienes no pueden volver a su país de forma segura, los migrantes continúan recibiendo la protección de su gobierno". Al igual que con la migración, existen numerosas categorías de las personas migrantes, que abandonan su país por diversas razones, las cuales han ido modificándose y acrecentándose con el tiempo debido a diversos factores nuevos que impulsan la movilidad humana.

A diferencia del migrante, el concepto de *refugiado* sí posee una definición jurídica universalmente aceptada, plasmada en el artículo 1 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados del año 1951, y que refiere a toda persona que “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” (Asamblea General de Naciones Unidas, 1951).

Por otra parte, el *asilo* es “entendido como el derecho a gozar de la protección territorial en un Estado distinto del Estado de la nacionalidad del individuo o del de su residencia” (Arenas Hidalgo, 2017: 178). Siguiendo a la OIM (2019), el solicitante de asilo es la persona que busca protección internacional y cuya solicitud aún no ha sido objeto de una decisión firme por el país donde ha sido presentada. En países con procedimientos individualizados o todos los solicitantes de asilo son reconocidos como refugiados, pero todos los refugiados en estos países son inicialmente solicitantes de asilo. Esta distinción será retomada en el Capítulo I.

El pilar fundamental sobre el cual se construye la protección internacional y regional de los migrantes es la **cooperación** y la solidaridad entre las partes involucradas, otra característica esencial de la teoría elegida, ya que del trabajo conjunto de los actores intervinientes es la manera adecuada para obtener soluciones eficaces y duraderas que promuevan la protección a las personas migrantes. La *cooperación* "se produce cuando los actores adaptan sus conductas a las preferencias presentes o anticipadas de otros, por medio de un proceso de coordinación de políticas" (Keohane, 1984).

Para el enfoque seleccionado, las organizaciones internacionales favorecen la cooperación internacional y proveen información simétrica. Como se observará en el primer capítulo, en el marco de ONU el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular evidencia la cooperación internacional, ya que los Estados se comprometen con la protección de los migrantes con el fin de “facilitar la migración segura, ordenada y regular, reduciendo la incidencia de la migración irregular y sus efectos negativos mediante la cooperación internacional y una combinación de medidas expuestas en este Pacto” (Asamblea General de Naciones Unidas, 2019).

En el marco del Mercosur, analizado en el Capítulo II, también puede observarse una progresión hacia la cooperación internacional en materia migratoria a raíz del aumento de los flujos migratorios regionales, especialmente a partir de la creación del bloque. Si bien sus inicios, en la década de los 90, se caracterizaron por una preeminencia de cuestiones económico-comerciales, en los primeros años del siglo XXI se produce un viraje y una mayor atención a temáticas sociales, entre las cuales se incluye la cuestión migratoria. Dos de los avances más importantes en el marco de este proceso de integración regional se han llevado a cabo a través de dos procesos: en primer lugar, el Foro Especializado Migratorio (FEM), una iniciativa conjunta entre los Estados miembros que fomenta una mayor participación y un papel más activo de los gobiernos en dicha temática, y funciona como ámbito primario de la movilidad humana dentro del bloque regional. Este foro se desempeña en el ámbito de la Reunión de Ministros de Interior y Seguridad del MERCOSUR y Estados Asociados, y tiene entre sus funciones principales el estudio del impacto de las migraciones en la región y fuera de ella, y el análisis y desarrollo de proyectos de normas y acuerdos en materia migratoria que regirán para los países del bloque (Ministerio del Interior de la República Argentina, s.f.). Por otra parte, se destaca el Acuerdo de Residencia como otro instrumento importante para el avance migratorio del bloque, el cual se basa en la autorización otorgada a los ciudadanos extranjeros oriundos de los Estados Parte y Estados Asociados del MERCOSUR que tengan ánimo de residir temporalmente en alguno de los países signatarios.

En el presente trabajo, específicamente en el tercer capítulo, será analizada la labor de Uruguay en materia migratoria, así como también la efectividad de la aplicación de los estándares internacionales (en el marco de Naciones Unidas) y regionales (en el ámbito del Mercosur) sobre dicha temática, la cual ha evolucionado enormemente, sobre todo a principios del siglo XXI con la llegada del Frente Amplio a la presidencia, mostrando grandes avances en el desarrollo de una política migratoria estatal. La **política migratoria** de un Estado está conformada, según la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2003), por “todo acto, medida u omisión institucional (leyes, decretos, resoluciones, directrices, actos administrativos, etc.) que versa sobre la entrada, salida o permanencia de población nacional o extranjera dentro de su territorio (p. 122). En este sentido, la CIDH señala que cada Estado tiene la facultad de fijar su propia política migratoria, así como también de establecer los criterios sobre admisión y residencia de las personas migrantes. Sin embargo, dicha política, así como la facultad soberana de fijarla, deben respetar todos los instrumentos internacionales de derechos humanos reconocidos por cada Estado.

Además de la importancia de las leyes, directrices y las instituciones encargadas de coordinar e implementar la política migratoria, hay otros factores importantes que deben ser considerados en torno a las personas migrantes que llegan al país receptor.

En primera instancia, la **integración** de los migrantes en la sociedad receptora es un hecho clave y por la cual se debe abogar, siendo responsabilidad no sólo del gobierno receptor, sino también de las instituciones y las comunidades. La misma es definida según la Organización Internacional para las Migraciones (2019) como un proceso por el cual los inmigrantes, tanto individualmente como en grupo, son aceptados en una sociedad, variando los requisitos para su aceptación de un país a otro. Por otra parte, la **asimilación** por parte de los migrantes es otro hecho fundamental, que consiste en la adopción por un grupo étnico o social (normalmente minoritario) de las prácticas culturales de otro grupo (por lo general mayoritario). Es decir, supone la interiorización del idioma, las tradiciones, los valores, las costumbres y el comportamiento de la sociedad receptora, que, generalmente, lleva a que la parte asimilada sea socialmente menos distinguible de otros miembros de la comunidad destino (Organización Internacional para las Migraciones, 2019).

Por último, vale mencionar que en vistas de confeccionar una evaluación certera de los hechos se recurre al concepto de **voluntad política**. El mismo servirá para explicar y medir la forma en que Uruguay ha hecho de la cuestión referentes a los migrantes un asunto propio e inherente de su política exterior. En este sentido, se ha acompañado más allá del gobierno de turno a generar consensos entre los líderes políticos y los tomadores de decisiones a nivel nacional para un acompañamiento de este tipo de políticas en los organismos internacionales.

Para comprender de mejor manera el concepto se recurre a los trabajos de Post et al. (2010) quienes entienden que tal dimensión es fundamental para brindar una visión detallada en los procesos de toma de decisiones y cómo ciertos líderes tienen inclinaciones a seguir o no determinadas políticas. Los autores definen a la voluntad política como “el nivel de apoyo comprometido entre los principales tomadores de decisiones hacia una solución específica para un problema particular (...) se refiere a cuánto están realmente comprometidos y apoyan los líderes en esa solución específica para resolver un problema.” (Post et al. 2010). A partir de aquí se abre el debate sobre las dimensiones al interior de la voluntad política. En este sentido se retoman las que plantean los mencionados autores:

1. Un grupo adecuado de tomadores de decisiones: Esto implica identificar qué tomadores de decisiones se encuentra capaces de bloquear iniciativas o no apoyarlas,

así como los actores que deben brindar su consentimiento positivo para un resultado exitoso.

2. Comprensión compartida de un problema específico en la agenda internacional: En relación al punto anterior, una vez que los tomadores de decisiones están de acuerdo en que un problema o condición en particular ha alcanzado un estatus problemático, y concuerdan en la naturaleza del problema se avanza hacia la formulación de la acción gubernamental concreta. Crear un apoyo suficiente para una solución de política particular suele ser bastante difícil si no hay este entendimiento común; las intenciones de los tomadores de decisiones de abordar un problema no pueden generar una voluntad política agregada si se dirigen a problemas diferentes.
3. Compromiso de respaldar: La voluntad política puede presentarse como fragmentada en el apoyo de soluciones concretas. En este sentido, la capacidad de continuar o no en la aplicación de estrategias concretas determinan los niveles de efectividad y por ende, de la voluntad de los líderes políticos.
4. Una solución de política comúnmente percibida como potencialmente efectiva: En este sentido, se parte de la consideración de elemento de naturaleza estructural pero también de niveles individuales. A saber, se necesita de un sistema democrático lo suficientemente estable para generar consensos políticos y a la vez una efectividad que resulte de una aplicación que cuente con la aprobación de la opinión pública de los habitantes del país.

### **Marco metodológico**

El tipo de diseño apropiado para el presente trabajo dentro de la Licenciatura de Relaciones Internacionales corresponde a un modelo descriptivo analítico, debido a que se aborda una temática que, si bien es ampliamente estudiada, se desea profundizar de manera más específica, considerando el caso elegido, Uruguay, en un período determinado (1990-2021), para analizarlo tanto singularmente y en relación a los estándares regionales (Mercosur) e internacionales (Naciones Unidas) en materia migratoria.

Por lo expresado anteriormente, el recorte temporal establecido abarca desde 1990, año donde se adoptó la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares mediante la Resolución 45/158 de la

Asamblea General, uno de los primeros instrumentos sobre la temática migratoria a nivel internacional, hasta el año 2021, en el marco de la pandemia de COVID-19. A través de este período de tiempo, es posible identificar un mayor avance en materia migratoria en todos los niveles, tanto a nivel nacional, regional y mundial, junto con el avance de la globalización y el aumento de la movilidad humana, así como también con el cambio de paradigma de una concepción de las migraciones entendidas como una cuestión de seguridad nacional a un enfoque más integral y universalista, que prioriza los derechos de las personas migrantes y que excede las fronteras nacionales en búsqueda de una cooperación coordinada con otros actores. En este sentido, en estas décadas se evidencian las mayores acciones en esta temática, con la aprobación de extensa normativa migratoria, así como también con la creación de instituciones que velan por los intereses y los derechos de los migrantes. Estos aspectos centrales llevan a considerar que este recorte temporal es el mejor espacio para realizar esta investigación.

La técnica empleada de recolección de datos para el desarrollo de esta tesina será la observación de datos, declaraciones, convenciones, leyes y documentos. Se analizarán tanto fuentes primarias como secundarias.

Las fuentes primarias utilizadas para el desarrollo de esta tesina son, principalmente, documentos, normativas y publicaciones oficiales del gobierno de Uruguay y del Mercosur. Además, informes oficiales tanto de Naciones Unidas como así también de las organizaciones internacionales especializadas en su seno, como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). Asimismo, son de vital importancia numerosos Acuerdos, Convenciones y Tratados internacionales en materia migratoria; de la misma manera que informes y estadísticas brindadas por las entidades mencionadas.

Por otra parte, las fuentes secundarias que respaldan el trabajo provienen de artículos de revistas, periódicos y libros de especialistas de investigación sobre migraciones; noticias de periódicos internacionales y nacionales; publicaciones periodísticas sobre el tema abordado; publicaciones y documentos de organizaciones no gubernamentales; y libros y publicaciones académicas y de investigación en dicho campo. Además, la utilización de entrevistas ha sido una técnica fructífera que aportó información relevante a esta investigación.

Para poder analizar la información obtenida de dichas fuentes, la técnica de recolección de información utilizada es la del fichaje de documentos, y el análisis de información es

cualitativo. Tanto las fuentes primarias como secundarias se encuentran disponibles en idioma español e inglés.

Esta tesina de investigación está estructurada en tres capítulos, y cada uno de ellos es coincidente con el desarrollo de los objetivos específicos presentados. En Capítulo I se realizará un recorrido descriptivo en torno a la labor de Naciones Unidas en torno a la cuestión migratoria, así como al accionar de los organismos especializados en su órbita ligados a esta temática, y cuáles son los estándares internacionales existentes.

El Capítulo II atenderá el escenario migratorio regional, específicamente en el ámbito del Mercosur, buscando explicar los avances en la temática al interior de este proceso de integración, considerando el Foro Especializado Migratorio y el Acuerdo de Residencia como los logros más importantes, y teniendo en cuenta el contexto en el cual han surgido.

En el Capítulo III se tomará el caso de Uruguay, describiendo sus antecedentes migratorios para luego desarrollar su política migratoria, analizando asimismo su compromiso con los estándares internacionales y regionales sobre migraciones y de qué manera los aplica al interior del país. Por otra parte, se profundizará sobre la integración social de las personas migrantes en el Estado uruguayo, su asimilación en la sociedad receptora y los desafíos institucionales, políticos y sociales que aún persisten en esta temática.

En última instancia, se expondrán las conclusiones del análisis realizado en el trabajo de investigación, de la mano de algunas consideraciones finales.

## **CAPÍTULO I**

### **A. Nociones generales y normativa internacional migratoria en el marco de Naciones Unidas**

#### **1. Migraciones internacionales como tema de agenda en el siglo XXI**

Las migraciones internacionales se han convertido en un tema de agenda en los albores del siglo XXI presentando rasgos significativamente diferentes a los de décadas previas, por lo que podría hablarse, como menciona Arango (2017), de una nueva era en la historia de la movilidad humana. El proceso de globalización y la consecuente apertura de los mercados han sido dos hechos relevantes que han impactado en la movilidad humana.

La movilidad internacional de personas ha aumentado en los últimos tiempos, volviéndose cada vez más heterogénea en diversas cuestiones: no simplemente en términos de orígenes nacionales, sino también en el creciente número de países implicados en las migraciones internacionales y en la multiplicación de rutas migratorias. Teniendo en cuenta este último punto, una distinción fundamental es que las áreas de origen de la emigración internacional ya no se centran en Europa, sino en Asia, América Latina y África. Por ende, la migración es uno de los rasgos distintivos del mundo globalizado, que vincula a las sociedades dentro de distintas regiones y hace que los países puedan ser a la vez países de origen, tránsito y destino.

Asimismo, el motivo de desplazamiento es sumamente diverso: algunas personas se trasladan en búsqueda de trabajo o de nuevas oportunidades económicas y/o educativas; para reunirse con sus familiares; huyendo de conflictos, persecuciones, terrorismo, o abusos y violaciones de los derechos humanos. El cambio climático y los desastres ambientales se han convertido en los últimos tiempos un factor de desplazamiento importante. Por lo tanto, “la adición de un elevadísimo número de países, de origen, destino y tránsito, al mapa mundial de las migraciones internacionales se completa con una fuerte tendencia a la diversificación de rutas y conexiones origen-destino” (Arango, 2017).

En este sentido, la temática migratoria se está convirtiendo en una cuestión que exige una perspectiva global y respuestas coordinadas. Los Estados no sólo debaten las cuestiones migratorias a nivel bilateral, sino también a nivel regional y, recientemente, en esferas de carácter mundial.

## 2. Terminología y definiciones

A nivel conceptual, son comunes las variaciones en el uso de determinados términos en el campo migratorio, a raíz de una falta de desarrollo de terminología universalmente aceptada por parte del Derecho Internacional. En este sentido, y tomando como punto de partida el Glosario de la OIM (2019), la *migración internacional* es definida como el movimiento de personas fuera de su lugar de residencia habitual y a través de una frontera internacional hacia un país del cual no son nacionales.

En la misma línea, y a pesar de que no exista en el derecho internacional una definición jurídicamente convenida del término, la Organización Internacional para las Migraciones de Naciones Unidas (OIM) considera *migrante* a toda persona que se traslada fuera de su lugar de residencia habitual, ya sea dentro de un país o a través de una frontera internacional, de manera temporal o permanente, y por diversas razones (Organización Internacional para las Migraciones, s.f.). Esta definición, elaborada por la propia organización, no presupone ni establece la existencia de una nueva categoría jurídica, sino que ha sido elaborada para sus propios fines.

En este sentido, el *migrante internacional* refiere a “cualquier persona que se encuentre fuera de un Estado del que sea ciudadano o nacional o, en el caso de los apátridas, de su país de nacimiento o residencia habitual” (United Nations Human Rights, 2018).

Sin embargo, la definición de “migrante” ha generado diversos debates y disidencias acerca de si la misma aglutina o no en su interior el concepto de “refugiados”. Siguiendo a Jørgen Carling, investigador especializado en migraciones internacionales, existen dos enfoques a la hora de analizar el término: en primer lugar, un enfoque “inclusivista”, el cual es aplicado por la OIM y por otros organismos especializados en la temática migratoria, y considera al vocablo “migrante” como un término genérico que considera todas las formas de movimiento, entre ellas, a las personas consideradas refugiados. En segunda instancia, el enfoque “residualista” excluye del término “migrante” a aquellas personas que salen de su país por motivos de persecución o de huida de guerras (Carling, s.f.).

En referencia a lo expresado anteriormente, no deben confundirse los términos “refugiado” de “migrante”. En materia de refugiados, el organismo central es el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967 son los instrumentos legales principales, ya que definen el término ‘refugiado’ y establecen sus derechos, así como las obligaciones de los

Estados para su protección. El accionar de ACNUR es fundamental en materia de refugiados, encontrándose presente con su labor en muchos países. Además, vela porque los gobiernos incorporen la legislación internacional del Estatuto de los Refugiados, establecida en la Convención de Ginebra de 1951, uno de los principales instrumentos internacionales encargado de regular la protección de los refugiados, que surgió en un intento por parte de Naciones Unidas y sus Estados miembros de regular la protección que se brindaba a personas víctimas de persecución en un marco de solidaridad internacional. En su primer artículo, define lo que debe entenderse por *refugiado*, considerándolo a toda persona que “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”. (Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, 1951).

Otro término al cual se debe hacer referencia para una correcta diferenciación es el de *asilo*, entendido como “el derecho a gozar de la protección territorial en un Estado distinto del Estado de la nacionalidad del individuo o del de su residencia” (Arenas Hidalgo, 2017: 178).

### **3. Instrumentos de regulación de las migraciones internacionales por parte de Naciones Unidas**

Desde sus inicios, Naciones Unidas ha desplegado una ardua labor en materia de promoción y defensa de los Derechos Humanos, teniendo en cuenta los principales instrumentos del organismo en esta temática, tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención sobre los Derechos del Niño. En virtud de estos instrumentos internacionales básicos de derechos humanos, los Estados están obligados a proteger los derechos humanos de todas las personas que se encuentran bajo su jurisdicción o control efectivo, cualquiera sea su nacionalidad o condición jurídica, a saber, las personas migrantes.

Uno de los primeros instrumentos sobre la temática en boga ha sido la **Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares**, adoptada el 18 de diciembre de 1990 por la Resolución

45/158 de la Asamblea General y cuya entrada en vigor se dio en el año 2003 (Asamblea General de Naciones Unidas, 1990). Dicha Convención contempla la situación de vulnerabilidad que suelen atravesar los trabajadores migratorios y sus familiares, a causa de la ausencia de su Estado de origen y a las dificultades que pueden encontrar derivadas de su presencia en el Estado de empleo, motivo por el cual se considera que requieren una protección internacional adecuada, ya que muchas veces suelen tener condiciones de trabajo menos favorables que otros trabajadores. En este sentido, se establece un marco jurídico mínimo sobre las condiciones laborales de los trabajadores migrantes, buscando además la erradicación de los movimientos migratorios clandestinos y atendiendo a aquellos empleadores de migrantes en situación irregular (United Nations Human Rights).

Por tanto, los Estados signatarios “se comprometen, de conformidad con los instrumentos internacionales relativos a los derechos humanos, a respetar y garantizar a todos los trabajadores migratorios y a sus familiares dentro de su territorio o sujetos a su jurisdicción los derechos previstos en la presente Convención (...) así como a establecer normas que puedan contribuir a la armonización de las actitudes de los Estados mediante la aceptación de principios básicos relativos al trato de los trabajadores migratorios y sus familiares” (United Nations Human Rights).

Lo significativo de este instrumento es que, hasta 2019, los países que lo han ratificado fueron principalmente países de origen de los migrantes, ya que para ellos la Convención es un instrumento importante para proteger a sus ciudadanos en el exterior (Defensoría del Pueblo Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2017). Sin embargo, ningún Estado receptor de migrantes y beneficiarios de la mano de obra migrante (como por ejemplo, países de Europa occidental, Australia, Estados Unidos, entre otros) ha ratificado el Convenio<sup>1</sup>. La visión de los principales países destinatarios de los flujos migratorios es reflejada en la postura adoptada con respecto a este tratado y con respecto a la recepción de inmigrantes.

---

<sup>1</sup> Esta Convención, adoptada el 18 de diciembre de 1990, tiene como base los textos 97 y 143 sobre los trabajadores migrantes de la Organización Internacional del Trabajo. El tratado entró en vigor el 1 de julio de 2003, luego de ser ratificado por al menos 20 Estados según lo dispuesto en el artículo 87 del convenio (Guatemala fue el país 20 en ratificarlo, el 13 de marzo de 2003). En diciembre de 2019, el texto había sido ratificado por 54 países: Albania, Argelia, Argentina, Azerbaiyán, Bangladesh, Belice, Bolivia, Bosnia y Herzegovina, Burkina Faso, Cabo Verde, Chile, Colombia Ecuador, Egipto, El Salvador, Filipinas, Fiji, Ghana, Guatemala, Guinea, Guyana, Honduras, Indonesia, Jamaica, Kirguistán, Lesoto, Libia, Mali, Marruecos, Mauritania, México, Mozambique, Nicaragua, Níger, Nigeria, Paraguay, Perú, Ruanda, Senegal, Serbia, Seychelles, Sri Lanka, San Vicente y las Granadinas, Siria, Tayikistán, Timor Oriental, Turquía, Uganda, Uruguay y Venezuela.

Por otra parte, a finales del año 2000 en Palermo, Italia, se firmó en el marco de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito la **Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional**. Dicho instrumento cuenta, asimismo, con tres Protocolos adicionales, a saber:

- *Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.*
- *Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.*
- *Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.*

Teniendo en cuenta el segundo Protocolo, contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, se destaca la necesidad no sólo de fortalecer la cooperación internacional en materia migratoria, sino también de brindarles a los migrantes un trato humano y una plena protección de sus derechos. Por ende, el objetivo central del mismo es “prevenir y combatir el tráfico ilícito de migrantes, así como promover la cooperación entre los Estados Parte con ese fin, protegiendo al mismo tiempo los derechos de los migrantes objeto de dicho tráfico.” (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2000: p.56).

Al analizar el contexto en el cual se suscribió dicha Convención y el Protocolo mencionado, es necesario resaltar el considerable aumento de las actividades de grupos delictivos organizados vinculados al tráfico ilícito de migrantes, vinculado a la globalización y sus efectos a fines de la década de los 90 y principios de los 2000. Asimismo, el aumento movilidad humana es otro factor explicativo, y en tercer lugar, el hecho de que hasta ese momento no existía una herramienta universal que abordase todos los aspectos del tráfico ilícito de migrantes.

Otro instrumento transversal de Naciones Unidas lo constituye la **Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible**. Luego de varios años de trabajo conjunto y coordinado entre Naciones Unidas, los Estados miembros y otros actores (ONG's, empresas privadas, sociedad civil) se llevó a cabo la Cumbre de Desarrollo Sostenible en la ciudad de Nueva York en septiembre del 2015, adoptándose la Declaración sobre el Desarrollo Sostenible denominada "La transformación de nuestro mundo: la Agenda para el Desarrollo Sostenible

2030” - Agenda 2030. La misma entró en vigor oficialmente el 1ero de enero del año 2016, partiendo de la premisa básica de “no dejar a nadie atrás” (OIM, Oficina Regional para Centroamérica, Norteamérica y El Caribe). Esta Agenda establece un total de 17 objetivos (llamados Objetivos de Desarrollo Sostenible - ODS), que agrupan 169 metas de aplicación universal en los próximos 15 años. Aunque los ODS no son jurídicamente obligatorios para los Estados miembros, se espera que los mismos los adopten como propios y establezcan marcos nacionales que permitan el logro de cada uno de ellos.

Los ODS son considerados un avance importante, ya que anteriormente, en los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) establecidos en el año 2000, no había sido incluida ni mencionada la cuestión migratoria. En este sentido, es necesario entender el contexto del surgimiento de los ODS y el por qué, la inclusión de las migraciones y la movilidad humana en los mismos ha sido acogida con beneplácito, ya que para el año 2015-2016 la comunidad internacional atravesó desafíos complejos en materia migratoria, en muchos casos con una actitud hostil por parte de ciertos países europeos. Por ende, la Agenda 2030 es vista como una oportunidad real para oficializar las migraciones adecuadamente, fortaleciendo su vínculo con una visión de desarrollo sostenible y visibilizando el rol positivo que desempeñan los migrantes en este proceso. Siguiendo el lema, “no se deben dejar atrás a los migrantes”.

En línea con lo expresado anteriormente, el director general de la OIM William Lacy Swing, destacó que dicha organización trabajará de manera coordinada y conjunta con Naciones Unidas para el logro de los objetivos, colaborando con el desarrollo las capacidades de los gobiernos para crear políticas migratorias que conduzcan al logro de los ODS y estrategias exitosas para su implementación (OIM, Oficina Regional para Centroamérica, Norteamérica y El Caribe).

ODS con menciones explícitas acerca de la cuestión migratoria (OIM, Oficina Regional para Centroamérica, Norteamérica y El Caribe):

- *Objetivo 4:* Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida y para todos.
  - Meta 4.b. Para 2020, aumentar sustancialmente a nivel mundial el número de becas disponibles para los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países de África, para que sus estudiantes puedan matricularse en programas de estudios superiores, incluidos programas de formación profesional y programas técnicos,

científicos, de ingeniería y de tecnología de la información y las comunicaciones, en países desarrollados y otros países en desarrollo.

- *Objetivo 5:* Lograr la Igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas.
  - Meta 5.2. Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en el ámbito público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación.
  
- *Objetivo 8:* Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.
  - Meta 8.7. Adoptar medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso, poner fin a las formas modernas de esclavitud y la trata de seres humanos y asegurar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, incluidos el reclutamiento y la utilización de niños soldados, y, a más tardar en 2025 poner fin al trabajo infantil en todas sus formas.
  - Meta 8.8. Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y protegido para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios.
  
- *Objetivo 10:* Reducir la desigualdad en y entre los países.
  - Meta 10.7. Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, entre otras cosas mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas.
  - Meta 10.c. Para 2030, reducir a menos del 3% los costos de transacción de las remesas de los migrantes y eliminar los canales de envío de remesas con un costo superior al 5 %.
  
- *Objetivo 16:* Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.
  - Meta 16.2. Poner fin al maltrato, la explotación, la trata, la tortura y todas las formas de violencia contra los niños.
  
- *Objetivo 17:* Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.

- Meta 17.18. Para 2020, mejorar la prestación de apoyo para el fomento de la capacidad a los países en desarrollo, incluidos los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, con miras a aumentar de forma significativa la disponibilidad de datos oportunos, fiables y de alta calidad desglosados por grupos de ingresos, género, edad, raza, origen étnico, condición migratoria, discapacidad, ubicación geográfica y otras características pertinentes en los contextos nacionales.

En el año 2018, como consecuencia de la escueta normativa internacional de protección a los migrantes, así como también del hecho de que muchas de las personas que se desplazan quedan fuera de las categorías de protección legal, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en conjunto con otros socios de Naciones Unidas han elaborado los **Principios y directrices, respaldados por orientaciones prácticas, sobre la protección de los derechos humanos de los migrantes en situaciones vulnerables**. Estos principios y directrices hacen hincapié en la situación de los derechos humanos de los migrantes que pueden no tener la condición de refugiados, pero que de todas maneras se encuentran en situaciones vulnerables y necesitan ser protegidos por el marco internacional de derechos humanos. En este sentido, los mismos otorgan asesoramiento a los Estados y a otras partes interesadas sobre cómo deben cumplir sus obligaciones de respetar, proteger y concretar los derechos humanos de aquellos migrantes en situaciones vulnerables, ya que justamente la normativa internacional no suele ser tan clara y precisa, careciendo los Estados de una orientación completa sobre cómo hacer operativo el marco en tales situaciones (United Nations Human Rights, 2018).

Como se menciona en el documento, existen diversas situaciones de vulnerabilidad a la que pueden enfrentarse las personas migrantes, incluso, pueden coexistir varias de ellas, evolucionar con el tiempo o cambiar a medida que las circunstancias y los factores lo hacen. En este sentido, es importante destacar el concepto de *migrantes en condiciones de vulnerabilidad* (resultado de múltiples formas de discriminación, desigualdad y dinámicas estructurales y sociales) el cual abarca a “thus persons who are unable effectively to enjoy their human rights, are at increased risk of violations and abuse and who, accordingly, are entitled to call on a duty bearer’s heightened duty of care. Factors that generate vulnerability may cause a migrant to leave their country of origin in the first place, may occur during transit or at destination, regardless of whether the original movement was freely chosen, or may be related to a migrant’s identity or circumstances” (United Nations Human Rights, 2018: 5). Cabe aclarar, asimismo, que el término "migrantes en situación de vulnerabilidad" no incluye a los refugiados.

Los Principios del presente instrumento son veinte, y se derivan de la legislación internacional sobre derechos humanos y normas afines, a saber:

1. Garantizar que los derechos humanos se sitúen en el centro de los esfuerzos para abordar la migración en todas sus fases, incluidas las respuestas a movimientos amplios y mixtos.
2. Contrarrestar todas las formas de discriminación contra los migrantes.
3. Garantizar el acceso de los migrantes a la justicia.
4. Proteger la vida y la seguridad de los migrantes y garantizar que todos los migrantes que se enfrenten a riesgos para su vida o su seguridad sean rescatados y se les ofrezca asistencia inmediata.
5. Garantizar que todas las medidas de gobernanza fronteriza protejan los derechos humanos.
6. Garantizar que todos los retornos respeten plenamente los derechos humanos de los de los migrantes y cumplan la legislación internacional.
7. Proteger a los migrantes de la tortura y de todas las formas de violencia y explotación, ya sean infligidas por agentes estatales o privados.
8. Defender el derecho de los migrantes a la libertad y protegerlos de toda forma de detención arbitraria. Realizar esfuerzos específicos para poner fin a la detención ilegal o arbitraria de inmigrantes. No detener nunca a niños por su situación migratoria o la de sus padres.
9. Garantizar la más amplia protección de la unidad familiar de los migrantes; facilitar la reagrupación familiar; impedir la injerencia arbitraria o ilícita en el derecho de los migrantes a disfrutar de su vida privada y familiar.
10. Garantizar los derechos humanos de todos los niños en el contexto de la migración, y velar por que los niños migrantes sean tratados ante todo como niños.
11. Proteger los derechos humanos de las mujeres y niñas migrantes.
12. Garantizar que todos los migrantes disfruten del más alto nivel posible de salud física y mental.
13. Salvaguardar el derecho de los migrantes a un nivel de vida adecuado.
14. Garantizar el derecho de los inmigrantes al trabajo, en condiciones justas y favorables.
15. Proteger el derecho de los migrantes a la educación.
16. Defender el derecho de los migrantes a la información.
17. Garantizar el seguimiento y la rendición de cuentas de todas las respuestas a la migración, incluidos los movimientos grandes o mixtos.

18. Respetar y apoyar las actividades de los defensores de los derechos humanos que promueven y protegen los derechos humanos de los migrantes.
19. Mejorar la recopilación de datos desglosados sobre la situación de los derechos humanos de los migrantes, protegiendo al mismo tiempo los datos personales y su derecho a la privacidad.
20. Garantizar una gobernanza de la migración basada en los derechos humanos y de la migración (United Nations Human Rights, 2018).

En diciembre de 2018 se ha firmado el **Pacto Mundial de Migración Segura, Ordenada y Regular**, uno de los instrumentos más trascendentales en materia migratoria a nivel internacional hasta el presente. Previamente, en 2016, en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas, los Jefes de Estado se reunieron con el objetivo de debatir cuestiones vinculadas a la migración y los refugiados. De esta manera, 193 países adoptan la Declaración de Nueva York sobre Refugiados y Migrantes, antecedente vital del Pacto, mediante la cual remarcaron la necesidad de un enfoque integral sobre la movilidad humana, así como también un marco de cooperación para tal fin. La mencionada Declaración tendió a iniciar un proceso de consultas y negociaciones intergubernamentales con el objetivo de impulsar un Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, que concluyó el 10 de diciembre de 2018 con la adopción del Pacto Mundial por parte de la mayoría de los Estados Miembros de Naciones Unidas en una Conferencia Intergubernamental celebrada en Marrakech, Marruecos, seguida por la aprobación formal de la Asamblea General de Naciones Unidas el 19 de diciembre (Organización Internacional para las Migraciones, s.f.).

En este sentido, el Pacto Mundial, negociado bajo el marco de Naciones Unidas, es el primer acuerdo gubernamental que abarca todas las dimensiones de la migración internacional de manera integral. Como expresa la Organización Internacional para las Migraciones (s.f.), es un documento no vinculante que busca hacer de la migración una cuestión segura, digna y regular para todos los migrantes, respetando el derecho soberano de los Estados de gestionar sus fronteras y sus políticas migratorias y determinando quiénes pueden ingresar y permanecer en su territorio. Es, a su vez, un marco para fomentar la cooperación internacional en el ámbito migratoria. Este instrumento se haya en consonancia con el Objetivo 10.7 de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, en el cual los Estados Miembros se comprometieron a cooperar internacionalmente para facilitar la migración segura, ordenada y regular.

Como detalla el documento (Asamblea General de Naciones Unidas, 2019), el marco de cooperación que establece el Pacto se basa en 23 objetivos para gestionar y llevar a cabo acciones tendientes a la migración segura, ordenada y regular:

1. Recopilar y utilizar datos exactos y desglosados para formular políticas con base empírica
2. Minimizar los factores adversos y estructurales que obligan a las personas a abandonar su país de origen
3. Proporcionar información exacta y oportuna en todas las etapas de la migración
4. Velar por que todos los migrantes tengan pruebas de su identidad jurídica y documentación adecuada
5. Aumentar la disponibilidad y flexibilidad de las vías de migración regular
6. Facilitar la contratación equitativa y ética y salvaguardar las condiciones que garantizan el trabajo decente
7. Abordar y reducir las vulnerabilidades en la migración
8. Salvar vidas y emprender iniciativas internacionales coordinadas sobre los migrantes desaparecidos
9. Reforzar la respuesta transnacional al tráfico ilícito de migrantes
10. Prevenir, combatir y erradicar la trata de personas en el contexto de la migración internacional
11. Gestionar las fronteras de manera integrada, segura y coordinada
12. Aumentar la certidumbre y previsibilidad de los procedimientos migratorios para la adecuada verificación de antecedentes, evaluación y derivación
13. Utilizar la detención de migrantes solo como último recurso y buscar otras alternativas
14. Mejorar la protección, asistencia y cooperación consulares a lo largo de todo el ciclo migratorio
15. Proporcionar al migrante acceso a servicios básicos
16. Empoderar a los migrantes y las sociedades para lograr la plena inclusión y la cohesión social
17. Eliminar todas las formas de discriminación y promover un discurso público con base empírica para modificar las percepciones de la migración
18. Invertir en el desarrollo de aptitudes y facilitar el reconocimiento mutuo de aptitudes, cualificaciones y competencias
19. Crear las condiciones necesarias para que los migrantes y las diásporas puedan contribuir plenamente al desarrollo sostenible en todos los países
20. Promover transferencias de remesas más rápidas, seguras y económicas y fomentar la inclusión financiera de los migrantes
21. Colaborar para facilitar el regreso y la readmisión en condiciones de seguridad y dignidad, así como la reintegración sostenible

22. Establecer mecanismos para la portabilidad de la seguridad social y las prestaciones adquiridas
23. Fortalecer la cooperación internacional y las alianzas mundiales para la migración segura, ordenada y regular

El Pacto propone esfuerzos concertados en distintos niveles (local, nacional, regional y mundial), y a pesar de haber sido suscrito por muchos países, se destacan también notables ausencias, como la de Estados Unidos y 11 estados miembros de la Unión Europea. Esto, en un contexto marcado por severas tensiones en materia migratoria a escala internacional. Por ende, la concreción del Pacto significa un gran logro y una apuesta por el multilateralismo.

A partir del 2020, con la irrupción de la pandemia del COVID-19, han emergido enormes desafíos en materia de movilidad humana, ya que no sólo tuvo repercusiones en materia sanitaria, sino también en cuestiones económicas, humanitarias y de derechos humanos. Las restricciones a los viajes, los cierres de fronteras y las respuestas de los gobiernos al COVID-19 han creado nuevas vulnerabilidades para las personas migrantes, exponiéndolos a diversas cuestiones como mayor riesgo de internamiento, separación de familias y retornos forzosos o arriesgados sin el debido procedimiento legal ni las salvaguardias básicas.

Frente a esta problemática, el Secretario General de las Naciones Unidas, Antonio Guterres, lanzó un documento con sus respectivas actualizaciones llamado **Respuesta Integral de las Naciones Unidas frente al COVID-19**, con el objetivo de afrontar la pandemia y buscar soluciones para facilitar una recuperación sostenible. Específicamente, el Secretario General publica informes sobre políticas, dirigidos a los gobiernos, con ideas sobre cómo abordar las consecuencias de esta crisis, publicando de esta manera un *Documento de políticas sobre la COVID-19 y las personas en movimiento*. En el mismo, manifiesta que existen tres crisis interrelacionadas entre sí que manifiestan los efectos generados por la pandemia en las personas en movimiento: en primer lugar, una crisis sanitaria, ya que se encuentran expuestas al virus sin disponer apenas de herramientas propicias para protegerse, o de acceder a servicios sanitarios u otros servicios básicos. En segundo lugar, existe también una crisis socioeconómica que vulnera a aquellas personas en movimiento que subsisten con medios precarios, o que trabajan en la economía informal y no tienen acceso a las medidas de protección social o su acceso a ellas es más bien limitado. En última instancia, la crisis de protección se debe a los cierres de fronteras y restricciones de circulación impuestas con el fin de mitigar la propagación del virus. Esto genera la imposibilidad de cruzar fronteras internacionales para buscar protección, o que los migrantes puedan ser devueltos por la fuerza a países de procedencia con frágiles sistemas sanitarios, que no estén preparados

para recibirlos en condiciones de seguridad. Asimismo, el temor al COVID-19 exacerbó los ya elevados niveles de xenofobia, racismo y estigmatización existentes, generando además ataques contra refugiados y migrantes (Secretario General de las Naciones Unidas).

De esta manera, y siguiendo lo expuesto en el documento, los cuatro lineamientos principales que se propusieron desde Naciones Unidas para afrontar el contexto de pandemia son:

1. “La exclusión es costosa a largo plazo; la inclusión, en cambio, nos compensa a todos: la exclusión de las personas en movimiento es exactamente la razón por la que son más vulnerables a esta pandemia. Solo con una respuesta socioeconómica y de salud pública inclusiva podremos erradicar el virus, reiniciar nuestras economías y seguir avanzando hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible” (Secretario General de las Naciones Unidas).
2. “La respuesta a la COVID-19 y la protección de los derechos humanos de las personas en movimiento no son mutuamente excluyentes: las personas han seguido huyendo de la violencia o la persecución a pesar de la COVID-19. Muchos países han demostrado que las restricciones a los viajes y las medidas de control fronterizo pueden y deben aplicarse con seguridad respetando plenamente los derechos de las personas en movimiento” (Secretario General de las Naciones Unidas).
3. “Nadie estará seguro hasta que lo estemos todos: no podemos permitirnos dejar a nadie atrás en nuestros esfuerzos de respuesta y recuperación, especialmente a las personas en movimiento, que ya eran las más vulnerables antes de la crisis. La asistencia humanitaria vital, los servicios sociales y las soluciones de aprendizaje deben seguir siendo accesibles para las personas en movimiento. Para que todos estemos seguros, debe garantizarse el acceso universal a diagnósticos, tratamientos y vacunas, sin discriminación alguna en razón de la situación migratoria” (Secretario General de las Naciones Unidas).
4. “Las personas en movimiento son parte de la solución: la mejor manera de reconocer la importante contribución de las personas en movimiento a nuestras sociedades durante esta crisis es eliminar las barreras que les impiden desarrollar todo su potencial. Eso implica facilitar el reconocimiento y la acreditación de sus cualificaciones, explorar distintos modelos de vías de regularización para los migrantes en situación irregular y reducir los costos de transacción de las remesas” (Secretario General de las Naciones Unidas).

Por otra parte, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) ha realizado una ardua tarea frente a la protección de los derechos de los migrantes frente a la pandemia a

través del **Plan Estratégico de Preparación y Respuesta**, el cual incluye desde asistencia y respuesta vitales a las necesidades humanitarias, hasta iniciativas para mitigar el impacto del virus sobre los migrantes, y también apoyo para la recuperación (Organización Internacional para las Migraciones, 2020). Este plan posee cuatro objetivos estratégicos:

1. “Continuar los servicios esenciales para la mitigación de riesgos y para la protección de personas desplazadas, poblaciones móviles y comunidades de acogida” (Organización Internacional para las Migraciones, 2020)
2. “Aumentar las medidas esenciales de salud pública y promover sistemas sanitarios sensibles a la movilidad” (Organización Internacional para las Migraciones, 2020)
3. “Mitigar los impactos socioeconómicos a largo plazo de la COVID-19, contribuir a reiniciar la movilidad humana y empoderar a las sociedades para la auto-dependencia” (Organización Internacional para las Migraciones, 2020)
4. “Conformar los esfuerzos de respuesta y de recuperación haciendo un seguimiento del impacto de la COVID-19 sobre la movilidad y sobre las personas en movimiento, fortaleciendo la toma de decisiones basadas en evidencias por medio de datos” (Organización Internacional para las Migraciones, 2020).

## **B. Organismos especializados**

### **1. El accionar conjunto de Naciones Unidas con otros organismos especializados en materia migratoria**

Naciones Unidas lleva a cabo accionares conjuntos con organismos especializados en la cuestión migratoria, así como esfuerzos en torno a una cooperación conjunta con otro tipo de organizaciones vinculadas a los derechos humanos, entre ellos, los de los migrantes. Diversos órganos de ONU realizan una ardua labor en relación con los trabajadores migrantes y sus familias, entre ellos la Comisión de Derechos Humanos, la Comisión de Desarrollo Social, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación Naciones Unidas, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y la Organización Mundial de la Salud (United Nations Human Rights). De todas maneras, se destacan a continuación las más importantes en este ámbito.

La **Organización Internacional para las Migraciones (OIM)** es un claro ejemplo de liderazgo en materia migratoria a nivel internacional. Creada en 1951, es la principal organización intergubernamental en materia migratoria y trabaja de manera conjunta con asociados gubernamentales, intergubernamentales y no gubernamentales. Las principales tareas de la

OIM consisten en asegurarse que la migración se gestione de forma ordenada y humana; promover la cooperación internacional sobre cuestiones migratorias; ayudar a encontrar soluciones prácticas a los problemas migratorios, y ofrecer asistencia humanitaria a aquellos migrantes que lo necesiten, ya se trate de refugiados, de personas desplazadas o desarraigadas. (Naciones Unidas, s.f.). Si bien previamente ambas entidades habían logrado una gran cantidad de compromisos, en el año 2016, la OIM llegó a un acuerdo (A/70/976) con Naciones Unidas para convertirse en una de agencia especializada de la Organización. En el Acuerdo de Relación entre las Naciones Unidas y la Organización Internacional para las Migraciones, se establecen las condiciones necesarias para reforzar y consolidar la cooperación entre ambas en virtud de los intereses de los migrantes y sus Estados miembros, coordinando sus respectivas actividades en esta área (Asamblea General de Naciones Unidas, 2016). La OIM se apoya en los principios establecidos en el Acta Constitutiva de ONU, en particular aquellos que abogan por la defensa de los derechos humanos de todas las personas, ya que justamente su misión es respetar y velar por los derechos, la dignidad y el bienestar de los migrantes.

Por lo tanto, se evidencia de manera positiva el accionar de ONU en materia migratoria estos últimos años, ya que lo que se propuso en este documento fue un trabajo conjunto en materia migratoria, informes y consultas permanentes, así como observaciones, con la organización pionera en migraciones a nivel mundial. Asimismo, es necesario destacar el contexto en el cual se firmó el Acuerdo, para entender por qué se tornaba pertinente una mayor cooperación en materia migratoria, signado por un momento en que la percepción de los migrantes en el mundo se había tornado cada vez más negativa y xenofóbica.

Por otra parte, la **Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos** (ACNUDH) también tiene un rol primordial en la cuestión migratoria. Este organismo especializado se ocupa principalmente de promover y proteger el disfrute y la plena realización de los derechos establecidos en la Carta de las Naciones Unidas y en las leyes y tratados internacionales de derechos humanos para todas las personas. En este sentido, ACNUDH se vincula estrechamente con la normativa internacional que rige la política migratoria mediante el apoyo que le otorga a los Estados y a los diversos mecanismos de derechos humanos, contribuyendo así a garantizar prácticas y políticas que garanticen una gobernanza de la migración internacional basada en los derechos humanos. Además, las personas migrantes están protegidas por el derecho internacional de los derechos humanos, ya que esta protección se deriva de su dignidad fundamental como seres humanos.

En este sentido, el derecho internacional de los derechos humanos estipula obligaciones que los países tienen la obligación de respetar, debiendo aplicarse a todas las personas en todas las circunstancias. Esto abarca no solamente a los propios ciudadanos de un Estado, sino que incluye también a toda persona que se encuentre bajo jurisdicción o control efectivo de dicho Estado, por lo tanto, todos los migrantes, cualquiera que sea su condición, son titulares de los mismos derechos humanos que cualquier otra persona, y los Estados deben respetar, proteger y cumplir los derechos humanos de las personas migrantes (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, s.f.).

Además, es necesario destacar que ACNUDH ha llevado adelante los Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos en las fronteras internacionales, los cuales tienen como objetivo informar la labor de los Estados, los organismos internacionales y otros actores interesados en la gobernanza de las fronteras basada en los derechos humanos, ya que precisamente las fronteras internacionales pueden ser lugares peligrosos para las personas migrantes, particularmente para aquellos que están en situación irregular. Todos los migrantes, con independencia de su situación legal, la manera en la cual llegan a la frontera, su lugar de procedencia o su aspecto físico, tienen derecho a disfrutar de sus derechos humanos. “Muchos migrantes pierden sus vidas cuando suben a embarcaciones no aptas para la navegación, cuando los traficantes los dejan morir en el mar, o cuando la guardia de fronteras recibe órdenes de «disparar en el acto» para frenar la migración irregular. En las fronteras terrestres, marítimas y aéreas del mundo, los migrantes sufren discriminación, decisiones arbitrarias, selección ilícita por perfiles, interferencia desproporcionada con su derecho a la intimidad, torturas, violencia sexual y de género, prácticas de interceptación peligrosas, y detenciones prolongadas o arbitrarias. Además, la legislación nacional y los reglamentos administrativos pueden caracterizar las fronteras como zonas de exclusión o excepción de las obligaciones de derechos humanos y tratar de eximirlos del cumplimiento de las salvaguardias, controles y contrapesos en materia de derechos humanos que suelen incluirse en las legislaciones nacionales” (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2014: 3).

La **Organización Internacional del Trabajo (OIT)** es otro organismo destacado por su labor en la temática migratoria, ya que aboga por los derechos de los trabajadores, incluyendo a los trabajadores migrantes. En este sentido, cuenta con vastos instrumentos y convenios relativos a la situación de los trabajadores migrantes, entre los cuales se hallan el Convenio sobre los Trabajadores Migrantes (Revisado), 1949 (Núm. 97) y el Convenio sobre los Trabajadores Migrantes (Disposiciones Complementarias), 1975 (Núm. 143). Estos dos convenios establecen normas concernientes a la igualdad de trato de los trabajadores migrantes en

situación regular con respecto a los trabajadores nacionales del Estado parte y la edad mínima de admisión al empleo, el aprendizaje y la formación. Existen asimismo otros dos convenios en materia de protección de los derechos de los niños y el trabajo: el Convenio sobre la Edad Mínima, 1973 (Núm. 138), en que los Estados se comprometen a abolir el trabajo infantil y a elevar la edad mínima de admisión al empleo, y el Convenio sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil, 1999 (Núm. 182), en el cual se incita a los Estados partes a adoptar medidas para prohibir y eliminar las peores formas de trabajo infantil, incluidas todas las formas de esclavitud, trata de niños, servidumbre por deudas, prostitución y trabajo peligroso (Informe del Secretario General de Naciones Unidas, 2014: 4).

Otros convenios relevantes de la OIT que resguardan los derechos de los trabajadores migrantes y reflejan el compromiso de la organización con la situación migratoria son: el Convenio sobre las migraciones en condiciones abusivas y la promoción de la igualdad de Oportunidades y trato de los trabajadores migrantes (núm. 143), la Recomendación sobre los trabajadores migrantes (núm. 86), la Recomendación sobre los trabajadores migrantes (núm. 151), el Convenio sobre el trabajo forzoso u obligatorio (núm. 29) y el Convenio relativo a la abolición del trabajo forzoso (núm. 105) (United Nations Human Rights).

Por su parte, el **Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)** también coopera con Naciones Unidas en la cuestión migratoria, aunque con una salvedad: se remarca constantemente la distinción entre migrante y refugiado (siendo este último su campo de estudio), ya que muchas veces se suele incluir a la categoría de refugiado dentro de la de migrante. Además, las personas refugiadas cuentan con un respaldo de exhaustivos instrumentos internacionales, a diferencia de los migrantes.

De todas maneras, “ACNUR reconoce que los esfuerzos para proteger a las personas refugiadas no pueden hacerse sin considerar las tendencias, políticas y prácticas que, en lo general, configuran la movilidad en el mundo. Asimismo, reconoce que las personas bajo su mandato – incluidas las refugiadas, solicitantes de asilo y apátridas – se ven directamente afectadas por las políticas y los procedimientos migratorios (...). Por tanto, ACNUR se esfuerza por abordar las cuestiones migratorias que afectan a las personas refugiadas y otras bajo su mandato” (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, s.f.).

En determinadas circunstancias, la Asamblea General de la ONU ha solicitado que ACNUR contribuya con su experiencia y conocimiento en los procesos relacionados con la migración. Teniendo esto en cuenta, ACNUR se centra en:

- “Garantizar que las políticas, prácticas y debates en torno a la gestión migratoria consideren las necesidades particulares de protección de las personas refugiadas, solicitantes de asilo y apátridas, y que reconozcan el marco legal existente para satisfacerlas” (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, s.f.).
- “Asistir a los Estados y otros socios para enfrentar los desafíos en la gestión del asilo y la migración de una manera que sea sensible a los problemas de protección” (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, s.f.).
- “Impulsar una gobernanza más sólida y mayor observancia del carácter universal de los derechos humanos, incluidos los derechos de todas las personas en situación de movilidad humana, sin importar su condición jurídica, de manera que se fortalezcan los principios y las prácticas de la protección internacional de refugiados” (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, s.f.).

ACNUR participa además en otras iniciativas globales en materia de migración y desarrollo, como por ejemplo el Diálogo de Alto Nivel sobre Migración Internacional y Desarrollo, que fue creado en 2006 en el marco de la Asamblea General de Naciones Unidas con el objetivo de proporcionar un espacio en el que los gobiernos, las entidades del sistema de Naciones Unidas, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado puedan analizar los aspectos, las oportunidades y los desafíos multidimensionales vinculados a la cuestión migratoria. Además, ACNUR ha contribuido activamente al Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo desde su creación en el año 2007, brindando experiencia y conocimiento técnico para desarrollar materiales preparatorios, así como eventos paralelos y mesas redondas (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, s.f.).

En última instancia, se destaca el **Foro Global de Migración y Desarrollo (FGMD)**, que, a pesar de ser un proceso independiente de Naciones Unidas, mantiene vínculos con dicha entidad, sus organismos especializados y su Secretario General a través de su Representante Especial para la Migración Internacional en pos de trabajar de manera conjunta sobre las migraciones. El FGMD “es un foro liderado por los Estados, de carácter informal y voluntario, que fomenta activamente la participación de los gobiernos nacionales y locales, la sociedad civil, el sector privado y la juventud. Ha jugado un rol crucial a lo largo de los años en la promoción de un diálogo inclusivo entre expertos y profesionales de diferentes ámbitos. Ha llevado a una comprensión común de los desafíos y oportunidades de la migración, incluyendo el rol clave que la migración juega en cuanto a brindar apoyo a los resultados en el ámbito del desarrollo. (...) También ha conducido al lanzamiento de numerosas alianzas innovadoras

para el mejoramiento de la gobernanza de la migración (Organización Internacional para las Migraciones, 2023).

### **C. Consideraciones**

En este primer capítulo es posible remarcar una cuestión fundamental, que refiere a la escasa normativa en referencia a la cuestión migratoria no sólo a nivel internacional, sino también en el marco de las Naciones Unidas. No sólo los instrumentos son insuficientes y generales, además de no ser vinculantes para todos los Estados miembros, sino que además hasta el año 2016 no hubo en el marco de esta institución un organismo especializado sobre migraciones, como sí lo hay sobre otras cuestiones, como por ejemplo en el caso de los refugiados. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), ha sido creado a los inicios del surgimiento de Naciones Unidas, con una vasta cantidad de instrumentos jurídicos y normativos que respaldan su accionar desde hace décadas.

En el caso de las migraciones, fue recién a partir del año 2016 en que la Organización Internacional para las Migraciones, organismo autónomo e independiente de Naciones Unidas creado en el año 1951 para abordar la problemática migratoria, pasó a formar parte del Sistema de Naciones Unidas, a pesar de haber mantenido relaciones con ONU desde sus inicios. Previamente, no existía en Naciones Unidas una agencia específica sobre migración, lo cual es una cuestión a considerar. Asimismo, es fundamental analizar el contexto en el cual se dio este acuerdo, momento idóneo debido a las constantes emergencias humanitarias de esos años, así como a las violaciones del derecho internacional humanitario por todas las partes de los conflictos y a una falta de normativa e injerencia política en los temas que incumben la movilidad de las personas, sobre todo en los países occidentales, principales receptores de personas migrantes.

Por otra parte, se constata que los principales países receptores de migrantes y refugiados (por ejemplo, Estados Unidos y algunos países de la Unión Europea) son más reticentes a la ratificación y aplicación de los instrumentos mencionados anteriormente, impidiendo así que se logre un avance genuino y concreto en la temática migratoria. Caso contrario, quienes impulsan y avalan la mayoría de los proyectos y proponen una mayor cooperación y dinamismo en las migraciones internacionales son aquellos países de origen de los migrantes, con motivo de asegurar la protección de sus nacionales que emigran a otro país y velar por el cumplimiento de sus derechos humanos, así como también por migraciones seguras y regulares con condiciones de vida dignas.

## CAPÍTULO II

### **MERCOSUR**

El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) como institución ha sido un pilar fundamental en la cooperación regional en América del Sur desde su creación en 1991 por medio del Tratado de Asunción. Entre sus muchas áreas de cooperación internacional, las políticas migratorias se presentan como un tema de crucial interés para los miembros del bloque en un contexto de creciente globalización. Por lo anterior, es que este capítulo tiene como objetivo examinar el papel del MERCOSUR en las migraciones, evaluando las políticas adoptadas, los desafíos enfrentados y los impactos socioeconómicos resultantes.

En primer lugar, el MERCOSUR ha implementado políticas migratorias destinadas a facilitar la movilidad de personas dentro de la región, incluyendo acuerdos de residencia y trabajo para ciudadanos de los países miembros. Estos esfuerzos han promovido la integración y el intercambio cultural, al tiempo que se han establecido medidas para proteger los derechos de los migrantes y fomentar la inclusión social.

Sin embargo, a pesar de los avances, persisten desafíos significativos en el ámbito migratorio. Uno de los principales obstáculos es la falta de armonización de las leyes migratorias entre los países miembros, lo que complica el proceso para los migrantes. Además, la xenofobia y la discriminación hacia los migrantes son problemas persistentes, y los migrantes a menudo enfrentan dificultades para acceder a servicios básicos y empleos dignos, especialmente en contextos de crisis económica y política en algunos países miembros.

Las migraciones en el contexto del MERCOSUR han tenido un impacto profundo en las sociedades y economías de los países involucrados. Por un lado, han enriquecido la diversidad cultural y han impulsado el intercambio cultural y educativo en la región. Por otro lado, han generado tensiones sociales y competencia laboral, especialmente durante las crisis económicas que han atravesado los países parte del bloque.

En este sentido, hay dos como tendencias principales en la región que se presentan como axiomas dentro los temas migratorios: las migraciones intrarregionales y las migraciones extrarregionales. Ambas serán examinadas por medio de sus respectivos tratamientos teórico y metodológico para una correcta medición de las mismas. Los mencionados tipos de movimientos han experimentado un aumento significativo en volumen, dinamismo y complejidad en las últimas décadas, lo que subraya la importancia de abordar estos desafíos

de manera efectiva para asegurar un futuro equitativo y estable para todos los habitantes de la región.

La gestión efectiva de las migraciones dentro del MERCOSUR es fundamental no sólo para la cohesión regional, sino también para garantizar un futuro sostenible y próspero para todos los ciudadanos de la región sudamericana.

## **A. El tratamiento migratorio desde el MERCOSUR**

### **1. Breve recorrido histórico**

El 30 de noviembre del año 1985 los líderes de Argentina, Raúl Alfonsín, y de Brasil, José Sarney, dieron el primer paso hacia una alianza estratégica durante la inauguración de un puente sobre el Río Iguazú. En ese evento, ambos presidentes firmaron la Declaración de Iguazú, la que puede ser considerada como la primera del futuro bloque Mercosur.

La firma tuvo lugar en el Puente Tancredo Neves, nombrado en honor al difunto estadista brasileño, como un símbolo significativo del proceso de integración que comenzaba. Este acto no sólo conmemoró los valores democráticos, la solidaridad y la cooperación latinoamericana de Neves, sino que también subrayó la urgencia de fortalecer el poder de negociación de América Latina en el ámbito internacional.

Además, los presidentes destacaron que los procesos respectivos de consolidación democrática en sus países habían creado condiciones excepcionales para una colaboración mutua más estrecha a nivel internacional. Este reconocimiento marcó el inicio de una colaboración que eventualmente evolucionaría hacia la creación del MERCOSUR.

El 6 de abril de 1988, Uruguay se unió al proceso de integración entre Argentina y Brasil mediante la firma del Acta de Alvorada. En este documento, los presidentes de Argentina y Brasil expresaron su satisfacción por el hecho de que la República de Uruguay compartía los principios generales del proceso de integración argentino-brasileño. En este contexto, acordaron que la participación de Uruguay se llevaría a cabo de acuerdo con los niveles y modalidades acordadas por las tres partes. Además, decidieron que el proceso de integración se desarrollaría siguiendo los principios de gradualismo y flexibilidad.

En 1990, los recién elegidos presidentes de Argentina y Brasil, Carlos Menem y Fernando Collor de Mello, reafirmaron el compromiso de sus países con los objetivos de integración

regional. El 6 de julio de ese mismo año, estos líderes suscribieron el Acta de Buenos Aires, comprometiéndose a establecer un mercado común para el 31 de diciembre de 1994.

Al mismo tiempo que se firmaba el Acta de Buenos Aires, las Repúblicas de Paraguay y Uruguay expresaron su interés en unirse al esquema de integración. Este interés fue bien recibido y fomentado por Argentina y Brasil, lo que llevó a la firma del Tratado de Asunción en marzo de 1991. Este tratado estableció la creación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

## **2. Viraje del Mercosur: desde un enfoque económico-comercial a un enfoque político-social**

Inicialmente, sus cuatro miembros plenos, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, adoptaron una orientación para este nuevo bloque regional centrado principalmente en objetivos económicos y comerciales, en un contexto donde primaban los principios del Consenso de Washington. Reflejo de esto es la letra del Tratado en su *artículo número 5*, destacando un programa de liberalización comercial que consiste “en rebajas arancelarias progresivas, lineales y automáticas, acompañadas de la eliminación de restricciones no arancelarias o medidas de efectos equivalentes, así como de otras restricciones al comercio entre los Estados Partes, para llegar al 31 de diciembre de 1994 con arancel cero, sin restricciones no arancelarias sobre la totalidad del universo arancelario” (Tratado de Asunción, 1991). De esta manera, se constata una primera etapa en la que el bloque priorizaba cuestiones de índole económico-comercial, enmarcando el resto de las temáticas a esta lógica.

Sin embargo, es en 1996 el momento en que los Estados Miembros del Mercosur optaron por fortalecer la colaboración regional y ampliar su alcance para abarcar todas las facetas de la integración. Esto implicaba ir más allá de los aspectos económicos y adentrarse en el ámbito político y social del proceso de integración.

Con el objetivo de consolidar la dimensión política del MERCOSUR, los presidentes de los países mercosureños se reunieron en Potrero de Funes, San Luis, República Argentina, donde crearon el mecanismo de Consulta y Concertación Política. Esta iniciativa tenía como finalidad profundizar en áreas como desarrollo social, cultura, seguridad y justicia, con el propósito de llegar a los ciudadanos de la región y fomentar un sentimiento de pertenencia a un espacio común.

Este enfoque, conocido como MERCOSUR Social o Político, atrajo la participación de otros seis países de América del Sur como Asociados, haciendo que en la actualidad el bloque se encuentre compuesto por cuatro Estados Miembros Plenos: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, así como por seis Estados Asociados: Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. En otras palabras, a excepción de Guyana y Surinam, todos los países de América del Sur forman parte del MERCOSUR y son Estados Asociados en su vertiente social y política.

En el año 1996, se estableció la Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR. Originalmente, el tema migratorio era gestionado por el Grupo de Trabajo Especializado Migratorio, que estaba subordinado a la Comisión Técnica, compuesta por funcionarios del ámbito de seguridad. Esta dinámica, naturalmente, influía en la perspectiva y enfoque sobre las cuestiones migratorias debido a la naturaleza de las experiencias y conocimientos de sus miembros.

En 2003, el Grupo de Trabajo Especializado Migratorio fue reemplazado por el Foro Especializado Migratorio (FEM), el cual sigue activo hasta nuestros días. La introducción del Foro acentuó el enfoque de los Derechos Humanos en el tratamiento de los temas migratorios. La distinción clave entre el antiguo Grupo Especializado Migratorio y el actual Foro Especializado Migratorio radica en que este último está directamente vinculado con la Reunión de Ministros. Este cambio implicó en la práctica que los documentos negociados en el Foro ya no requieren la aprobación previa de la Comisión Técnica antes de ser firmados por la Reunión de Ministros.

Asimismo, un hecho a mencionar es que hasta ese entonces entre los países del bloque del MERCOSUR no existía una política común respecto de los requisitos que un extranjero extra-bloque debía presentar para obtener residencia u otorgamiento de visa, por lo que las primeras reuniones de trabajo consistieron en sistematizar la gran cantidad de información al respecto.

### **3. Grupo de Trabajo Especializado Migratorio y Foro Especializado Migratorio**

Entre los primeros hitos dentro de los primeros años de trabajo del Grupo Migratorio se encuentra la implementación de controles fronterizos coordinados, reforzados y sorpresivos. En este marco, las autoridades de control migratorio de ambos lados de la conocida como “triple frontera” llevaron a cabo inspecciones simultáneas para detectar actividades ilícitas relacionadas con la migración, como el uso de documentos falsos, el tráfico de personas y el secuestro de menores, entre otros delitos.

Para llevar a cabo estos controles especiales, las autoridades competentes establecían un calendario semestral que detallaba cuándo y dónde se realizaban estos controles sorpresivos. Actualmente, este mecanismo de control reforzado continúa en funcionamiento bajo la misma modalidad.

Desde los primeros años del Grupo Especializado Migratorio, se reconoció la necesidad de establecer un régimen especial de ingreso y salida para los habitantes de las zonas fronterizas en el territorio del Mercosur. La perspectiva de seguridad predominante en esos primeros años llevó a que este régimen especial se enfocara principalmente en mejorar la capacidad de controlar la entrada y salida de la población que cruza la frontera a diario. En respuesta a esta necesidad, en 1999, mediante Acuerdos de Ministros del Interior, se aprobó un modelo de Tarjeta de Tránsito Vecinal Fronterizo (TVF) para el MERCOSUR. Posteriormente, en el año 2000, Argentina presentó un diseño de TVF informatizada. Esta tarjeta está actualmente en uso, y los países han acordado que su alcance se determine de manera bilateral, permitiendo así una gestión más flexible y adaptada a las necesidades específicas de cada país.

En 2001, el Grupo Migratorio del MERCOSUR emitió la Declaración de Asunción sobre Trata de Personas y Tráfico de Migrantes. En este documento, los Ministros expresaron su enérgica condena hacia este delito repugnante y se comprometieron a combatirlo de manera conjunta y coordinada. Este compromiso marcó el inicio de una serie de acciones que culminaron en mayo de 2002 con la firma del Acuerdo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes entre los Estados Parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile. Posteriormente, se estableció el Plan de Lucha contra la Trata de Personas entre los Estados Partes y Estados Asociados, como parte de los esfuerzos regionales para combatir este grave problema.

En el segundo semestre del año 2002, se negoció en el Grupo Migratorio el Acuerdo sobre Residencia del MERCOSUR, Bolivia y Chile, un evento que marcaría un hito en la historia del MERCOSUR. Se realizará un análisis detallado de este acuerdo más adelante en este documento.

La firma de este acuerdo generó una mayor conciencia sobre la importancia del tema migratorio para el avance de la integración regional. Las características de su negociación y el impacto que tuvo su firma demostraron la naturaleza específica de este asunto y la conveniencia de que los resultados de las negociaciones del Grupo Especializado Migratorio fueran presentados directamente en la Reunión de Ministros, sin pasar previamente por la revisión de la Comisión Técnica.

En base a esta experiencia, la delegación argentina propuso modificar la estructura interna de la Reunión de Ministros del Interior. A pesar de algunas objeciones por parte de miembros de la Comisión Técnica, se logró avanzar con la propuesta. Finalmente, el proyecto de acuerdo para la creación del Foro Especializado Migratorio (FEM) fue elevado a la firma de los Ministros.

Es desde entonces, a raíz de la creación del FEM, que los temas migratorios en la región comenzaron a tomar una nueva profundidad. Como bien lo especifica la página web del organismo, el FEM “es el ámbito primario de tratamiento de la movilidad humana de nuestro bloque regional. Funciona en el ámbito de la Reunión de Ministros de Interior y Seguridad del MERCOSUR y Estados Asociados, y tiene entre sus funciones el estudio del impacto de las migraciones en la región y fuera de ella, y el análisis y desarrollo de proyectos de normas y acuerdos en materia migratoria que regirán para los países del bloque” (Argentina.gov.ar, s/f).

#### **4. La Agenda del Fondo Especializado de Migraciones (FEM)**

Los siguientes párrafos buscan analizar el rol del FEM y su influencia en la formulación de la Política Migratoria Regional, considerando la historia migratoria de los Estados Parte y la determinación de estos países para establecer la agenda del Foro. El mayor logro del FEM lo representa la entrada en vigor en el año 2009 del “Acuerdo sobre residencia para nacionales de los Estados Parte del Mercosur y Estados Asociados” (Decisión CMC N° 28/02), que hoy aplica a nueve de los doce Estados Suramericanos. Sin lugar a dudas, el FEM se convirtió en un espacio fundamental para el abordaje de las migraciones en la región y para la ampliación de derechos de los migrantes.

Con el correr de los años, asimismo, el FEM se ha convertido en un ámbito clave para la construcción de la “Ciudadanía Mercosur”, a través de la permanente búsqueda de consensos para establecer normativas regionales que faciliten la movilidad humana. Sus actividades incluyeron tanto a la OIM como al Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur (IPPDH), quienes han presentado avances en cooperación y propuestas de proyectos para fortalecer la capacidad de los países del bloque regional en sus acciones relacionadas con la migración y los derechos humanos.

En la práctica, el Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR se ha centrado en abordar aquellos desafíos relacionados con la búsqueda de metodologías para acelerar los plazos y procedimientos de implementación de los instrumentos migratorios formalmente "vigentes",

así como también en fomentar el compromiso para llevar a cabo estas implementaciones. Esto se logró a través de iniciativas que involucran el intercambio de experiencias, la creación de espacios compartidos para la formación y capacitación, y la cooperación técnica en la materia. Estas iniciativas se han convertido en el enfoque central de las discusiones en este foro.

Desde esta perspectiva, aunque el foro avanza en el diálogo político sobre el tema migratorio, se puede decir que, como instancia en la que participan las autoridades responsables de los organismos migratorios de cada Estado, se dedica principalmente a resolver problemas relacionados con la aplicación de los compromisos regionales. Esto sin duda representa uno de los desafíos principales que enfrenta el bloque en este ámbito.

Quizás en la actualidad, existen también otros espacios por fuera del Mercosur donde se está concentrando el diálogo político sobre migración en la región, como por ejemplo la Conferencia Sudamericana de Migraciones, que, debido a su dinámica amplia y no vinculante, permite explorar formas creativas para avanzar hacia una mayor integración en este terreno.

Vale mencionar también, que a lo largo de su existencia el Foro Especializado del MERCOSUR ha llevado a cabo una labor de capacitación muy significativa dirigida a los funcionarios migratorios de los Estados miembros. Han organizado seminarios presenciales y han implementado cursos a distancia como parte de sus iniciativas de formación, lo que trae aparejado una mayor conciencia sobre la importancia de las cuestiones migratorias.

## **B. Instrumentos regulatorios sobre migraciones en el Mercosur**

Siguiendo las ideas del trabajo de Pardo Carrasco (2013), la historia migratoria de los países y la disposición y voluntad de los Estados para dar forma a la agenda del FEM tienen un impacto directo en la gestión de los instrumentos normativos que formarían la Política Migratoria de la Región. El Acuerdo de Residencia y el Acuerdo sobre Documentos de Viaje, que nacen en el seno del Foro, ejemplifican los elementos que constituyen las bases de la política regional en cuestiones de migrantes.

### **1. Acuerdo de Residencia**

En primer lugar, respecto del **Acuerdo de Residencia**, fue Argentina quien propuso la creación del Acuerdo presentando el correspondiente anteproyecto durante la reunión del Grupo de Trabajo Especializado Migratorio en Brasil en octubre de 2002. En noviembre del

mismo año, las comisiones acordaron el texto del Acuerdo que sería considerado por los Ministros. El texto terminaría siendo consolidado en la XII Reunión de Ministros del Interior en noviembre de 2002.

El Acuerdo refleja los principios fundamentales del Mercosur al desarrollar estrategias comunes para intensificar la cooperación entre las partes, fortalecer el proceso de integración y establecer una política de libre circulación de personas en la región. Además, busca resolver los problemas migratorios y armonizar las leyes, como se detalla en el texto del Acuerdo.

En su contenido final, los artículos del Acuerdo subrayan el objetivo central de permitir que los ciudadanos de un Estado parte tengan la oportunidad de obtener residencia legal en otro Estado firmante. Específicamente, se aclara que esta facilidad se aplica tanto a aquellos que deseen mudarse a otro Estado parte después de llegar a su destino final como a aquellos que deseen hacerlo desde su lugar de origen. Esta residencia tiene un carácter temporal y tiene una duración de dos años, tras los cuales es posible solicitar la residencia permanente.

Además, el Acuerdo establece los criterios legales y las normativas generales que los solicitantes deben cumplir para acceder a los beneficios de la residencia legal. Esto garantiza la igualdad de derechos y libertades civiles, asegura un trato equitativo, facilita la reunificación familiar y permite la transferencia libre de remesas.

En 2003, las delegaciones mencionaron el estado de aplicación del Acuerdo. Argentina informó que se encontraba en la etapa previa al Congreso de su país, mientras que Chile indicó que el documento estaba siendo estudiado por los departamentos de Interior y Relaciones Exteriores.

Durante la evaluación del estado de incorporación de los Acuerdos firmados en 2006, las delegaciones consideraron prioritario acelerar la implementación del Acuerdo de Residencia, ya que era fundamental para los demás Acuerdos alcanzados en este ámbito (XI Reunión del FEM).

En 2007, Paraguay anunció estar cerca de incorporar el Acuerdo en su legislación, lo que llevó a la Declaración de Porto Alegre, destacando la importancia de este paso. El documento instaba a los Estados del FEM no vinculados a unirse, dada la relevancia del Acuerdo para la movilidad en la región. En octubre de 2008, Bolivia ratificó el Acuerdo.

En 2009, Brasil confirmó la plena aplicación del Acuerdo. Ese mismo año, se emitió la Declaración de Montevideo, celebrando la vigencia del Acuerdo y resaltando su importancia al facilitar el acceso a la residencia basado en la nacionalidad y garantizar la igualdad de derechos civiles, sociales y económicos entre los nacionales de las Partes.

En 2010, Argentina y Brasil reafirmaron la plena aplicación del Acuerdo en sus territorios nacionales y consulados en la región. Bolivia también informó la implementación completa del documento, lo que significaba que todos los países firmantes estaban aplicando el Acuerdo en su totalidad.

Desde entonces se implementan mecanismos de cooperación para prevenir situaciones de empleo ilegal y migraciones forzadas. Estos mecanismos tienen como objetivo proteger a los migrantes y aplicar sanciones necesarias a los empleadores que infrinjan las leyes migratorias tanto como para la prevención de actividades ilícitas como el narcotráfico.

## **2. Acuerdo sobre documentos de viaje**

En segunda instancia, el Acuerdo sobre documentos de viaje es otra de las grandes contribuciones en el marco del FEM.

En la XXII Reunión de Ministros del Interior del Mercosur, según el Acta No. 02/07 en Montevideo, se aprobó la modificación del Acuerdo Interministerial de la Resolución No. 75/96 del Grupo Mercado Común sobre Documentos de Viaje de los Estados Parte y Asociados del Mercosur. Esta modificación amplió la normativa anterior para incluir a los Estados Asociados.

Al año siguiente, en 2008, durante la XXIII Reunión del FEM en marzo, se presentó la solicitud de adhesión de la República del Perú al Acuerdo. Además, Argentina hizo una presentación sobre ciertos aspectos formales que debían considerarse para la aprobación del Acuerdo Interministerial como norma internacional. Esto se hizo teniendo en cuenta la normativa vigente que regula el proceso de elaboración de normas en el ámbito del Mercosur.

En la mitad del mismo año, durante la XXIV Reunión del FEM, Argentina presentó el Documento final que fue aprobado mediante el Decreto No. 18/08. Este documento reconocía la validez de los documentos de identificación para el tránsito de nacionales y residentes regulares de los Estados Parte y Asociados en la región. Con la adhesión de Colombia y Perú, el Acuerdo incluyó a las 10 delegaciones del organismo. En octubre, todas las delegaciones

proporcionaron los datos relativos a las especificaciones técnicas y los elementos de seguridad de sus documentos, con la excepción de la República de Perú.

Finalmente, para el año 2010, se informó que el Acuerdo se estaba aplicando plenamente, a excepción de Venezuela, que lo aplicaba solo a ciudadanos argentinos. En 2011, Argentina presentó un documento de modificación del anexo del Acuerdo (Decreto No. 14/11), en el cual se definían los documentos requeridos por cada delegación, en respuesta a los cambios realizados por Argentina, Brasil, Bolivia y Colombia. Más tarde en ese mismo año, Paraguay presentó sus nuevos documentos actualizados junto con la delegación de Brasil.

Como se mencionó anteriormente, el Acuerdo sobre Documentos de Viaje No. 18/08 se estableció con la intención de fortalecer las relaciones entre las delegaciones y crear un sistema migratorio común más sólido para la región. Un aspecto crucial al evaluar este Acuerdo y comprender su importancia es reconocer que se convierte en el instrumento que establece la normativa para el tránsito de los migrantes en la región.

En este sentido, se acordó reconocer la validez de los documentos detallados en su anexo, los cuales fueron presentados por la delegación de cada país, como los documentos necesarios para la identificación de las personas. Estos documentos son aplicables tanto para los ciudadanos de la región como para los residentes bajo cualquier tipo de permiso temporal. Es decir, estos documentos son esenciales para la identificación de las personas, ya sean ciudadanos de los países de la región o residentes que cuenten con algún tipo de permiso temporal en estos países.

En relación a la implementación real del Acuerdo, según el informe presentado en 2008, la mayoría de las delegaciones afirmaron aplicarlo completamente para los firmantes del Acuerdo. Sin embargo, hubo algunas excepciones: Brasil no lo aplicó completamente respecto a Venezuela, Uruguay no lo aplicó completamente respecto a Perú, Venezuela y Ecuador, y Venezuela no lo aplicó completamente respecto a todos los demás países.

Finalmente, es importante destacar nuevamente el avance más significativo logrado con la creación del Acuerdo sobre Documentos de Viaje: permitir el tránsito de personas con la facilidad de identificarse mediante documentos básicos de identificación en cada Estado. Esto incluye la Cédula de Ciudadanía, el Documento Nacional de Identidad o la Cédula de Identidad, lo que proporciona alternativas al uso obligatorio del pasaporte. Este logro representa un paso importante hacia una mayor facilidad y flexibilidad en los viajes y la movilidad de las personas en la región.

### **3. La declaración de Santiago**

En el año 2004, durante la Presidencia Pro Tempore de Argentina, se estableció un hito significativo en el enfoque de derechos en el Mercosur: la Declaración de Santiago sobre Principios Migratorios del bloque. Esta declaración representó una nueva perspectiva del Mercosur sobre las migraciones. En primer lugar, reconocía la soberanía estatal sin menoscabar los derechos de los migrantes. En segundo lugar, subrayaba la necesidad de abordar las migraciones desde una perspectiva multilateral que considerara tanto los desafíos asociados a este fenómeno como sus potencialidades para promover el desarrollo y construir sociedades más justas y diversas.

La presente Declaración sostiene que “el MERCOSUR debe reafirmar ante el resto del mundo su vocación de trabajar hacia una nueva política migratoria, fundamentada en la dimensión ética del respeto a los Derechos Humanos y en su inserción en las relaciones internacionales (..) que se reconoce que el importante rol de los trabajadores migrantes es un valioso capital social que dinamiza y potencia a los diversos sectores económicos y sociales de los países de acogida migratoria (...) Que se reconoce el derecho de los Estados de ejercer el adecuado control de sus fronteras, pero sin tratar la irregularidad migratoria como hecho punible de derecho penal” (Declaración de Santiago, 2004).

### **4. El estatuto de la Ciudadanía**

Después del Acuerdo de Residencia, otro paso crucial logrado en el MERCOSUR fue la adopción del "Plan de Acción del Estatuto de Ciudadanía del MERCOSUR" (Decisión CMC 64/10). Este plan tiene como objetivo una implementación progresiva con miras a lograr su plena aplicación para el trigésimo aniversario de la firma del Tratado de Asunción en 2021.

Esta propuesta, liderada por el gobierno de Brasil, comprende una serie de derechos fundamentales para los ciudadanos de los Estados Partes del MERCOSUR. Estos derechos incluyen la instauración de una política de libre circulación de personas en la región, la garantía de igualdad de derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas para los ciudadanos de los Estados parte, y condiciones equitativas de acceso al empleo, la atención médica y la educación. Además, contempla el reconocimiento gradual de los derechos políticos para los ciudadanos de un Estado Parte, lo que incluye la posibilidad de elegir parlamentarios del bloque, entre otras disposiciones.

Para alcanzar estos objetivos en diversas áreas, como la libre circulación de personas, las fronteras, la cooperación consular, la educación, el empleo, la seguridad social, la identidad, las comunicaciones y los derechos políticos, se han delineado una serie de tareas y actividades. Cada uno de estos ámbitos cuenta con un cronograma de trabajo específico elaborado por las diversas instancias del MERCOSUR con competencia en cada tema.

### **C. Legislación interna de los países del Mercosur sobre las migraciones**

En América del Sur existe una situación heterogénea en cuanto a las legislaciones que regulan de fondo la cuestión migratoria en cada uno de los Estados. Esto, sin dudas, se ve atravesado por la historia en las sociedades en Sudamérica en relación a las migraciones y las asimetrías propias de los países que conforman el bloque Mercosur, tanto por aspectos económicos, sociales o políticos.

#### **Argentina**

Argentina es un país que se destaca como un ejemplo sobresaliente en la región cuando se evalúan los impactos de los flujos migratorios en su identidad estatal. Desde los años de la historia colonial hasta los primeros años del siglo XX, el Estado argentino ha ido construyendo sus raíces en base los flujos migratorios, constituidos principalmente por ciudadanos europeos. En este sentido, las élites políticas desde ese entonces han desarrollado la base productiva del país en base al pensamiento de la réplica del modelo europeo de trabajo y lo han plasmado incluso en las bases de la Letra Magna del país.

Esta política de puertas abiertas por parte de Argentina, se expandió más tarde incluyendo a residentes extranjeros de otros países latinoamericanos y principalmente vecinos. Por lo que la fuerza migratoria en Argentina en la actualidad incluye asimismo personas de Paraguay, Bolivia y Chile, que en la actualidad forman una parte vital del tejido social argentino.

La legislación migratoria en Argentina ha evolucionado con el tiempo y ha sido reconocida internacionalmente como un referente en el tema. Este reconocimiento se debe en gran parte a la comprensión profunda y como se explicó, al desarrollo continuo del país en el ámbito de la migración, una característica intrínseca de su identidad como Estado Nación.

En la actualidad, sus marcos legislativos respecto de la cuestión migratoria se basan en la Ley 25.871 promulgada en 2004, la cual reemplazó al decreto-ley No 22.439, emitido por el último gobierno de facto en 1981. Este cambio legal marcó un giro conceptual significativo en

relación con las políticas migratorias anteriores. La nueva legislación se caracteriza por el reconocimiento de una serie de garantías para la población extranjera que anteriormente les eran negadas.

Entre las garantías más importantes otorgadas por esta ley se incluyen el "derecho humano" a migrar, el acceso a los servicios de salud y educación pública sin importar su condición migratoria, el derecho a un debido proceso en situaciones de detención y expulsión, la asistencia jurídica gratuita, la reunificación familiar, y la provisión de información y asesoramiento por parte del Estado en todos los aspectos relacionados con su integración en el país receptor. Además, la ley habilita al Estado argentino a proporcionar un trato diferenciado a los inmigrantes de los Estados miembros del MERCOSUR, que introduce el "criterio de nacionalidad" derivado del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR como una nueva categoría para la residencia en el país.

Otro de los aspectos destacados fue la implementación de medidas de regularización migratoria, especialmente a través del Programa "Patria Grande", dirigido a los ciudadanos de países del MERCOSUR Ampliado. Este programa permitió la simplificación de los trámites de residencia, reduciendo la documentación requerida y descentralizando su ejecución a través de diversas organizaciones en todo el territorio nacional. Argentina implementó unilateralmente el criterio de nacionalidad del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR, sin exigir reciprocidad, facilitando así la integración de los migrantes de la región en el país.

Es crucial destacar que Argentina no solo ha sido un receptor de población, sino también un país expulsor de migrantes en ciertos momentos de su historia. La capacidad de Argentina para integrar y acoger a personas de diversas culturas y orígenes sigue siendo una característica fundamental del país en el contexto regional. La diversidad y apertura de Argentina hacia los migrantes han contribuido significativamente a su identidad nacional y a su riqueza cultural.

## **Brasil**

Brasil presenta una dinámica migratoria única en la región, marcada por su historia compleja. Durante la época postcolonial portuguesa, el país experimentó un importante flujo migratorio debido a la trata de esclavos, lo que resultó en una significativa presencia de mano de obra negra. Este fenómeno histórico dejó una huella indeleble en la estructura social y económica de Brasil.

Tras la abolición de la esclavitud, Brasil experimentó un cambio en su dinámica migratoria con la llegada de trabajadores asalariados. Durante los siglos XIX y XX, según los estudios de la OIM sobre Brasil, se observó un aumento en el trabajo manual, especialmente en el sector agrícola y, en menor medida, en el sector industrial, gracias en parte a la contribución de inmigrantes europeos.

Entre 1872 y 1930, Brasil se convirtió en un destino atractivo para la población europea, recibiendo alrededor de 4 millones de inmigrantes. Esta afluencia masiva contribuyó a la diversidad cultural y étnica del país, influyendo en su identidad nacional de maneras significativas. La migración en Brasil no solo está marcada por su pasado histórico, sino también por su capacidad para adaptarse y absorber diversas culturas, enriqueciendo así su patrimonio nacional.

Desde entonces los avances de Brasil han sido notables, particularmente en el apoyo a los brasileños en el extranjero o en tránsito en áreas de frontera. Un ejemplo claro de estos esfuerzos radica en las iniciativas del Ministerio de Relaciones Exteriores, que ha reconocido la presencia significativa de comunidades brasileñas en el extranjero. Esto se ha traducido en la creación de nuevos puestos consulares para atender a estos ciudadanos y en la promoción del registro de brasileños indocumentados en el exterior. Además, se han fomentado debates y organizaciones comunitarias a través de foros específicos.

Dentro de la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores, existe una División de las Comunidades Brasileñas (DBR), vinculada al Departamento Consular y de Brasileños en el Exterior, que a su vez está bajo la supervisión de la Subsecretaría General de las Comunidades Brasileñas en el Exterior (SGEB). Las principales responsabilidades de la DBR incluyen compilar y procesar datos sobre las comunidades brasileñas en el exterior, establecer canales de comunicación entre estas comunidades y el Ministerio de Relaciones Exteriores, ayudarlas en su organización y asociación, acompañar y negociar acuerdos internacionales que beneficien a estas comunidades, y coordinar acciones y políticas de apoyo en colaboración con otros órganos gubernamentales brasileños (Neto & Sprandel, s/f).

## **Paraguay**

Las leyes migratorias se basan en criterios relacionados con las necesidades de su mercado laboral. Si bien es cierto que esto es una tendencia en Latinoamérica, hay países que lo demuestran con mayor intensidad. La ley migratoria general de Paraguay, establecida en la Ley 978/1996, es un ejemplo clásico que tiene como objetivo proteger el empleo interno,

salvaguardar las fronteras y aplicar una rigurosa selección de migrantes. Además, esta ley confiere al Estado la responsabilidad de ejercer un control social fuerte en este proceso.

Respecto a la estructura gubernamental y agencias vinculadas, es menester nombrar la Dirección General de Migraciones (DGM), que es responsable de la ejecución de las políticas migratorias nacionales. La DGM supervisa la situación legal de los extranjeros en el país y tiene la autoridad para sancionarlos en caso de infracción legal. La admisión, ingreso, permanencia y salida de extranjeros al territorio paraguayo está estrictamente controlado y registrado bajo la administración de la DGM.

Los extranjeros admitidos en el país son elegibles para la residencia y pueden acudir personalmente a la DGM, donde formalmente podrán solicitar la Residencia Permanente o Temporal. Para presentar la solicitud de Residencia se necesitarán algunos documentos que deberán adjuntarse a los formularios. Todos los viajeros, extranjeros y paraguayos deben registrar su entrada y salida en Paraguay y deben pasar por puesto de control, puestos de control abiertos por las autoridades correspondientes (LEY N° 978/96, s/f).

## **Uruguay**

Si bien el capítulo III de esta investigación se centra en su caso, se hará una breve descripción introductoria y general en los siguientes párrafos. Respecto del aparato gubernamental, la Dirección Nacional de Migración es la encargada de regular las migraciones en Uruguay y supervisar la situación legal de los extranjeros en el país. Uruguay reconoce la igualdad de derechos entre extranjeros y uruguayos, sin distinción de género, raza, color, idioma, religión, opinión política, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.

El país ofrece diferentes tipos de permisos de residencia para extranjeros, como residencia temporal, permanente y especial, y los requisitos para cada tipo de permiso varían. Uruguay también ofrece servicios sociales, de salud y educación a los migrantes y sus familias. Según las Naciones Unidas, hay 108,267 inmigrantes viviendo en Uruguay, lo que representa el 3.16% de la población del país. La mayoría de los inmigrantes provienen de Argentina, España y Venezuela (OIM, S/F).

## **D. La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Mercosur**

Otro de los puntos a destacar en este capítulo es el trabajo conjunto entre la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el MERCOSUR. Ambas entidades han trabajado juntas en diferentes iniciativas y en un sentido multinivel las problemáticas migratorias que atraviesan la región. El origen de la cooperación entre estos organismos alcanzó su punto más relevante a raíz de la firma de un memorando de entendimiento entre la OIM y el bloque de países Mercosureños en el año 2015. Argentina fue el país encargado de participar como representante del bloque Mercosur reafirmando el “inicio de una nueva etapa” en el tratamiento de temas como “la migración laboral, migración transfronteriza, flujos migratorios mixtos, integración social de los migrantes, gestión de fronteras, estandarización de estadísticas, sistemas de información sobre la migración, trata de personas y tráfico ilícito de migrantes” (OIM, 2015).

Desde entonces, el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH) del MERCOSUR publica anualmente un manual regional sobre los derechos humanos de las personas migrantes, en el que habitualmente se menciona la colaboración con la OIM. El rol del IPPDH del MERCOSUR también ha consistido en ofrecer cursos virtuales en derechos humanos y política migratoria en colaboración con expertos de la OIM.

Asimismo, el trabajo del FEM ha sido posible gracias a los datos y el apoyo técnico brindados por el OIM, donde también es posible rastrear las iniciativas conjuntas entre ambas organizaciones. Los informes realizados en conjunto suelen poseer un gran rigor técnico. Este informe resume datos estadísticos oficiales sobre los permisos de residencia, tanto generales como aquellos otorgados a través del Acuerdo de Residencia de MERCOSUR, además de los movimientos de entrada y salida registrados en las fronteras internacionales. Estos indicadores sobre la movilidad humana en la región proporcionan información sobre la situación de las migraciones en un contexto de cambios y transformaciones debido a la pandemia del coronavirus y sus consecuentes impactos económicos y sociales.

## **E. Consideraciones**

Los temas respecto a la evolución de las migraciones en el marco del Mercosur evidencian altos y bajos, siendo que tanto las demoras causadas por consultas internas como los ajustes normativos e institucionales han sido un problema recurrente en el bloque, así como la falta de coherencia regional con los ordenamientos internos. Por lo tanto, se llega a una primera conclusión, que para cumplir con la intención declarada de lograr una integración completa en todos los aspectos por parte de los participantes del FEM, se necesita un compromiso real y

un pensamiento que resalte empatía con los derechos de las personas migrantes más allá de los intereses de los Estados o gobernantes de turno.

Se suma a lo anterior que la participación de sectores distintos a las Cancillerías o Ministerios del Interior de los Estados del Mercosur ha sido limitada, y la discusión sobre migraciones ha quedado excluida de órganos sin poder de decisión, como el Foro Consultivo Económico y Social (FCES) o la Comisión Parlamentaria Conjunta. A pesar de que estos órganos han tratado el tema, su influencia en el debate regional y en la toma de decisiones ha sido limitada, según señaló Laura Bogado.

Por otra parte, la libertad de circulación de las personas sigue pendiente en el Mercosur. Es crucial establecer un mecanismo de enforcement o un órgano jurisdiccional autónomo para otorgar credibilidad y sostenibilidad a las políticas logradas, que son avances significativos. Aunque el objetivo de la libre circulación ha vuelto a ser parte de la agenda, en casi una década no se han tomado medidas concretas al respecto. Además, persisten desafíos importantes en la eliminación de la discriminación hacia los migrantes y en la garantía de igualdad efectiva de derechos, incluyendo remuneraciones, en comparación con los ciudadanos nacionales.

Es evidente que a pesar de los avances la lógica nacional sigue primando sobre la regional, y esto se refleja en la diversidad de enfoques de políticas migratorias de los Estados miembros y asociados. Algunos países, como Argentina, Uruguay, Ecuador y Bolivia, adoptan legislaciones migratorias centradas en los derechos humanos, mientras que otros, como Chile, Brasil, Paraguay y Colombia, tienen orientaciones más securitarias y utilitarias, vinculadas a las necesidades laborales de sus mercados.

A pesar de los avances lentos y las diferencias entre países en su enfoque migratorio, cada Estado ha logrado tomar medidas específicas adaptadas a las circunstancias nacionales y regionales. Este proceso, aunque lento y lleno de contradicciones, representa un paso hacia adelante en el tratamiento de los movimientos migratorios como un elemento esencial para lograr una integración efectiva. La heterogeneidad de patrones, vínculos, historias y experiencias migratorias en cada Estado justifica la variación en la importancia que se da a la cuestión migratoria en la agenda pública de cada país, como señalan varios académicos.

Respecto del análisis de la trayectoria en los temas de migraciones, Argentina y Brasil se consideran los Estados más influyentes en el escenario regional. Su influencia se basa en su profundo conocimiento de los flujos migratorios, su comprensión de las necesidades que sus

sociedades han enfrentado para adaptarse a las situaciones planteadas por los nuevos residentes, y su habilidad para responder y proponer temas a discutir en el Foro.

Otro grupo de países, en los que podríamos incluir a Paraguay, Uruguay y Chile han demostrado interés en el tema y han implementado medidas consensuadas. Sin embargo, todavía enfrentan desafíos, especialmente debido a su histórico papel como países emisores de migrantes. Además, sus estructuras institucionales internas han experimentado demoras e inconsistencias en relación con las demandas surgidas a lo largo de la historia del FEM.

Por último, Venezuela, Colombia, Perú, Bolivia y Ecuador se encuentran en el grupo de países en desarrollo más bajos. Estos actores son relativamente nuevos en la institución y tienden a ser pasivos y poco propositivos. Sus estructuras internas aún están en proceso de construcción y, en su mayoría, se centran en sus circunstancias específicas en lugar de adoptar una perspectiva regional más amplia.

Todo lo anterior, justifica la importancia de que el Foro de Evaluación Migratoria del MERCOSUR haya establecido como objetivo principal trabajar en la internalización de acuerdos regionales y desarrollar estrategias para su implementación efectiva. Este enfoque se debe a la necesidad de superar los obstáculos que han impedido la realización de cambios significativos en el tratamiento de temas migratorios a nivel regional.

Estos desafíos están estrechamente relacionados con el hecho de que cada país ubica la cuestión migratoria en un lugar diferente en su agenda pública. Esta disparidad es lógica dada la diversidad de patrones y experiencias migratorias en cada Estado miembro del MERCOSUR. La variabilidad en las perspectivas y prioridades de los países respecto a los asuntos migratorios complica la creación de políticas comunes y la implementación efectiva de los acuerdos regionales.

En cuestiones de migración, no hay respuestas universales ni verdades inmutables; cada región y cada país tienen sus singularidades. El único denominador común en todos los movimientos migratorios termina siendo siempre el factor humano.

## **CAPÍTULO III**

### **A. Política migratoria uruguaya**

#### **1. Definición de política migratoria**

A la hora de analizar la política migratoria uruguaya en el período presentado (1990-2021) con el objetivo de vislumbrar la aplicación y la efectividad de la misma, así como también de los instrumentos regionales e internacionales en materia migratoria trabajados en los capítulos previos, es necesaria una primera aproximación sobre lo que comprende una política migratoria.

En este sentido, el concepto de política migratoria puede definirse como “la prerrogativa estatal de ejercer control sobre los flujos que llegan a, se originan en, o atraviesan un determinado territorio” (Helion Póvoa Neto & Marcia Anita Sprandel, 2010: 60). Además, a nivel internacional, la describen como “el conjunto de actividades del Estado que buscan intervenir en los flujos migratorios con origen o destino en un país, en cuanto a la regulación del ingreso, permanencia e integración a la sociedad de inmigrantes, así como en el apoyo a los ciudadanos emigrantes en su permanencia en el exterior, o en los casos de retorno” (Helion Póvoa Neto & Marcia Anita Sprandel, 2010: 60).

Según lo expresado por Mármora (1997), la intencionalidad de las políticas migratorias se refleja según el objetivo específico con que estas son formuladas y desarrolladas (p.98). Además, según menciona el autor, “una intencionalidad específica de una política no necesariamente anula a otra, sino que, en algunos casos, puede complementarla y en otros puede coexistir” (Mármora 1997, p.102). En este sentido, expone en su libro un cuadro denominado ‘Desarrollo de las Políticas Migratorias’ (p.103-107), en el cual formula cinco tipos de objetivos generales que puede llevar consigo el desarrollo de una política migratoria.

Los cinco tipos de objetivos generales, a grandes rasgos, son:

1. Retención: los objetivos específicos de este tipo de política migratoria son:
  - Establecer la población en su territorio de origen a través de un mayor desarrollo.
  - Restringir la emigración mediante acciones como el control en la frontera o de trámite de residencias

2. Promoción: sus tres objetivos específicos son:
  - Fomentar la inmigración: a partir de programas y acciones para la facilitación del ingreso y radicación.
  - Expulsión de población: este objetivo está relacionado con programas de deportación, mediante acciones como la detención y traslado.
  - Fomentar la emigración: a partir de programas de migración laboral, o brindando información a potenciales migrantes.
  
3. Regulación: este objetivo se vincula a intervenir en los flujos migratorios con el fin de lograr una modificación en los mismos. De esta forma, le corresponden tres objetivos específicos:
  - Permitir la libre circulación internacional de personas a través de programas de reunificación familiar, así como de integración regional, o acciones para/con personas refugiadas.
  - Canalizar los movimientos migratorios mediante acciones como intermediación de la oferta, demanda de programas de recursos humanos calificados, trabajadores temporarios, o acciones que tengan por objetivo la facilitación del ingreso de migración con capital.
  - Restringir la migración llevando a cabo acciones como el control de residencia o controles fronterizos.
  
4. Recuperación: sus dos objetivos específicos son:
  - Abrir la puerta a la repatriación con programas de retorno al país.
  - Poner en marcha la participación de aquellas personas que emigraron en su sociedad de origen, a través de programas de vinculación con la misma.
  
5. Incorporación: el único objetivo específico de la incorporación es promover la integración de la persona que inmigró a la sociedad del Estado receptor, mediante su inserción en el entorno social, laboral, educativo, entre otros.

En este sentido, es menester a la hora de analizar la política migratoria de un Estado deben tener en cuenta los siguientes factores: las leyes sobre migración vigentes y el estado de las mismas; la voluntad política (pudiendo ser demostrada porque los diferentes partidos gobernantes la mantuvieron en el tiempo); los datos nacionales sobre la población de personas migrantes y los flujos migratorios; el propósito y las tendencias de la política

migratoria para la reunificación familiar<sup>2</sup>; las formas de protección y los programas que existan para los migrantes en la sociedad, y la capacidad y los recursos institucionales.

## **2. Antecedentes de la política migratoria uruguaya: cinco períodos históricos según la OIM**

La Organización Internacional para las Migraciones menciona en su documento *Perfil Migratorio de Uruguay 2011* (2011) una periodización histórica de cinco etapas por las cuales atravesó la política migratoria uruguaya a lo largo del tiempo.

La primera instancia mencionada es la etapa *colonial*, en la cual “el ingreso y la radicación de personas en los territorios del imperio español eran muy restringidos cuando estuvieron vigentes las Leyes de Indias. Sin embargo, entre los principios del movimiento independentista estaba la libertad de ingreso, salida y radicación de personas en los territorios americanos, lo cual quedará reflejado en la primera Constitución de la República Oriental del Uruguay, que establece en su Art. 147 que: ‘Es libre la entrada de todo individuo en el territorio de la República, su permanencia en él y su salida con sus propiedades, observando las leyes de policía y salvo perjuicio de tercero’” (Organización Internacional para las Migraciones, 2011: 119).

En el segundo período histórico, comprendido desde el último cuarto del siglo XIX hasta mediados del siglo XX, las políticas migratorias uruguayas estuvieron focalizadas en la *atracción de inmigración europea*. Dichas políticas “tenían objetivos poblacionales (aumento de habitantes, asociado a una “mejora racial” de corte evolucionista y eurocéntrica), económicos (convocar a colonos agrícolas y personal altamente calificado) y/o políticos (controlar el ingreso y egreso de grupos contrahegemónicos)” (Organización Internacional para las Migraciones, 2011: 119).

La tercera etapa comprende la *dictadura cívico-militar*, que se prolongó desde 1973 hasta 1984, y en la cual al inicio se dio un importante proceso de emigración de la población uruguaya, por motivos económicos, principalmente a Argentina, a lo que se sumó luego el exilio político a causa de la represión dictatorial. Un hecho significativo de mencionar es que “hacia fines de la dictadura, entre 1982 y 1984, se comienza a elaborar una política de estímulo al retorno, que cristaliza en 1985 cuando se crea la Comisión Nacional de

---

<sup>2</sup> Entendida como un proceso por el cual los miembros de un grupo familiar, separados forzosamente o por migración voluntaria, se reagrupan en un país distinto al del origen. La admisión es discrecional del Estado receptor. (Organización Internacional para las Migraciones, 2006).

Repatriación, que facilitó el regreso de unos 20.000 connacionales hasta 1989” (Organización Internacional para las Migraciones, 2011: 120).

El cuarto período, *de la post-dictadura al Giro a la Izquierda*, comprende los años desde el fin de la dictadura militar hasta el inicio del llamado ‘giro a la izquierda’. En este sentido, la OIM (2011) señala que durante esta etapa no hubo medidas oficiales trascendentes de política migratoria, a excepción de la Comisión Nacional de Repatriación. Asimismo, “mientras que la realidad mostraba que los uruguayos continuaban emigrando, que el país no recibía inmigrantes y que estaban en juego algunos aspectos demográficos y de desarrollo social y económico fundamentales, no se reflejó en las políticas públicas de los años 90 y entrado el siglo XX; obviamente, la hegemonía del neoliberalismo y su prédica de retiro del Estado para que el mercado mejor funcionara (también el mercado laboral trasnacional) explica, en parte, la ausencia de pensamiento y acción estratégica en este sentido. En 2001, sin embargo, se crea una Comisión Nacional para la Vinculación con los Uruguayos Residentes en el Extranjero. De esta manera, la “diáspora uruguaya” comenzaba a ser construida desde el estado y se convertía, tímidamente, en objeto de atención oficial” (Organización Internacional para las Migraciones, 2011: 120).

En último lugar se encuentra el denominado *Giro a la izquierda* (caracterizado por un quiebre con la etapa neoliberal de la década de los 90 a causa de la asunción y la sintonía en numerosos países de la región de presidentes con tinte político e ideológico más ligado a la izquierda), período que será analizado con profundidad a lo largo del capítulo. En estos años, con la llegada al gobierno del Frente Amplio en 2005, con Tabaré Vázquez como presidente, se evidencian los más claros y significativos avances en materia migratoria, entre ellos la creación de la Dirección de Servicios Consulares y de Vinculación con los Uruguayos en el Exterior, también conocida como “Departamento 20”. Además, la OIM (2011) destaca la creación de Consejos Consultivos de uruguayos residentes en el extranjero, así como organizaciones de la sociedad civil que asesoren a las representaciones consulares en materia de vinculación. Por otra parte, se destaca la nueva Ley de Migración N° 18.250, la cual será abordada en las próximas páginas.

### **3. Actores que participan en la política migratoria**

Los actores que participan en el diseño y la elaboración de la política migratoria uruguaya son múltiples y pertenecientes a diferentes sectores, tanto internacionales, estatales y no estatales. En este sentido, y siguiendo a Belmudes (2019), la misma expone en su tesis de grado los principales actores que intervienen en materia migratoria de Uruguay.

En primer lugar, se encuentran entre los *actores internacionales* diversos organismos como OIM, ACNUR, MERCOSUR, ONU, OIT, entre otros, mencionados en el primer capítulo. A través de los instrumentos que han sido discutidos y gestionados en el marco de los mismos, es que juegan un rol primordial en la política migratoria uruguaya, reflejándose en la internalización de estos acuerdos por parte del Estado uruguayo. Tal y como exhibe el Documento Marco sobre Política Migratoria en Uruguay: “La articulación con la política exterior y los procesos de integración regional e inserción internacional del país, acorde con los principios, objetivos y estrategias respecto a la migración internacional definidas en los espacios regionales y extra-regionales de diálogo y consulta, vinculantes o no vinculantes, tales como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y el Foro Especializado Migratorio (FEM), la Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM), la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y la CELAC en diálogo con la Unión Europea. (Junta Nacional de Migración, 2016: 11).

Continuando con los *actores estatales*, el principal referente durante décadas ha sido el Estado Nación. Sin embargo, y “a pesar de que el Estado es quien ha tomado históricamente un rol protagónico en la definición de la política migratoria, podemos observar que resulta muchas veces insuficiente su acción como Estado-Nación para regular un asunto de tal magnitud como lo es la movilidad humana hoy en día” (Bruno, 2019: 30).

Además del Estado, un actor relevante al cual hace referencia Belmudes (2019) es el Poder Legislativo, debido a que es fundamental su papel a la hora de aprobar diversos instrumentos legislativos en materia migratoria, destacándose también el diálogo permanente entre el Poder Ejecutivo y varias Comisiones Parlamentarias.

Dentro del Poder Ejecutivo, asimismo, es posible identificar distintos actores con incidencia directa en el diseño y la ejecución de la política migratoria, denotando un alto nivel de estructura institucional. En primera instancia, el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) es el “lugar desde el que opera el ‘Espacio Migrantes’, donde se define la estrategia para la atención de la población inmigrante y retornante en situación de vulnerabilidad socioeconómica (Belmudes, 2019: 34).

Otro de los ministerios con activa participación en la temática es el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), en el cual funciona la Unidad de Migración. Por otra parte, el Ministerio del Interior (MI) junto con el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE) son los

encargados principales de la ejecución de la Política Migratoria, teniendo diversos cometidos establecidos en la ley 18.250 (Belmudes, 2019). Al interior del MI funciona otro actor trascendente, la Dirección Nacional de Migraciones, “cuyas atribuciones se encuentran en el artículo 29 de la ley 18.250, dentro de las cuales se establecen controlar y fiscalizar el ingreso, permanencia y egreso de personas del país; regularizar la situación de las personas migrantes cuando así correspondiere y autorizar el cambio de categoría a las personas extranjeras que ingresan regularmente al país como residentes temporarios o no residentes, entre otras” (Belmudes, 2019: 34). Por su parte, el MRREE ha alcanzado mayor protagonismo en materia migratoria, asunto que previamente era reservado sólo a organismos vinculados a la seguridad interna de los países. Esto se observa, por ejemplo, en el hecho de que a partir del 13 de octubre del año 2014 dicho Ministerio asumió la gestión y la resolución de las solicitudes provenientes de trámites de residencia para ciudadanos del Mercosur y Estados asociados, como así también las de familiares uruguayos (Ministerio de Desarrollo Social, 2017: 34).

En 2005 se crea un órgano significativo, la Dirección General de Asuntos Consulares y de Vinculación (DNACV o Departamento 20), y se disuelve la Comisión Nacional para la Vinculación con los Uruguayos Residentes en el Extranjero, la cual había sido creada en el año 2001. La DNACV “es el órgano encargado de presidir la Junta Nacional de Migraciones. Las funciones de la DNACV son: *Coordinar, planificar y ejecutar una política nacional de vinculación con la emigración, en contacto con otros organismos del Estado y con las organizaciones de uruguayos residentes en el extranjero. Instruir, apoyar y supervisar a los Consulados de la República en la instrumentación de esta política.* (MRREE, 2019), entre otras” (Belmudes, 2019: 35).

En último lugar, la Junta Nacional de Migración (JNM) es de suma importancia en tanto actor estatal, ya que es el órgano encargado de asesorar y coordinar las políticas migratorias del Poder Ejecutivo. Esta Junta “fue creada en el año 2008 a través de la Ley de “Migración” N° 18.250 de 6 de enero de 2008, la cual se reglamentó en el año 2009 a través del Decreto 394/009, con los siguientes objetivos: proponer las políticas migratorias al Poder Ejecutivo, proponer la reglamentación de la normativa migratoria, e implementar instancias de coordinación intergubernamental en la aplicación de dichas políticas, entre otros” (Belmudes, 2019: 35). Una característica central de la JNM, como menciona Belmudes (2019), es que está conformada por delegados designados de distintos organismos, entre ellos: la Presidencia, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y el Ministerio de Desarrollo Social. La presidencia la ejerce de manera permanente el delegado del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Director General para Asuntos Consulares y Vinculación, y las resoluciones son tomadas por consenso.

En cuanto a los *actores no estatales*, Belmudes (2019) menciona a la Sociedad Civil y a las organizaciones de migrantes, destacando a la Red de Apoyo al Migrante (la cual nuclea a las organizaciones civiles que trabajan en Uruguay por la defensa y la promoción de los derechos de los migrantes) y al Consejo Consultivo Asesor de Migración como significativos. “En Uruguay, la configuración de la Sociedad Civil junto con las organizaciones de los migrantes, ha sido de gran importancia a la hora de diseñar y definir la normativa nacional correspondiente a la temática, como también la toma de diversas resoluciones. (...) La actividad constante por parte de estas organizaciones impulsa la toma de decisiones por parte de los gobiernos” (Bruno, 2019: 32).

## **B. Emigración internacional de la población uruguaya y política migratoria en la década de los 90 y el siglo XXI**

### **1. Abordaje histórico de las décadas previas a la llegada del Frente Amplio**

Un rasgo distintivo de la población uruguaya, denominado por varios autores como un factor estructural, ha sido la emigración internacional, especialmente en el período que va desde la década de los 60 del siglo XX hasta la primera década del siglo XXI, entendida por la Organización Internacional para las Migraciones (2019) como el movimiento que realiza una persona desde el país de nacionalidad o de residencia habitual hacia otro país, de modo que el país de destino se convierte efectivamente en su nuevo país de residencia habitual. Las normas internacionales de derechos humanos establecen el derecho de toda persona de salir de cualquier país, incluido el suyo, y sólo en determinadas circunstancias el Estado puede imponer restricciones a este derecho, basadas por lo general en mandatos judiciales.

Como menciona Vaccotti (2010), a mediados de la década del 50 la economía uruguaya inicia un período de estancamiento y crisis, generando efectos directos sobre el desempleo, sobre todo en la década posterior. En estos años, la emigración internacional emerge como una estrategia para hacer frente a esta crisis económica, a lo que años más tarde se suma la inestabilidad política derivada de la dictadura cívico-militar que llega al poder en 1973. Debido a estos factores, los saldos migratorios intercensales han sido de carácter negativo durante los años siguientes<sup>3</sup>. Más precisamente, durante el período comprendido entre 1963 a 1985,

---

<sup>3</sup> Como señala Vaccotti (2010), según datos de la Dirección Nacional de Migración, el saldo migratorio correspondiente a 2009 fue el menor de la década, ascendiendo a sólo 811 personas. Este hecho puede ser explicado a partir del desempleo generado por la crisis económica mundial desatada en 2008 y las restricciones inmigratorias impuestas en esos años por algunos de los principales destinos de la emigración reciente uruguaya, como España y Estados Unidos.

“Uruguay tuvo un saldo migratorio negativo de 310.000 personas (12% de la población media del período y 20% de la población económicamente activa). Las tasas netas de emigración alcanzaron sus niveles más elevados en este período en los años 1972 y 1976. (...) Los principales destinos de la emigración de la década de 1970 fueron Argentina, Estados Unidos, Australia, Brasil, y España” (Vacotti, 2010: 4).

Siguiendo a Taks (2006), en este período, especialmente a partir de 1956, se impulsan políticas neoliberales monitoreadas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Este modelo de liberalización y orientación a la exportación se aplicó con mayor firmeza después del golpe militar de 1973.

En cuanto a las políticas públicas en materia migratoria durante esta etapa, Aguiar (en Taks, 2006) sostiene que entre 1976 y 1985 las mismas se caracterizaron por un escaso nivel de intervención y atención a los procesos migratorios. Esta situación se modifica a partir de la década de 1980, específicamente desde el retorno a la democracia, con un hecho característico que es la creación de la Comisión Nacional de Repatriación en el año 1985, “orientada a coordinar los esfuerzos de organismos públicos y ONG’s que buscaban la reinserción de los uruguayos que retornaban al país tras la dictadura. A nivel de la sociedad civil, las principales entidades que trabajaron con esta comisión oficial fueron la Comisión Nacional para el Reencuentro de los Orientales (1984) y el Servicio Ecuménico de Reinserción (1985)” (Vaccotti, 2010: 9). Por ende, la creación de esta comisión simbolizó un cambio en la política migratoria de Uruguay, pasando de promover la inmigración a priorizar el retorno de emigrantes. Sin embargo, el “cambio de tono” en las políticas públicas para las migraciones no fue tan significativo y lo que sucedió fueron algunas intervenciones puntuales” (Taks, 2006: 146).

Como menciona Supervielle (en Taks, 2006) el “laissez faire” continuará en Uruguay con mayor o menor conciencia desde fines de los ochenta hasta el comienzo del siglo XXI, en un creciente contexto de interdependencia productiva y financiera a nivel mundial, arrojando como evidencia que no ha habido políticas migratorias que den cuenta del fenómeno emigratorio, “porque es un fenómeno de naturaleza económica fundamentalmente”.

Esta situación parece cambiar en el año 2001, previo a la llegada del Frente Amplio al poder, cuando se puso en marcha el Programa de Vinculación con Uruguayos Altamente Calificados residentes en el Exterior, el cual fue promovido por la Universidad de la República, el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Fondo de Población de

Naciones Unidas (UNFPA). Además, como señala Vaccotti (2010), ese mismo año se creó por decreto la Comisión Nacional para la Vinculación con los Uruguayos Residentes en el Extranjero y un Comité Asesor de la Comisión, y comenzó a sesionar una comisión parlamentaria para el estudio de soluciones legislativas a la emigración.

Estos hechos, aún magros, adquieren una mayor intensidad a partir de la victoria del Frente Amplio y la llegada de Tabaré Vázquez al gobierno, en el año 2005. Su programa hacía referencia al problema migratorio del país, vinculado a los principales ejes del llamado “proyecto nacional de desarrollo sustentable”. Taks (2006) argumenta que la nueva política migratoria implementada por este gobierno puede analizarse en función de tres ejes: a) la retención de población y el retorno de los emigrantes; b) la vinculación con los uruguayos que residen en el exterior; y c) la promoción de la inmigración de no-uruguayos.

Otra cuestión a resaltar reside en que, como se mencionó previamente, Uruguay siempre tuvo una clara tendencia a la emigración (evidenciándose tres grandes tendencias o momentos claves: como consecuencia de la dictadura militar, de los efectos generados por las políticas neoliberales y a principios del siglo XXI a raíz de la situación económica de los países de la región, atravesados por la devaluación) a partir de principios del SXXI esta situación se modifica, observándose una mayor inmigración, ya no predominantemente europea como lo fue en el siglo XX, sino también regional. En palabras de Belmudes (2019), los tres grupos de migrantes más relevantes del período 2005-2018 son, principalmente: inmigrantes internacionales, Diáspora o Retornados y personas en calidad de Refugiados.

## **2. Llegada del Frente Amplio al gobierno: avances en materia migratoria**

La llegada al poder del Frente Amplio significó un antes y un después en la política migratoria uruguaya. Pudiendo considerarlo como uno de los gobiernos del “giro a la izquierda”, su impronta progresista con énfasis en la integración y los derechos humanos se ven reflejados no sólo en su proyecto político, sino también en sus acciones concretas. En este sentido, en los años correspondientes a los tres gobiernos del Frente Amplio (Tabaré Vázquez del 1 de marzo de 2005 al 1 de marzo de 2010; José Mujica del 1 de marzo de 2010 al 1 de marzo de 2015; y nuevamente Tabaré Vázquez del 1 de marzo de 2015 al 1 de marzo de 2020) es donde se pueden identificar mayores avances en cuanto a normativa, instrumentos y organismos vinculados a la temática migratoria.

Teniendo en cuenta que la política migratoria de un país se constituye por sus propuestas institucionales, es de vital importancia destacar a continuación, cronológicamente, aquellos

instrumentos trascendentales que se han convertido en pilares del proyecto migratorio de Uruguay. Asimismo, con este análisis de estos hitos, se podrá observar que hay una continuidad de incorporación de instrumentación de manera continua en los años posteriores. Esto puede explicarse, en parte, como consecuencia de que “la balanza migratoria comienza a ser positiva en el año 2009, (...) a partir de ese año existe una mayor cantidad de propuestas institucionales” (Belmudes, 2019: 40). En última instancia, se demostrará, retomando la clasificación previamente desarrollada por Mármora (1997), que aquellas propuestas más significativas en cantidad son aquellas que tienen como objetivo general la Retención y Regulación.

En el año 2005 se creó la **Dirección General de Asuntos Consulares y de Vinculación con los uruguayos en el exterior** (también llamada Departamento 20) en la órbita del Ministerio de Relaciones Exteriores. Si bien en 2001, como fue mencionado previamente, se había puesto en marcha el Programa de Vinculación con uruguayos Altamente Calificados residentes en el Exterior durante el gobierno anterior, el Frente Amplio continuó apostando al vínculo político y la participación ciudadana de los emigrantes como principales objetivos en esta área, reformulando algunas prioridades en este vínculo. Este instrumento “señala el interés del gobierno en promover e institucionalizar canales oficiales de comunicación y vinculación entre el gobierno y los uruguayos que residen en el exterior. Esta propuesta se basa en tres elementos centrales: a) la creación de Consejos Consultivos<sup>4</sup> en cada país donde haya una comunidad de uruguayos y representación del Servicio Exterior; b) la creación de un registro consular voluntario de emigrantes; y c) el aumento de la eficiencia del Servicio Exterior” (Vaccotti, 2010: 11).

Otra normativa importante es la **Ley 18.076 sobre el Derecho al Refugio y a los Refugiados** del año 2006. En materia de refugiados es un importante avance, ya que “al igual que en la mayoría de los Estados del mundo, los principales elementos de la definición clásica de la

---

<sup>4</sup> Retomando a Vaccotti (2010), los los Consejos Consultivos constituyen organismos de la sociedad, que no responden ni están subordinados al Estado. El principal objetivo que tienen es la unión de la colectividad uruguaya en los distintos países, particularmente en aquellos en los que existe una representación del Servicio Exterior de Uruguay. La única condición necesaria para participar en ellos es ser ciudadano uruguayo, reflejando ser espacios abiertos a la pluralidad de posiciones políticas, religiosas, filosóficas, etc. Además, la participación es voluntaria.

Cada Consejo Consultivo define su estatuto de funcionamiento, su aprobación y puesta en práctica, demostrando ser instancias ciudadanas para la manifestación de intereses, propuestas, demandas o sugerencias a las autoridades consulares.

Convención de 1951 son incorporados en las legislaciones nacionales y, en este caso, en la Ley uruguaya 18.076. Por otro lado para demostrar también hasta qué punto el Estado uruguayo a través del Parlamento pero también con la colaboración de distintas áreas del poder ejecutivo y de la sociedad civil, estuvo dispuesto a ampliar la protección de refugiados inclusive a situaciones no previstas en la redacción original de la Convención de 1951, como es el caso de las personas perseguidas por pertenencia a determinado grupo étnico, o por motivos de género, este último uno de los flagelos más graves y sistemáticos en cuanto a violaciones de derechos humanos que existen en la actualidad” (Lettieri & Pérez, 2008: 126). En su primer artículo, la ley establece el derecho al refugio: “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” (ACNUR, 2006: 1). En los capítulos siguientes se establecen cuestiones como cláusulas de exclusión, nulidad y revocación, así como también principios y deberes del refugio, entre otras cuestiones. Además, otro hecho significativo derivado de esta ley reside en la creación de la Comisión de Refugiados, en el ámbito del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Luego de más de dos décadas del retorno a la democracia, continuaban en vigencia instrumentos normativos aprobados bajo los regímenes dictatoriales, que concebían la inmigración como una cuestión de soberanía y un problema de seguridad nacional. En este sentido, surgió en enero de 2008 la **Ley de Migración N° 18.250**, uno de los avances más significativos del período en el intento de modificar e institucionalizar la política migratoria uruguaya. Esta ley reemplaza a la antigua ley de migraciones del año 1936, con un nuevo lineamiento basado en los derechos humanos. Como señala Uriarte (2020), esta normativa se considera determinante teniendo en cuenta que se firmó en un nuevo contexto demográfico, caracterizado por el saldo migratorio positivo y la tendencia al aumento del ingreso de la población extranjera. Asimismo, destaca que tampoco estuvo aislada de las transformaciones surgidas en la región en esos años, ya que hubo modificaciones en las legislaciones de varios países vecinos, permitiendo abandonar el antiguo paradigma que entendía la migración como una cuestión vinculada a la soberanía y la seguridad nacional por uno más contemporáneo que la entiende como un derecho. Todo esto vinculado al panorama internacional de la primera década del siglo XXI, ya que también hubo modificaciones en la manera de abordar la migración internacional, con el objetivo de lograr un régimen global de control migratorio.

En su artículo 1, expresa 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, 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” (Poder Legislativo de la República Oriental del Uruguay, 2008: 1).

Como expone Taks (en FLACSO, 2010) si esta ley bien no incluye objetivos, metas ni instrumentos de evaluación de sus logros, sí posee principios y aspectos prácticos relativos tanto a la inmigración, la emigración, la vinculación y el retorno. Asimismo, actualiza la normativa nacional desde una visión de los derechos en consonancia con los acuerdos internacionales ratificados por Uruguay<sup>5</sup>. Entre otras cosas, propone la creación de la Junta Nacional de Migración, el nuevo órgano asesor del Poder Ejecutivo y coordinador de las políticas migratorias, así como también el Consejo Consultivo Asesor de Migración con posible integración de las organizaciones de migrantes y de derechos humanos. El 24 de agosto de 2009 se aprobó el decreto reglamentando las partes de la Ley de Migración que estaban pendientes. Es importante destacar que en la elaboración de dicha ley han participado una vasta cantidad de actores previamente descritos.

En 2009, asimismo, se reglamenta a través del Decreto 394/009 la **Junta Nacional de Migraciones**, creada a través de la Ley N° 18.250 del año anterior. Dentro del capítulo V de la ley, el artículo 24 establece que esta Junta funcionará como órgano asesor y coordinador de políticas migratorias del Poder Ejecutivo, siendo conformada por un delegado del Ministerio del Interior, un delegado del Ministerio de Relaciones Exteriores y un delegado del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, designados por los jefes de cada uno de los Ministerios (Poder Legislativo de la República Oriental del Uruguay, 2008). De esta manera, se evidencia que posee una estructura con alto nivel de institucionalidad.

En el artículo 25, se desarrollan las competencias de la Junta:

- a) Proponer las políticas migratorias al Poder Ejecutivo.
- b) Proponer la reglamentación de la normativa migratoria.
- c) Implementar instancias de coordinación intergubernamental en la aplicación de dichas políticas.

---

<sup>5</sup> Entre los instrumentos más importantes ratificados por Uruguay se destacan: la Declaración Universal de Derechos Humanos; el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares; la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Internacional; el Convenio N° 97 de la Organización Internacional del Trabajo; el Acuerdo de Libre Residencia para los nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile; entre otros.

- d) Asesorar en materia migratoria dentro de la órbita de competencia de cada organismo del Estado.
- e) Analizar y proponer modificaciones en la normativa migratoria.
- f) Procurar el relacionamiento multilateral en la materia.
- g) Promover la adopción de decisiones que favorezcan el proceso de integración regional en relación con las migraciones intra y extra zona.
- h) Promover la adopción de todas las medidas necesarias para lograr una adecuada aplicación de las disposiciones migratorias.
- i) Actuar como órgano dinamizador de las políticas migratorias.
- j) Proponer la implementación de los siguientes programas: de migración selectiva relativo a la inmigración de personas extranjeras; de retorno de uruguayos; de la vinculación con compatriotas en el exterior y de poblaciones con alta propensión migratoria.
- k) Implementar cursos de formación y sensibilización a los recursos humanos vinculados con la materia con el fin de capacitar sobre la base de los principios que inspiran la presente ley.
- l) Promover el relevamiento de datos estadísticos sobre el fenómeno migratorio.  
(Poder Legislativo de la República Oriental del Uruguay, 2008)

Asimismo, se establece en el Artículo 26 de la Ley la creación del Consejo Consultivo Asesor de Migración, conformado por aquellas organizaciones sociales y gremiales vinculadas con la cuestión migratoria. Su competencia principal reside en asesorar a la Junta Nacional de Migración en temas relativos a la inmigración y emigración de personas, en el diseño de políticas migratorias y en el seguimiento del cumplimiento de la normativa vigente en la materia (Poder Legislativo de la República Oriental del Uruguay, 2008).

En abril del año 2012 se constituye otro gran hito de la política migratoria durante esta etapa: el **Plan de Respuesta Rápida**, llevado adelante por el Poder Ejecutivo. A través de este plan, como menciona Uriarte (en Secretaría de Derechos Humanos, Presidencia de la República Oriental del Uruguay, 2019) “toda persona que iniciaba su trámite de residencia podía acceder a la cédula de identidad en pocos días, para luego continuarlo en mejores condiciones para el cumplimiento de los requisitos de la reglamentación de residencias. (...) Se propone como una medida orientada a documentar población extranjera en situación regular, y evitar de esa forma el desplazamiento a situaciones de irregularidad” (Secretaría de Derechos Humanos, Presidencia de la República Oriental del Uruguay, 2019: 42).

Esto significó un importante avance, ya que hasta ese entonces el principal obstáculo para la obtención de la residencia y la posterior tramitación de la cédula era la necesidad de comprobar los “medios de vida” de la persona que lo solicitaba, a través de un contrato de trabajo, recibos de sueldo o alguna otra forma de ingreso regular. Por ende, Así, el Plan de Respuesta Rápida se estableció para solucionar dificultades en cuanto a la regularización de la residencia de extranjeros radicados en el país, y la obtención de la cédula al inicio del trámite, y no luego de su finalización, constituyó una mejora en las condiciones de integración de las personas migrantes a Uruguay (MIDES, 2017).

En este sentido, se pueden establecer ciertas arbitrariedades en este instrumento. Uriarte (en Secretaría de Derechos Humanos, Presidencia de la República Oriental del Uruguay, 2019) resalta el hecho de que si bien este Plan ha sido creado para que el acceso a la documentación sea en forma paralela al proceso de radicación del migrante, funcionó en los tiempos en los que la demanda de documentación no era tan alta, ya que a medida que la población migrante fue aumentando, la capacidad de respuesta administrativa no iba a la misma velocidad que el número de solicitudes, llegando a demorar incluso un año entre la solicitud del inicio del trámite residencial hasta la obtención de la cédula de identidad<sup>6</sup>.

Como mencionaba Boné, históricamente la realidad cambia más rápido de lo que pueden cambiar las instituciones, y en ningún período Uruguay tuvo plena capacidad de poder absorber enteramente la demanda, por esa razón surgió el Plan de Respuesta Rápida: cuando se observó el tiempo burocrático de espera que se generaba, no se quiso trasladar esos tiempos a las personas. Asimismo, un rasgo destacable es la obtención del documento al inicio del trámite, siendo la cédula de la persona migrante idéntica a la de un nacional uruguayo, con la única diferencia de que en la parte superior de la misma simplemente tiene un indicativo (Anexo 1, L. Boné, comunicación personal, 9 de octubre de 2023).

Dos años más tarde, en 2014, en el marco de la integración regional del Mercosur y la reunificación familiar en base a los instrumentos internacionales suscritos, se estableció la **Ley 19.254**, con el propósito de facilitar la residencia permanente en Uruguay a aquellos extranjeros que sean cónyuges, concubinos con trámites judiciales realizados en territorio uruguayo, padres y/o hermanos de nacionales uruguayos, y a los nacionales de los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR. (ACNUR, 2014).

---

<sup>6</sup> Esta situación se ha manifestado tanto para ciudadanos originarios de países extra Mercosur, como para ciudadanos de países del Mercosur y países asociados, así como también en casos de solicitudes de residencia por reunificación familiar.

A raíz de lo conversado en la entrevista, Boné indicaba que la Ley 19.254 es una ley absolutamente de vanguardia a nivel regional. Uruguay da un paso más porque el Acuerdo de Residencia del Mercosur es en primera instancia un acuerdo temporal, y la ley uruguaya otorga una residencia permanente, sin necesidad de pasar por la temporal: hay un acceso directo a la permanente. Hasta hace poco tenía un acceso gratuito, pero eso se modificó, y realmente tiene las mismas condiciones de requisitos que los que el resto de los países manejan para una residencia temporal. Este instrumento, además, de ser una ley de permanencia para aquel que lo decida, también tiene que ver con la libre circulación, asociado a la aspiración del Mercosur. Asimismo, también destacó que en el año 2021 se batió un récord histórico de tramitación de residencias, aplicando esta ley. (Anexo 1, L. Boné, comunicación personal, 9 de octubre de 2023).

En agosto de ese mismo año se implementó la **imposición de visa a los nacionales de República Dominicana** que quieran ingresar a Uruguay. Esta medida ha sido receptora de críticas, siendo catalogada por muchos académicos como controversial o contraria al avance desplegado por Uruguay en su política migratoria con una perspectiva de derechos.

Retomando a Uriarte (en Secretaría de Derechos Humanos, Presidencia de la República Oriental del Uruguay, 2019) los ciudadanos provenientes de países europeos, norteamericanos y latinoamericanos (con excepción de Cuba, República Dominicana y Haití) no necesitan tramitar visados para ingresar a Uruguay. En los tres países excepcionales, las personas migrantes provenientes de allí ven afectados el acceso a los derechos garantizados por la Ley 18.250. En los últimos años Cuba, Venezuela y República Dominicana fueron los principales países de origen de migración.

Esta medida de imposición de visa a los dominicanos fue cuestionada por la sociedad civil, y exhibida por las autoridades uruguayas como la única alternativa posible para combatir la trata de mujeres para la explotación sexual de origen dominicano. Como establece el MIDES (en Uriarte, 2020), no se conocen los efectos que esta disposición tuvo sobre las situaciones de trata, ya que no se encuentran evaluaciones oficiales de carácter público sobre esta cuestión.

Por otra parte, en la entrevista realizada ha sido posible identificar otro punto de vista sobre esta medida: la Ley 18.250 en ningún momento prohíbe o sugiere la eliminación de todas las visas. La visa es una herramienta migratoria legítima que es aplicada por todos los países del mundo. Entonces, lo que corresponde indagar con las visas es, principalmente, el porcentaje de aprobación o denegación, ya que, si luego de la imposición de visa el porcentaje de rechazo

es alto, podría considerarse una barrera migratoria. Ahora bien, si el porcentaje de aprobación de la visa de dicha nacionalidad es alto, sólo es una herramienta de control migratorio (en el caso dominicano, como se mencionó, por cuestiones vinculadas a la trata de personas). En general, la tasa de aprobación de las visas dominicanas en Uruguay es alta, por ende no implica un impedimento para el ingreso al país y que dichos migrantes puedan ser residentes con todos los derechos que eso conlleva. Asimismo, mencionaba que la nacionalidad dominicana es una de las más altas y que más ha crecido en materia de acceso a la ciudadanía uruguaya (Anexo 1, L. Boné, comunicación personal, 9 de octubre de 2023).

Otra normativa importante de destacar es la **Ley 19.362** del 31 de diciembre del año 2015, la cual consta de dos artículos que introducen modificaciones a los artículos 3° y 5° de la Ley 16.021 del 13 de abril de 1989 concerniente a la nacionalidad uruguaya, denominada también Ley Ortiz. El artículo 3° de la mencionada ley se sustituyó por la voluntad de extender la ciudadanía natural a un nuevo grupo de personas: los nietos de uruguayos. Por otra parte, la modificación realizada en torno al artículo 5° flexibiliza las exigencias para la justificación del vecinamiento en el país (Santurio, 2016).

Para agosto del año 2016, la Junta Nacional de Migración aprobó el **Documento Marco sobre Política Migratoria en Uruguay**. Este documento público no representa una nueva reglamentación, sino que se encarga de presentar los objetivos, principios y lineamientos estratégicos generales de la política migratoria de Uruguay para el corto, mediano y largo plazo, como así también los logros más importantes obtenidos en la materia (Junta Nacional de Migración, 2016).

### **3. La llegada de Luis Lacalle Pou a la presidencia uruguaya**

El 1 de marzo de 2020, asumió la presidencia de Uruguay Luis Lacalle Pou, quien actualmente sigue ejerciendo el cargo. A pesar del contexto adverso tras pocos días de asumir, por la pandemia de COVID-19, desde el inicio de su gestión es posible constatar que no hubo intenciones discursivas o materiales en campaña electoral como tampoco luego de haber asumido de querer modificar o eliminar la normativa migratoria vigente por parte de la figura del presidente. En este sentido, las leyes, los decretos y los organismos creados durante la gestión del Frente Amplio continuaron vigentes. A pesar de no haber concretado ninguna nueva normativa en materia migratoria, se presentan a continuación diversas acciones que dan cuenta de las intenciones de la nueva gestión presidencial.

A nivel internacional, Lacalle Pou ha sido enfático en sus discursos acerca de la temática, mostrando claras intenciones de apertura de la política migratoria. Esto se evidencia, por ejemplo, en su participación en el debate general del 75° período de sesiones de la ONU, en septiembre de 2020. En su ponencia, el mandatario enfatizó en que luego de la pandemia de COVID-19 Uruguay recorrerá el camino del multilateralismo y apoyará la búsqueda de soluciones amparadas en marcos jurídicos en todos los aspectos de la vida internacional, entre ellos la migración. Además, reiteró el compromiso nacional con la agenda de derechos humanos y mencionó la atención que merecen migrantes y desplazados internos debido a la pandemia, destacando que el país mantiene una política abierta como receptor de migración voluntaria (Sitio oficial de la República Oriental del Uruguay, 2020).

En la misma línea, otro logro a enfatizar es el Acuerdo de Cooperación entre el Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay y la OIM suscrito el 2 de marzo de 2021, con el fin de desplegar acciones sobre políticas migratorias enmarcadas en los compromisos internacionales, regionales y nacionales asumidos por el país, teniendo como epicentro el respeto de los derechos humanos de las personas migrantes, destacando el vínculo entre la migración y su contribución al desarrollo nacional (Sitio oficial de la República Oriental del Uruguay, 2021).

En consonancia con lo expresado meses antes de asumir, en enero de 2020, de que su gobierno flexibilizaría los requisitos para obtener la ciudadanía uruguaya tanto fiscal como legal para una mayor atracción de capital humano, en junio del mismo año se concretó la flexibilización de los criterios requeridos para obtener la residencia fiscal, a través de un decreto presidencial (Montevideo Portal, 2020). Los dos puntos principales residen, en primer lugar, en la reducción del valor mínimo requerido de un inmueble propiedad por parte de un extranjero, de 1.7 millones de dólares a 380 mil dólares, con la condición necesaria de que dicha persona permanezca en Uruguay al menos 60 días al año. En segunda instancia, se logró reducir de 5.3 millones de dólares a 1.6 millones de dólares el valor de la empresa en la que una persona extranjera debía participar de manera directa o indirecta, y que generara por lo menos 15 puestos directos de trabajo para poder solicitar la residencia fiscal (Clarín, 2020).

En 2021, se batió el récord de tramitación de residencias, en el marco de la Ley 19.254 (Anexo 1, L. Boné, comunicación personal, 9 de octubre de 2023).

Por otra parte, en agosto de 2022 la JNM presentó el Primer Plan de Integración de Personas Migrantes y Refugiadas (PNI), para garantizar que los migrantes y refugiados lleguen a Uruguay lo hagan de forma segura, ordenada, regular y responsable, con el objetivo de que

se integren y contribuyan al desarrollo nacional. En este sentido, se llevarán a cabo talleres sectoriales cada mes, que contarán con la participación de las instituciones estatales involucradas, así como también organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil, reflejando una estrategia integral que acapara una labor conjunta por parte de distintos actores (Sitio oficial de la República Oriental del Uruguay, 2022).

El último suceso significativo fue la unificación de la tramitación de residencias a partir del Decreto 45/023, en el año 2023. Anteriormente, las solicitudes de residencias permanentes por parte de personas provenientes de los países del Mercosur se gestionaban en el seno del Ministerio de Relaciones Exteriores. A partir de esta normativa, pasan a realizarse a través de la Dirección Nacional de Migraciones del Ministerio del Interior, donde se tramitaba el resto de las solicitudes de residencia, logrando así una unificación de trámites. Por otra parte, el proceso que previamente se realizaba de manera exclusiva en las oficinas de Cancillería, podrá ejecutarse en cualquier oficina del Interior del país, logrando una descentralización. Los otros dos cambios refieren al costo de gestión que pasarán a tener las residencias (previamente gratuitas), y el permiso de reingreso que se deberá abonar (Ámbito Financiero, 2023).

#### **4. Reflexiones**

A modo de reflexión de este segundo apartado, se constata que el Estado uruguayo ha ratificado y suscrito numerosos acuerdos, tratados y convenciones internacionales en materia migratoria y de derechos humanos. Este marco jurídico, junto con los preceptos dictados por la Constitución de la República, determinan los principios sobre los cuales se define la política migratoria del país, la cual se basa en una visión positiva de las migraciones internacionales para el bienestar y el desarrollo humano, en miras de lograr una migración y movilidad regular, segura y ordenada (Junta Nacional de Migración, 2016). En este sentido, y luego de haber desarrollado las nuevas disposiciones normativas de los últimos años, se evidencia consistentes avances en la legislación de la política migratoria uruguaya comparándola con las décadas anteriores, y considerando además que los mayores avances en materia migratoria se han dado con los gobiernos del Frente Amplio en el poder, denotando la influencia de las ideas y los valores progresistas, como así también de los contextos tanto regional como internacional que iban en el mismo sendero de evolución en la temática. De todas maneras, se expresa también una continuidad de la política migratoria desarrollada los años previos por el presidente Lacalle Pou.

La pregunta es: ¿Posee verdaderamente Uruguay una política migratoria sustentada en los derechos humanos? ¿O es posible evidenciar cierta exclusión al acceso a los derechos de las personas migrantes con la disposición de ciertas normativas? Como se mencionó previamente, la imposición de visa a los ciudadanos de países como Cuba y República Dominicana para el ingreso al territorio uruguayo es considerada por la sociedad civil y algunos sectores de la academia como una inconsistencia entre lo discursivo y la práctica. En palabras de Uriarte (2020) “En la base de las decisiones y acciones llevadas adelante por el Gobierno subyacen lineamientos de control y restricción del ingreso de población extranjera al país. Estos lineamientos están atravesados por criterios raciales y moralidades de género y clase, a las que queda supeditado el acceso a derechos de las diferentes categorías de población migrante construidas por el establecimiento diferencial de visas” (p. 19).

En este sentido, la inclusión social puede ser entendida según Sainsbury (en Zapata et al, 2022) como el acceso al bienestar multidimensional, ligado al mercado de trabajo, la salud, la vivienda o la educación. Retomando lo expresado anteriormente, la cuestión documental puede ser facilitar u obstaculizar este proceso de inclusión social de los migrantes en Uruguay.

En marzo de 2020, con la llegada de la COVID-19 al país, “se agudizan estas problemáticas preexistentes que refieren no solamente a la dilatación de los itinerarios documentales de regularización —ya demorados por efecto de una saturación del sistema de refugio—, a la limitada incorporación al mercado de trabajo de estas poblaciones, y al difícil acceso a la vivienda adecuada y la reunificación familiar, sino también a los límites administrativos que enfrenta la protección de la matriz de protección del Estado uruguayo para garantizar los derechos de las personas migrantes. Por lo tanto, se da una separación entre lo que establece la norma y las experiencias concretas de inclusión social, estas últimas identificadas con base en la intersección de los tres mecanismos definidos como mediadores para la inclusión social: la inclusión laboral, la inclusión documental y la protección social” (Zapata et al, 2022: 52).

Sin embargo, al analizar las acciones desplegadas por el Estado uruguayo, es destacable la labor realizada no sólo en materia normativa, documental e institucional, sino también en la elaboración de programas e instancias que permitan integrar al migrante a la sociedad local, aunque lógicamente el camino es largo y aún quede mucho por mejorar. Por mencionar algunos, el elevado acceso a la educación en nivel primario y recientemente con mejoras en el nivel terciario; el acceso al sistema de salud público; la creación de un sistema específico para el acceso a las vacunas de COVID-19 de los migrantes tanto documentados como indocumentados (Anexo 1, L. Boné, entrevista personal, 9 de octubre de 2023).

La regularización de las personas migrantes es una característica destacable de Uruguay, visto como el puntapié inicial para la posterior y correcta incorporación del migrante a la sociedad nacional. Uruguay denota un fuerte compromiso con seguir avanzando en una política migratoria con enfoque de derechos humanos, en consonancia con lo planteado en los estándares internacionales y regionales. Además, la labor coordinada entre los distintos niveles de gobierno, en conjunto con la sociedad civil y organismos internacionales y regionales es otro aspecto positivo.

Por supuesto que existen ciertos aspectos desafiantes en los cuales avanzar, como la mejora en la absorción del flujo de demandas de solicitudes de diversos trámites y la necesidad de mayor personal en la DNM para poder lograrlo. Además, la cuestión presupuestal es un problema observado desde el inicio de la creación de la JNM que debe ser abordado. En última instancia, se debería dar más hincapié en la integración cultural de los migrantes. Como mencionaba Boné en la entrevista, las políticas de tolerancia, de inclusión y de convivencia tienen que estar en los programas curriculares de la primera infancia (Anexo 1, L. Boné, entrevista personal, 9 de octubre de 2023).

De todas maneras, y pese a los desafíos que aún persisten, se evidencia luego de este recorrido analítico de las políticas públicas uruguayas en materia migratoria una clara voluntad política por parte de los distintos actores que intervienen en la formulación de las mismas, así como una destacable continuidad y profundización de estas políticas. Se ha vuelto una lógica que Uruguay exprese como parte de su política exterior la defensa de los derechos de los migrantes dentro de “un espectro más amplio en defensa de los Derechos Humanos y las libertades civiles” (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Oriental del Uruguay, 2020).

En este sentido, la voluntad política, entendida como el grado de apoyo comprometido entre los principales tomadores de decisiones para una solución política particular a un problema específico, ha podido verse reflejada en la creación de propuestas certeras para los migrantes. Los gobernantes del Frente Amplio (iniciando con el gobierno de Tabaré Vázquez en 2005 y continuada durante la gestión de José Mujica, así como también durante la vuelta al Poder Ejecutivo por parte de Tabaré Vázquez) han originado y refinado los principales instrumentos e instituciones normativas en materia migratoria. Tales instrumentos habían comenzado a discutirse desde la década de los 90 y encontrando el apoyo parlamentario en la nueva centuria para hacerlos legislación efectiva.

En los primeros años de gobierno del actual presidente Luis Lacalle Pou, que a pesar de representar una fuerza política distinta a la del Frente Amplio (exponente del Partido Nacional), se evidencia continuidad y un compromiso explícito con la política migratoria uruguaya. También se denota una profundización y una especial atención a dichas políticas, en el particular contexto de la pandemia de COVID-19. Pou ha tenido que atravesar esta problemática durante sus primeros años de mandato, y aunque si bien Uruguay restringió algunas libertades de circulación de sus habitantes, no puso límites a la llegada de nuevos migrantes, a diferencia de otros países de sudamérica.

Por lo tanto, se evidencia que la política migratoria uruguaya no es una política de un gobierno en particular, sino que es efectivamente una política de Estado, más allá de los diferentes partidos políticos que asuman y gobiernen, ya que ha habido por parte de los tres mandatarios una clara voluntad política y un compromiso con seguir profundizándola.

## **C. Uruguay y su vínculo con MERCOSUR y Naciones Unidas en materia migratoria**

### **1. Mercosur**

A nivel regional, específicamente en la órbita del MERCOSUR, es necesario observar como la aplicabilidad, la participación y la efectividad de los instrumentos normativos regionales, para observar el rol que juega Uruguay dentro del MERCOSUR en materia migratoria, así. En este sentido, es pertinente tener en cuenta tres cuestiones.

En primer lugar, **la normativa del bloque que ha sido ratificada e incorporada en su legislación**. En este sentido, y según lo detalla la OIM (2011) en el Perfil Migratorio de Uruguay, el Estado uruguayo ha ratificado numerosos instrumentos directa o indirectamente vinculados a las personas migrantes y los procesos migratorios (Ver Anexo 2).

En segundo lugar, resulta necesario analizar la **participación uruguaya en el Foro Especializado Migratorio del Mercosur**, considerando su asistencia, su participación y las propuestas hechas en el seno del Foro. Para elaborar este punto, se toma en cuenta lo expuesto por Pardo Carrasco (2013), la Memoria Institucional del FEM (2021), y la entrevista a Lourdes Boné (2023).

En cuanto a la participación uruguaya en las reuniones del FEM, se evidencia una participación media-alta, ya que ha presentado y promovido diversas temáticas, a pesar de que existen otros países por encima de Uruguay con mayor actividad y dinamismo, como por

ejemplo, Argentina y Brasil. También se destaca que podría haber tenido una mayor participación debido a que le ha correspondido la Presidencia Pro-Tempore en varias ocasiones. De esta manera, se observa que “la sistematización de las reuniones y participaciones del FEM permiten constatar que Paraguay y Uruguay, como miembros Parte del Foro han sido activos especialmente en el desarrollo de las reuniones de Ministros” (Pardo Carrasco, 2013: 22).

En cuanto a la asistencia a las reuniones, podría catalogarse a Uruguay como una instancia media, debido a que ha contado con ausencias en algunos encuentros a lo largo de estas dos décadas.

Por último, considerando el **Acuerdo de Residencia del MERCOSUR**, es imprescindible destacar, como se ha hecho anteriormente, el compromiso del Estado uruguayo con las residencias a los ciudadanos de países del Mercosur y Estados asociados, reconociendo que la Ley 19.254 es un ejemplo concreto de ello, ya que facilita la residencia permanente en Uruguay a extranjeros que sean cónyuges, concubinos con trámites judiciales realizados en territorio uruguayo, padres y/o hermanos de nacionales uruguayos, y a los nacionales de los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR. (ACNUR, 2014). De esta manera, y teniendo en cuenta el Informe Anual elaborado por el FEM (2022) en conjunto con OIM que sintetiza información estadística oficial sobre permisos de residencia (tanto generales como aquellos otorgados por medio del Acuerdo de Residencia de MERCOSUR), se evidencia que “en países como el Uruguay y especialmente en la Argentina, gran parte de las residencias otorgadas para el período 2015-2021 fueron emitidas por medio del Acuerdo de Residencia MERCOSUR, debiéndose a que las principales nacionalidades en acceder a vías de regularización fueron aquellas contempladas en dicho acuerdo, dando cuenta de la fuerte impronta intrarregional de la migración internacional para estos dos países. Cabe mencionar que tanto Argentina como Uruguay aplican dicho acuerdo a nacionales de Venezuela, aún habiendo sido suspendida del bloque en 2017” (Foro Especializado Migratorio del Mercosur y Estados asociados, 2022: 7).

El informe, además, destaca que de las residencias brindadas por medio del Acuerdo en Uruguay en el período 2015-2021 fueron 66.000, y el 90% fueron permanentes. (Foro Especializado Migratorio del Mercosur y Estados asociados, 2022). Esto denota el compromiso del país en materia de tramitación y otorgamiento de residencias a los ciudadanos del Mercosur y los Estados asociados, y la influencia de la Ley 19.254, teniendo en cuenta que la misma es del año 2014, y el período analizado por el informe inicia en 2015.

Habiendo analizado estos tres puntos, se identifica un activo desempeño de Uruguay en materia migratoria en el marco del Mercosur. La ratificación e incorporación a la legislación nacional de numerosos instrumentos normativos del organismo, así como su nivel medio-alto de asistencia y participación en las reuniones del Foro Especializado Migratorio del Mercosur y Estados asociados, y el gran número de residencias otorgadas en el marco del Acuerdo de Residencia del Mercosur, permiten arribar a esta conclusión. Sin embargo, se resalta la falta de datos estadísticos, informes o estudios académicos al respecto de la participación uruguaya en el marco del Mercosur sobre la temática migratoria tanto por parte del gobierno de Uruguay como del Mercosur, lo cual genera dificultad a la hora de realizar un análisis completo de su intervención.

## **2. Naciones Unidas**

### **2.1 Normativa aplicada**

Al igual que en el plano regional, Uruguay se esfuerza por adoptar los estándares internacionales vigentes en materia migratoria a su reglamentación. En este sentido, es signatario de los principales tratados internacionales en el área migratoria y de derechos humanos. En el Perfil Migratorio de Uruguay, la OIM (2011) enunció aquellos instrumentos adoptados por el Estado uruguayo vinculados de manera directa o indirecta a las migraciones en el marco de la **Organización de las Naciones Unidas** (Ver Anexo 3).

En el marco de la **Organización Internacional del Trabajo**, organismo especializado de Naciones Unidas, también se destacan convenios ratificados por Uruguay vinculados a los derechos de las personas migrantes:

- Convenio N° 97 sobre los Trabajadores Migrantes (revisado) y Recomendación N° 87 sobre Trabajadores Migrantes. (1966).
- Convenio OIT N° 21 “Simplificación de los emigrantes a bordo de los buques”, entrada en vigor 1927, ratificado en 1933.
- Convenio OIT núm. 29 “Sobre el trabajo forzoso”, ratificado el 06.09.1995.
- Convenio OIT núm. 100 “Sobre igualdad de remuneración”, ratificado el 16.11.1989.
- Convenio OIT núm. 105 “Sobre la eliminación del trabajo forzoso”, ratificado el 22.11.1968.
- Convenio OIT núm. 111 “Sobre la eliminación de la discriminación en la ocupación y en el empleo”, ratificado el 16.11.1989
- Convenio OIT núm. 138 “Sobre la edad mínima de Admisión al Empleo”, ratificado el 02.06.1977 (edad mínima especificada: 15 años).

- Convenio OIT núm. 182 “Sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil”, ratificado el 23.05.2001.

En relación a los **Objetivos de Desarrollo Sostenible**, Uruguay despliega una amplia labor en términos presupuestarios, así como en la materialización de acciones concretas tendientes a obtener resultados positivos, y también en la realización de reportes país y publicación de datos estadísticos evidenciando los avances y los desafíos de los indicadores establecidos en cada uno de los objetivos.

En el *Informe Nacional Voluntario de Uruguay de 2021* se evidencia que el ODS 10 relacionado con la Reducción de las desigualdades ha sido uno de los cinco principales según la distribución presupuestal realizada. Sin embargo, se menciona la necesidad de futuras acciones en torno a este ODS, evidenciándose indicadores que deben mejorar. (Presidencia de Uruguay, 2021).

Por otra parte, el Informe resalta que Uruguay se encarga de la dinámica migratoria de los últimos años a través de su enfoque basado en los derechos humanos, y continúa fortaleciendo su capacidad institucional en materia de gobernanza de las migraciones internacionales, a través de su principal instrumento nacional de planificación: la Junta Nacional de Migración, desde la cual se promueve un enfoque integrado y estrategias coordinadas de gobernanza articuladas con distintos niveles de gobierno y la sociedad civil. Además, el país cuenta con instrumentos destinados a proveer de vías seguras, ordenadas y regulares de movilidad internacional y de residencia o permanencia en el territorio nacional, proveyendo el acceso a la documentación y la residencia legal en el país de las personas migrantes, así como su acceso a los servicios públicos. Asimismo, el trabajo y el compromiso de Uruguay con la cuestión migratoria han continuado durante el trascurso de la pandemia. (Presidencia de Uruguay, 2021)

En el análisis del ODS 10 de Reducción de las desigualdades, específicamente la meta 10.7, uno de los logros destacados es la política migratoria, mencionándose como elemento esencial la regularización de la documentación, atendiendo de manera especial a las personas inmigrantes en situación vulnerable en el marco de la emergencia sanitaria de COVID-19, con el objetivo de garantizar sus derechos y su acceso a servicios básicos, como la salud, el trabajo formal y la alimentación. Otra acción destacada es la elaboración del “Protocolo de Actuación Específico para Personas Solicitantes de Refugio”, también en el marco de la pandemia, con el fin último de permitir el ingreso a Uruguay de aquellos ciudadanos extranjeros que soliciten refugio. (Presidencia de Uruguay, 2021).

En cuanto a las acciones en materia migratoria tomadas por el gobierno uruguayo en base a las personas migrantes en el marco de la pandemia de COVID-19, el Informe destaca como significativas:

- Normativa y movilidad internacional (ingreso, egreso y retorno): En los decretos gubernamentales aprobados al inicio de la emergencia sanitaria establecieron un conjunto de excepciones a la limitación del ingreso al país, las cuales incluyeron a ciudadanos uruguayos, residentes extranjeros, solicitantes de refugio y casos de reunificación familiar.
- Regularización y documentación: en la primera etapa de la emergencia sanitaria se restringió la atención presencial en oficinas públicas, a excepción de la atención especial que se ha brindado a las personas migrantes en situación de vulnerabilidad por parte del MRREE y la DNM, para que puedan iniciar los trámites de residencia y así obtener su documento nacional de identidad, y poder de esta manera garantizar su acceso a derechos y servicios básicos. En este período, el número de residencias realizadas ha sido significativamente similar a las realizadas antes de la pandemia. Otro trámite que han continuado realizándose de manera gratuita e inmediata ha sido la legalización de documentos.  
En última instancia, la DNM permitió la permanencia en el país de personas extranjeras que por cuestiones de conectividad de vuelos habían superado el tiempo permitido para su estadía legal, y ha prorrogado los plazos de vencimiento de documentación necesaria para iniciar el trámite de residencia (a excepción del documento de identidad extranjero que debía estar vigente).
- Alimentación: el Ministerio de Desarrollo Social flexibilizó el acceso a las canastas de alimentos, con el objetivo de que todas las personas pudieran obtener las mismas, incluso aquellas personas sin cédula de identidad uruguaya, a través del registro en una aplicación web.
- Educación: la JNM, de manera coordinada con el Plan Ceibal (Plan de Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea) entregó dispositivos informáticos a estudiantes de niveles primario y secundario, incluyendo también a aquellos estudiantes migrantes que no tuvieran aún su cédula de identidad uruguaya, para que puedan seguir las clases en línea llevadas a cabo en el marco de la suspensión de las clases presenciales.
- Vivienda: teniendo en cuenta las dificultades de las personas migrantes de conseguir vivienda, se ha hecho necesario otorgar respuesta a esta cuestión, considerando los arreglos familiares de migrantes y las demandas específicas para el uso de refugios.

- Salud: en esta área, la JNM y la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE) permitieron que las personas que no posean cédula de identidad – mencionadas previamente en el punto de “Regularización y documentación”- pudieran afiliarse en la atención de salud. En segundo lugar, y en consonancia con el Ministerio de Salud Pública, se accionó para garantizar el acceso a vacunas anti COVID-19 de todas las personas migrantes y refugiadas.
- Coordinación con organismos internacionales: el gobierno nacional profundizó el trabajo coordinado con la OIM para optimizar la asistencia brindada a las personas migrantes, especialmente aquellas en zonas fronterizas o que ingresaban al país en el marco de la emergencia sanitaria.  
(Presidencia de Uruguay, 2021: 185-187).

Como corolario, puede destacarse al ODS 10 (incluyendo la meta específica 10.7, vinculada a la movilidad humana) como uno de los principales receptores en materia presupuestal, lo cual es sumamente positivo ya que evidencia la importancia que otorga Uruguay a la búsqueda de reducción de las desigualdades. Sin embargo, se señala la necesidad de seguir avanzando en búsqueda de mejores resultados en este indicador, a pesar de los avances previamente mencionados.

Por otra parte, Uruguay ha adherido al **Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular** en el marco de Naciones Unidas. El país, a través de su política migratoria, busca promover una movilidad segura, ordenada y regular, reconociendo que debe promoverse la visión del Pacto para lograrlo. En este sentido, Uruguay ha suscrito a los principales compromisos internacionales en materia de derechos humanos, muchos de ellos vinculados a los derechos de las personas migrantes. En su normativa, el Estado uruguayo reconoce a las personas migrantes y sus derechos inalienables de migración, reunificación familiar, debido proceso y acceso a la justicia, igualdad de derechos con los nacionales, entre otros, establecidos en la Ley 18.250. Además, en consonancia con lo propuesto por el pacto, los migrantes gozan del acceso a la salud, al trabajo, la vivienda y la educación, entendiendo que otorgar estos derechos implica no sólo un ordenamiento de los flujos regulatorios, sino también una regularidad migratoria que es enarbolada como uno de los objetivos principales del país en esta temática, ya que es fundamental para la integración de los migrantes y el disfrute de sus derechos. (Organización Internacional para las Migraciones, 2017).

## **2.2 Organismos especializados y la labor de OIM**

Teniendo en cuenta a los **organismos especializados de Naciones Unidas** que se encuentran en Uruguay, se destaca que el organismo está presente en el país desde hace más de 70 años, cooperando y trabajando en numerosas temáticas relevantes. Estos organismos trabajan de manera coordinada con el Estado uruguayo, la sociedad civil, las empresas, la academia, los medios de comunicación y la ciudadanía en general. Si bien las entidades de ONU en Uruguay son muchas, se destaca la presencia y el accionar de los organismos más afines a la cuestión migratoria, vinculado no sólo al desarrollo sino también a la protección de los derechos fundamentales de las personas migrantes en distintos ámbitos. Algunos de ellos son: la Organización Internacional para las Migraciones, la Organización Internacional del Trabajo, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ONU Mujeres, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), y la Organización Mundial de la Salud. (Naciones Unidas Uruguay, s.f.)

En materia migratoria, la labor de la **OIM** en Uruguay es primordial. Esta organización intergubernamental promueve la migración humana y ordenada en beneficio de todos, ofreciendo servicios y asesoramiento tanto al gobierno uruguayo como a las personas migrantes, y trabajando en estrecha colaboración con sus asociados gubernamentales, intergubernamentales y no gubernamentales. Su labor reside en garantizar una gestión ordenada y humana de la migración, así como promover la cooperación internacional para cuestiones migratorias, y ayudar a encontrar soluciones prácticas a los problemas migratorios. Además, ofrece asistencia humanitaria a aquellos migrantes que lo necesiten. (OIM Uruguay, s.f.).

En cuanto a la gestión de la migración, la OIM mediante el Departamento de Gestión de la Migración “trabaja en el desarrollo de una guía de políticas para ser usada en terreno; formular las estrategias globales; establecer las normas y el control de calidad; gestionar el conocimiento con relación a la incorporación de los sectores de la migración, incluida la migración laboral y facilitada, la migración y el desarrollo, la lucha contra la trata de personas, el retorno voluntario asistido, migración y salud, la asistencia a migrantes vulnerables, la inmigración y la gestión de fronteras, así como el fortalecimiento institucional global en materia de gestión migratoria. Adicionalmente, se encarga de gestionar el Fondo de la OIM para el Desarrollo. Este departamento tiene a su cargo la evaluación, aprobación y gestión de proyectos multirregionales y mundiales. También se encarga de la supervisión técnica de expertos en las oficinas exteriores, en materia de evaluación y aprobación de proyectos. Además, se ocupa de las relaciones operacionales con asociados pertinentes

gubernamentales, multilaterales y del sector privado e industrial, y ello en coordinación con el Departamento de Cooperación Internacional y Partenariados” (OIM Uruguay, s.f.).

Por otra parte, su trabajo en Uruguay puede dividirse en distintas áreas temáticas:

- Derechos Humanos y Género: la OIM integra el Grupo Interagencial de Género con diferentes Agencias de la Naciones Unidas, que busca la igualdad de género en Uruguay. Además, suscribió un convenio de Cooperación con el Instituto Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo para fomentar la sensibilización sobre los Derechos Humanos de los Migrantes.
- Integración de las personas migrantes: la OIM lleva a cabo diversas campañas de información pública con el objetivo de prevenir el racismo, la discriminación y la xenofobia hacia los migrantes, además de resaltar los beneficios que las personas migrantes aportan en la sociedad de destino. El primer proyecto de sensibilización hacia los migrantes ha sido la campaña “La Inmigración es Positiva” del año 2013, llevada a cabo y presentada por el Ministro de Relaciones Exteriores de Uruguay e Integrantes de la Junta Nacional de Migración, el Director de IMPO y el Director General de la OIM.
- Trata de personas: en el año 2013 se desarrolló el “Manual sobre Derechos Humanos en el contexto de las migraciones y la trata y tráfico de personas”, en el marco de un proyecto de cooperación entre la OIM y el Ministerio del Interior, que tuvo por objetivo el fortalecimiento de las capacidades gubernamentales para la gestión migratoria y la protección de los Derechos Humanos de las personas migrantes en Uruguay. Asimismo, con recursos del Fondo de la OIM para el Desarrollo se ha capacitado a funcionarios del Ministerio del Interior (particularmente de la DNM) a través de talleres sobre la normativa Trata de Personas y específicamente en relación a las regulaciones del MERCOSUR en la materia.  
Por otra parte, la OIM en Uruguay provee asistencia a víctimas de la trata de personas, apoyando el proceso de retorno voluntario y su proceso de reintegración, trabajando conjuntamente con los servicios de asistencia a las víctimas de la trata de las entidades competentes y con organizaciones de la sociedad civil.
- Asistencia al retorno voluntario y Reintegración: a través de programas coordinados globalmente con la participación de la Oficina de la OIM en Uruguay, se ofrece asistencia a ciudadanos retornados provenientes de distintos países.  
(OIM Uruguay, s.f.).

La OIM, además, trabaja activamente en materia de respuestas de emergencia y gestión de riesgos en Uruguay. En este sentido, en apoyo al Sistema Nacional de Emergencias (SINAE) ha capacitado y realizado aportes pertinentes para formular políticas de respuesta a emergencias y gestión de riesgos, específicamente en el manejo de albergues. Adicionalmente, la OIM es integrante del grupo Interagencial de Emergencias UNETE de Naciones Unidas en Uruguay. (OIM Uruguay, s.f.).

En la entrevista realizada a Lourdes Boné, también se destaca la participación de la OIM, siendo “un aliado estratégico para Uruguay en la normativa, en la capacitación de los operadores institucionales, en la generación de información. (...) La OIM ha brindado asistencia en fronteras, también asistencia directa al migrante, capacitaciones, seminarios, formación. Es el primer referente de las instituciones uruguayas, siempre nos volcamos a la consulta” (Anexo 1, Lourdes Boné, entrevista personal, 9 de octubre de 2023).

#### **D. Recapitulación**

A partir de la primera década del siglo XXI, específicamente con la llegada del Frente Amplio al gobierno, comenzaron a abordarse temáticas previamente relegadas, como la cuestión migratoria. En este sentido, ha desplegado una política migratoria basada en un enfoque de derechos humanos, constituida por una extensa normativa nacional iniciada en esos años (específicamente a partir del año 2005) y luego continuada y ampliada tanto por los sucesivos gobiernos del Frente como por el actual presidente Lacalle Pou. Asimismo, esta política migratoria está conformada por un conjunto de actores tanto estatales como no estatales, obteniendo una participación multidimensional en el desarrollo de la misma. Por lo tanto, se evidencia que las políticas públicas llevadas a cabo por el Estado uruguayo en el marco migratorio se encuentran en consonancia con el pleno respeto de las personas migrantes y sus familiares, el derecho de éstos a la migración y a la reunificación familiar, al debido proceso y acceso a la justicia, así como también a la igualdad de derechos con los nacionales, constituyendo un pilar imprescindible no sólo para su política migratoria, sino también para garantizar un marco adecuado para una migración segura, ordenada y regular.

Por otra parte, dentro de los lineamientos generales de la política migratoria de Uruguay se encuentra el fortalecimiento de su articulación con la política exterior y con los procesos de integración regional y entidades internacionales, destacándose el compromiso del país en la suscripción y ratificación del acervo normativo e institucional migratorio existente, tanto en el plano internacional como en el regional.

A nivel mundial, la labor del Estado uruguayo se enmarca, en primer lugar, en la ratificación de extensos instrumentos jurídicos, tal es el caso de normativa relativa al seno de Naciones Unidas y sus organismos especializados, que han sido mencionados previamente. No sólo se constata un gran compromiso con estas iniciativas, sino también el trabajo conjunto que se realiza con organismos especializados de ONU vinculados a la cuestión migratoria.

En el plano regional, también se resalta el compromiso y la participación activa de Uruguay en diversas instancias, tales como el Mercosur, la Conferencia Suramericana sobre Migraciones, el Proceso de Quito, la Comisión de Asuntos Migratorios de la Organización de Estados Americanos (OEA), entre otros (Presidencia de Uruguay, 2021). Específicamente en el ámbito del Mercosur, del cual Uruguay es Estado Parte, se observa una participación media-alta en el Foro Especializado Migratorio (FEM) así como un serio compromiso con el Acuerdo de Residencia para Nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile, luego extendido por adhesión a Colombia, Ecuador y Perú, en el marco del cual Uruguay ha otorgado cuantiosas residencias a los ciudadanos de estos países. En este sentido, la Ley 19.254 del año 2014 ha influido positivamente en esta cuestión, otorgando a partir de su entrada en vigor residencias de carácter permanentes a aquellos extranjeros que sean cónyuges o concubinos con trámites judiciales realizados en territorio uruguayo, padres y/o hermanos de nacionales uruguayos, y a los nacionales de los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR. Por otra parte, se considera el papel de Uruguay en el caso de Venezuela, ya que a pesar de no ser parte del Acuerdo de Residencia se le otorgan residencias MERCOSUR a sus nacionales.

En el plano nacional, asimismo, la gestión migratoria de Uruguay ha evolucionado progresivamente, especialmente en este siglo, garantizando en forma segura y ordenada, a través de diversas funciones gubernamentales relacionadas con la cuestión migratoria, el ingreso y la presencia de personas migrantes dentro de los límites del país, así como la protección de sus derechos.

Sin embargo, aún persisten desafíos políticos, sociales y culturales frente a la cuestión migratoria.

A pesar de su avance en el fortalecimiento institucional de las capacidades del gobierno uruguayo y de la sociedad civil con el objetivo de mejorar las capacidades administrativas, uno de los aspectos desafiantes que enfrenta Uruguay a nivel institucional es la capacidad de absorción fluida y rápida del elevado flujo de demandas sobre cuestiones administrativas de las personas migrantes, como el acceso a la documentación de identidad y de residencia.

Esto se debe principalmente a que el flujo migratorio ha aumentado en los últimos años, dando lugar a una alta cantidad de solicitudes. Sin embargo, se plantean propuestas para intentar resolverlo y reforzar las buenas prácticas, y el Plan de Respuesta Rápida del año 2012 da cuenta de ello.

Otro desafío lo constituye la integración del migrante en la población uruguaya, entendida por la Organización Internacional para las Migraciones (2019) como un proceso bidireccional de adaptación mutua entre los migrantes y las sociedades en las que viven, por medio del cual los migrantes se incorporan a la vida social, económica, cultural y política de la comunidad receptora, conllevando responsabilidades conjuntas para los migrantes, el gobierno receptor y las comunidades. Asimismo, este proceso está estrechamente vinculado al fenómeno de la asimilación, que enfatiza en “la necesidad de que las distintas culturas hagan un esfuerzo por adaptarse al patrón dominante y a las leyes universales que rigen en ese país al que llegan. Esto es, aprender el idioma predominante, aceptar ser evaluados y juzgados de la misma manera que todos los ciudadanos, incorporar las costumbres y actitudes de la mayoría de los habitantes de ese país, por ejemplo, las convenciones educativas o las relaciones interpersonales, incluidas las de género y familiares. Para apoyar esa asimilación las políticas públicas premian la incorporación de los inmigrantes y sus descendientes a los derechos y deberes universales a los habitantes en ese país y su igualdad ante la ley jurídica” (Arocena y Aguiar, 2007: 13).

En este sentido, Rivero y Ríos (2019) evalúan de qué manera se procesa en Uruguay el vínculo entre la población nativa y las personas migrantes, considerando un reciente estudio realizado por el Programa de Población de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República el cual se basó en la Encuesta Nacional de Actitudes de la Población Nativa hacia Inmigrantes Extranjeros y Retornados.

Uno de los elementos mencionados por Rivero y Ríos (2019) para comprender la complejidad y el desafío que suponen los grandes flujos migratorios de los últimos años para la sociedad uruguaya reside en la influencia positiva o negativa que ejercen las personas migrantes llegadas a Uruguay, señalando que el 45% de los uruguayos mayores de edad creen que la inmigración no aporta de manera positiva al país. Otro aspecto negativo que tiene la sociedad nacional se vincula a la vinculación de la migración con el aumento de la delincuencia, así como también con la competitividad por los puestos de trabajo. En relación a este último punto, se evidencian también percepciones positivas, ya que hay un alto nivel de acuerdo sobre entre las habilidades y conocimientos que los inmigrantes pueden traer y aportar al país.

En definitiva, las actitudes más negativas o de temor y rechazo sobre el fenómeno migratorio son más resaltables más en el plano laboral y de seguridad, y en menor instancia en el plano cultural, aunque no quiera decir los prejuicios en este ámbito no existan. Esta cuestión puede vincularse al hecho de que, hasta mediados del siglo XX, Uruguay tenía como objetivo la necesidad de poblar el país, viendo de manera positiva la llegada de inmigrantes que provenían mayoritariamente de Europa. Sin embargo, los flujos migratorios han cambiado en el presente siglo, y las personas migrantes que llegan al territorio uruguayo provienen de orígenes distintos a los de siglos anteriores. Los últimos años, se observa una fuerte llegada de migrantes de la región latinoamericana, mayoritariamente de países como Haití, República Dominicana y Venezuela, pero también de países como Siria a raíz de la guerra civil iniciada a partir del año 2011.

Además, puede establecerse cómo, a partir de la década de los 60, con la masiva emigración uruguaya, la cuestión migratoria no fue un tema primordial a tener en cuenta en la agenda pública del Estado uruguayo. Esta situación cambió a partir del año 2008 con la aprobación de la nueva ley migratoria, la cual dio inicio a una nueva institucionalidad para abordar estos procesos.

Por ende, es necesario que se continúe trabajando en la construcción del respeto, la tolerancia y la comprensión de los procesos migratorios como un derecho humano, para combatir la discriminación y la estigmatización social hacia los migrantes para erradicar la xenofobia y la discriminación. Además, se debe sensibilizar a la sociedad sobre los derechos humanos de las personas migrantes y su aporte al desarrollo de las sociedades.

En última instancia, si bien se constata la inclusión del migrante en Uruguay en ámbitos como la salud, la educación y el acceso al empleo, se debe seguir trabajando en la optimización de su inserción laboral, así como también su participación en la formación profesional.

## **CONCLUSIONES**

El **Capítulo I** consistió en describir la legislación y las políticas internacionales de protección de las personas migrantes en el marco de la Organización de las Naciones Unidas y los organismos especializados relacionados con la temática, identificando sus alcances y limitaciones.

Los conceptos utilizados dieron cuenta de la amplitud y complejidad del fenómeno migratorio, el cual se ha vuelto más relevante en las agendas nacionales, regionales e internacionales

con la llegada del siglo XXI y el aumento de los flujos migratorios y de los motivos que propician la migración. Asimismo, se diferenciaron terminologías enmarcadas en la cuestión de la movilidad humana para que la posterior caracterización de las migraciones se haga desde una lógica adecuada.

En este sentido, fueron detallados los instrumentos regulatorios más importantes en el marco de Naciones Unidas, organismo internacional que despliega desde años una amplia labor en materia migratoria. Luego de la trayectoria por estas normativas (la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares; la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional; la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible; los Principios y directrices, respaldados por orientaciones prácticas, sobre la protección de los derechos humanos de los migrantes en situaciones vulnerables; el Pacto Mundial de Migración Segura, Ordenada y Regular; la Respuesta Integral de las Naciones Unidas frente al COVID-19 y el Plan Estratégico de Preparación y Respuesta), se dio cuenta de que los mismos son escasos teniendo en cuenta la relevancia del fenómeno, evidenciando que el primer instrumento formal se ha aprobado en la década de los 90. Además, los mismos son jurídicamente no vinculantes, comprometiéndose los Estados firmantes de manera voluntaria. El mayor porcentaje de países que adhieren e impulsan estas herramientas, así como una dinámica cooperación internacional son, principalmente, países periféricos de origen de las personas migrantes, con el objetivo de asegurar la protección de los derechos de sus nacionales en otros países. Los principales países receptores de migrantes, como Estados Unidos y algunos países de la Unión Europea, han demostrado estos últimos años ser más reticentes a la ratificación y aplicación de los mismos.

Por otra parte, se presentaron los organismos especializados que contribuyen en la temática migratoria: tanto ACNUDH, el ACNUR, la OIT, y el Foro Global de Migración y Desarrollo (independiente de Naciones Unidas) realizan acciones en sus áreas específicas para contribuir a una migración segura, ordenada y regular. Asimismo, se destaca a la OIM como el organismo por excelencia sobre migraciones, desplegando iniciativas y programas en numerosos países del mundo. A pesar de su creación en 1951, el mismo ha sido incorporado al Sistema de Naciones Unidas recién en el año 2016, en un contexto signado por la crisis de refugiados y migrantes a nivel global. Este punto es importante de remarcar, ya que previo al Acuerdo, no existía en Naciones Unidas una agencia específica sobre migración.

En el **Capítulo II** del presente trabajo se expuso el rol de los mecanismos regionales de integración como el Mercosur en relación con la cuestión de los migrantes, así como su

participación en la promoción de soluciones y la cooperación internacional en este ámbito. En este sentido, se abordó en primera instancia la implicancia de las migraciones en este proceso de integración regional, vinculado a la libre circulación de personas, uno de los objetivos de la conformación de un mercado común. Posteriormente, se realizó un abordaje histórico del Mercosur, constatando sus distintas etapas y cómo dentro de ellas las migraciones fueron evolucionando y adquiriendo cada vez mayor importancia al interior del bloque, siendo en el primer período encauzada bajo una lógica económico-comercial para luego pasar a tener relevancia con el período del Mercosur social y político.

Por otra parte, y al igual que en el capítulo anterior, también se analizaron las distintas instancias que abordan las migraciones dentro del Mercosur, como el Grupo de Trabajo Especializado Migratorio y Foro Especializado Migratorio. Además, se fueron examinados los principales instrumentos regulatorios vinculados a la temática, a saber: el Acuerdo de Residencia, el Acuerdo sobre documentos de viaje, la Declaración de Santiago y el Estatuto de la Ciudadanía del Mercosur, constituyéndose como sólidos avances por parte de la organización.

Debido a las heterogeneidades de las legislaciones internas que regulan y controlan las migraciones en cada uno de los Estados miembros del Mercosur, se desarrolló un apartado en el cual se describieron tanto las leyes y las instituciones encargadas de esta temática, así como los avances y desafíos que han tenido.

Otro avance que denota un fuerte compromiso por parte del bloque en materia migratoria ha sido el trabajo en conjunto con la OIM los últimos años, desarrollando diferentes iniciativas y trabajando en un sentido multinivel las problemáticas migratorias que atraviesan la región. Además, se firmó entre ambas partes un memorando de entendimiento en el año 2015.

En lo que respecta al **Capítulo III**, se ha buscado analizar la política migratoria uruguaya en profundidad, considerando su normativa vigente en esta materia, así como los desafíos políticos y sociales que enfrenta en la agenda de migraciones, y su vinculación y compromiso con los estándares internacionales y regionales.

Al examinar los antecedentes de la política migratoria uruguaya, se evidenciaron dos rasgos fundamentales: en primer lugar, que el país oriental recibió numerosos inmigrantes fundamentalmente de origen europeo hasta mediados del siglo XX (este flujo migratorio se modificará en el siglo XXI). Por otra parte, que el proceso de emigración de la población uruguaya ha sido una característica distintiva del país durante décadas, siendo considerado

por muchos autores como un fenómeno estructural. Se evidencia que la diáspora uruguaya tuvo tres grandes tendencias o momentos claves: como consecuencia de la dictadura militar, de los efectos generados por las políticas neoliberales y a principios del siglo XXI a causa de la situación económica de los países de la región, atravesados por la devaluación. En este contexto, hasta el denominado 'giro a la izquierda', no hubo por parte del gobierno medidas oficiales trascendentes sobre migraciones, a excepción de la Comisión Nacional de Repatriación.

Otro hecho significativo del que se pudo dar cuenta en la investigación es que a partir del 'giro a la izquierda', y específicamente con la llegada del Frente Amplio al poder (enmarcado dentro de este giro por tener una impronta progresista con énfasis en la integración y los derechos humanos), con Tabaré Vázquez como presidente, se llevaron a cabo los más claros y significativos avances en materia migratoria en cuanto a normativa, instrumentos y organismos vinculados a la temática migratoria, que se fueron gestando de manera progresiva a lo largo de los distintos gobiernos del Frente.

Considerando el primer punto, de normativa, se destacaron leyes significativas aprobadas durante los gobiernos del Frente Amplio: la Ley 18.076 sobre el Derecho al Refugio y a los Refugiados del año 2006; la Ley de Migración N° 18.250, uno de los avances más significativos del período y considerada una piedra angular en el intento de modificar e institucionalizar la política migratoria uruguaya; la Ley 19.254 de 2014 para facilitar la residencia permanente en Uruguay a aquellos extranjeros que sean cónyuges, concubinos con trámites judiciales realizados en territorio uruguayo, padres y/o hermanos de nacionales uruguayos, y a los nacionales de los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR; y la imposición de visa a los nacionales de República Dominicana que quieran ingresar a Uruguay 2014, siendo esta última cuestionada por algunos académicos, organizaciones y la misma sociedad civil. Además, se considera también la Ley 19.362 del 31 de diciembre de 2015, la cual extendió la ciudadanía natural a un nuevo grupo de personas: los nietos de uruguayos.

En cuanto al segundo punto, se han gestado también diversos instrumentos a lo largo de estos años, destacándose el Plan de Respuesta Rápida del año 2012, otro gran hito de la política migratoria durante esta etapa, así como el Documento Marco sobre Política Migratoria en Uruguay del año 2016, representando los objetivos, principios y lineamientos estratégicos generales de la política migratoria de Uruguay, como así también los logros más importantes obtenidos en la materia.

Teniendo en cuenta los organismos creados en materia migratoria, se destacaron la Dirección General de Asuntos Consulares y de Vinculación con los uruguayos en el exterior 2005, y la Junta Nacional de Migraciones en 2009, creada a través de la Ley N° 18.250 del año anterior, que funciona como órgano asesor y coordinador de políticas migratorias del Poder Ejecutivo.

De esta manera, se arriba a la conclusión de que, a partir del año 2005, en consonancia con el giro a la izquierda y la llegada de Tabaré Vázquez al Poder Ejecutivo uruguayo, se empezaron a gestar avances tangibles y concretos en la política migratoria uruguaya, a través de la concreción de numerosa legislación e instrumentos específicos en la materia. Por otra parte, también se constata que, con el arribo a la presidencia por parte de Luis Lacalle Pou, quien sucedió a los tres gobiernos del Frente Amplio a partir del año 2020, siguió habiendo una continuidad en torno al desarrollo y el progreso de esta política migratoria con un enfoque basado en los derechos humanos de manera positiva, a pesar de formar parte del Partido Nacional y no del frente que venía gestando este camino. En este sentido, a pesar de no haber creado nueva normativa en su mandato, se constata que no sólo lleva a cabo un importante compromiso y activismo a en todos los niveles con la cuestión migratoria, sino que además en su gestión se han gestado diversas operaciones en el contexto de la pandemia de COVID-19 para continuar con la protección y el cumplimiento de los derechos de las personas migrantes.

Además de una política migratoria innovadora que cuenta con una legislación a la vanguardia de los fenómenos migratorios internacionales, regionales y nacionales, se comprobó que en la misma participan un amplio conjunto de actores de manera coordinada: desde actores internacionales (diversos organismos a nivel internacional y regional, como los analizados en los capítulos 1 y 2), actores estatales (el Estado, el Poder Legislativo, diversos Ministerios), como así también organizaciones de migrantes y la sociedad civil.

Por último, en torno a la aplicación por parte de Uruguay de los estándares internacionales (en el marco de Naciones Unidas) y regionales (a nivel mercosuriano) migratorios, ha sido posible arribar a diversas conclusiones. En el marco del Mercosur, se ha vislumbrado un activo desempeño por parte del país uruguayo con respecto a la temática, destacándose no sólo la ratificación e incorporación a la legislación nacional la vasta normativa existente en el organismo sobre migraciones, sino también su nivel medio-alto de asistencia y participación en las reuniones del FEM (dado a que ha habido algunas ausencias por parte de Uruguay a lo largo de estas dos décadas). Además, el compromiso es notable en la gran cantidad de residencias otorgadas en el marco del Acuerdo de Residencia del Mercosur, siendo numerosas los últimos años, especialmente a posteriori de la Ley 19.254, lo cual generó un

aumento de las residencias de carácter permanente para ciudadanos de los Estados miembros y asociados del Mercosur.

A nivel internacional, y en similitud con lo expresado a nivel mercosuriano, Uruguay también es signatario de los principales instrumentos internacionales sobre migraciones y derechos humanos. Por otra parte, los instrumentos que mayor trascendencia han tenido los últimos años en relación a la temática en el marco de ONU han sido los ODS y el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular. En este sentido, Uruguay denota un fuerte compromiso con los ODS vinculados a las migraciones, no sólo en términos presupuestarios, sino también en la realización de acciones tendientes a la obtención de resultados positivos. Además, realiza informes y reportes en los cuales se publican datos estadísticos que evidencian cuáles son los avances y los desafíos de los indicadores establecidos en cada uno de los objetivos año tras año. De todas maneras, y a pesar de los avances logrados, el país debe seguir avanzando en búsqueda de mejores resultados en algunos indicadores.

En cuanto al Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, se constata una consonancia entre la política migratoria uruguaya y su normativa con el pacto, ya que las mismas promueve una movilidad segura, ordenada y regular, reconociendo que debe promoverse la visión del Pacto para lograrlo.

Si bien se constató los numerosos organismos especializados del Sistema de Naciones Unidas que trabajan en el Estado uruguayo, se resalta la labor de la OIM, la cual sin dudas se tornó en un componente altamente positivo para fomentar el compromiso con las migraciones de forma segura, ordenada y regular, como así también para el desarrollo del trabajo de manera coordinada con las autoridades nacionales. La OIM es, sin dudas, un aliado estratégico y un referente para Uruguay tanto en la normativa, en la capacitación de los operadores institucionales, en la generación de información y en la asistencia otorgada a las personas migrantes.

Por todo lo evidenciado anteriormente, se puede comprobar que la hipótesis planteada en este trabajo de investigación se cumple, al constatar que Uruguay a través de su política migratoria basada en un enfoque de derechos humanos, su normativa a la vanguardia y sus instrumentos regulatorios, así como su participación en instancias internacionales y regionales y su compromiso con los estándares de protección migratoria, ha logrado establecer de manera satisfactoria una posición destacada en la región y a nivel internacional en la protección de los derechos de las personas migrantes, específicamente a partir de la llegada

del Frente Amplio al poder y continuado con los sucesivos gobiernos hasta la actualidad con Lacalle Pou.

Asimismo, también se corrobora la voluntad política por parte de los mandatarios del Frente Amplio (Tabaré Vázquez y José Mujica) así como también del actual presidente Luis Lacalle Pou por el Partido Nacional en lo que respecta a las políticas públicas en materia migratoria, lo cual refleja que la política migratoria uruguaya, así como sus instituciones y normativas específicas son una política de Estado que persiste y se profundiza con el paso de los distintos presidentes y de las distintas fuerzas políticas.

Sin embargo, también se corrobora que persisten desafíos políticos y sociales que afronta Uruguay en paralelo a la implementación efectiva de estas políticas. Estos desafíos circunscriben la capacidad de absorción fluida y rápida del elevado flujo de demandas sobre cuestiones administrativas de las personas migrantes a nivel institucional; por otra parte, la recepción y la integración social y cultural de las personas migrantes en la sociedad uruguaya; y la plena inserción de los migrantes en el ámbito laboral, sanitario y educativo. Si bien pudo comprobarse avances en estos tres puntos, lo cierto es que todavía queda mucho por hacer.

## ANEXOS

### **Anexo 1. Entrevista a Lourdes Boné – 9 de octubre de 2023**

Entrevista personal a Lourdes Boné, ex Directora de Migración Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay (2020- diciembre 2022), y ex representante alterna ante la Junta Nacional de Migración presidida por el Ministerio de Relaciones Exteriores (2020-diciembre 2022).

***PREGUNTA 1. ¿Cómo Uruguay aplica o efectiviza instrumentos jurídicos normativos en el marco de ONU, analizado en el primer capítulo, y en el marco del Mercosur, analizado en el segundo capítulo? ¿Se logran aplicar de manera efectiva, o todavía hay desafíos? ¿Cómo es la participación y el compromiso en Uruguay en el marco de ONU, considerando el Pacto Mundial y los ODS?***

R: En general, Uruguay es un país que respeta el derecho internacional público con mayor o menor énfasis temático en diferentes períodos, pero siempre busca el cumplimiento del estándar internacional. No es un país que genere un proceso de ratificación compulsiva que después no baja, lo cual no quiere decir que Uruguay cumpla perfectamente todo aquello con lo que se compromete internacionalmente, pero sí es cierto que el país ha forjado un prestigio por ser respetuoso del derecho internacional y de los estándares que se van generando, incluso aquellos que no son obligatorios. Eso como base, así opera en otros temas y también en el migratorio.

El tema migratorio tiene sus complejidades porque históricamente siempre está muy asociado a la soberanía nacional porque tiene que ver con el territorio y porque se cruza con clivajes de seguridad y de desarrollo. Entonces, ese es desde dónde está parado. También es cierto que si uno analiza los fenómenos migratorios, obviamente que siendo un país de las dimensiones y características demográficas del Uruguay (es una sociedad envejecida, con una tasa de natalidad que se acercan a las de la OCDE, y además tiene un sistema de Estado de bienestar y de seguridad social que contrariamente necesita gente joven, en edad de trabajar, en edad reproductiva. Entonces hay una contradicción donde desde el punto de vista de la viabilidad del desarrollo la política migratoria juega un rol central. Hay un vínculo entre la política migratoria, el desarrollo y la viabilidad demográfica que tiene Uruguay, y esto es algo que en los círculos académicos y de expertos hay mucha conciencia, pero todavía no está realmente interiorizado, tampoco la sociedad toda, incluso todo el espectro político nacional. Esto es muy importante a la hora de analizar el fenómeno migratorio, Uruguay es un país que se termina de construir con oleadas migratorias, y en un

tiempo más reciente vuelve a recuperar esa capacidad receptora. Obviamente, nosotros tenemos una diáspora muy importante de gente viviendo en el exterior, seguimos teniéndola; tuvimos un pequeño lapso en el que se invirtió el saldo migratorio, pero en general somos un país de diáspora.

A nivel de estándares internacionales, efectivamente ha ratificado y ha participado en todos los grandes foros, en muchos de ellos con un perfil de gran actividad. Hay varios procesos negociadores que tienen a Uruguay como un país de rol activo, con participación y propuestas importantes que se vieron luego reflejadas en los propios textos. Una cosa es el estándar internacional y el proceso de que pase a la legislación migratoria. La normativa actual uruguaya es una normativa alineada con los estándares internacionales, donde los procesos internacionales, los propios documentos, la cooperación técnica y la capacitación de los organismos, jugaron un rol fundamental. Podemos decir que la normativa actual es realmente producto del diálogo con el sistema internacional, y la ley madre 18.250 es realmente una ley muy alineada a los estándares, pero que además en el momento de su adopción fue una ley de vanguardia. La creación de la Junta Nacional de Migración fue un aspecto que luego Uruguay trabajó mucho porque eso fue reconocido como una buena práctica, cooperamos mucho a nivel Sur-Sur también con la Junta. Hay una alineación y hay una intención de cumplimiento.

En el ámbito regional, concretamente teniendo en cuenta el Acuerdo de Residencia, Uruguay no sólo lo aplica, sino que da un paso más y adopta la Ley 19.254 que es una ley absolutamente de vanguardia, no hay ninguna como ella a nivel regional. Uruguay da un paso más porque el Acuerdo de Residencia del Mercosur es un acuerdo temporal, y la Ley 19.254 otorga una residencia permanente, sin necesidad de pasar por la temporal: hay un acceso directo a la permanente. Hasta hace poco tenía un acceso gratuito, pero eso se modificó, y realmente tiene las mismas condiciones de requisitos que los que el resto de los países manejan para una residencia temporal. En los temas de residencia migratoria, hay una tendencia legislativa que tiene que ver con la permanencia: hago una residencia porque me voy a quedar a vivir. La Ley 19.254 es una ley de permanencia para aquel que lo decida, pero también tiene que ver con la libre circulación, asociado a la aspiración del Mercosur.

El FEM, a diferencia de otros procesos regionales, ha sido una instancia dedicada más a lo migratorio duro: el control de fronteras, el trámite de residir. Ahora ha empezado a expandir su agenda, pero anteriormente no se enfocaba tanto en una política

migratoria integral o en participación regional universal de los países de la región. Ahora ha empezado a incorporar algunas declaraciones, algunas reacciones regionales a procesos universales. Tanto en el FEM como en otros dos procesos subregionales como la Conferencia Sudamericana de Migración y el Proceso de Quito a partir de la crisis migratoria venezolana, Uruguay ha sido muy activo en esos foros desde todo punto de vista: las propuestas, las capacitaciones. En general, el perfil ha sido bien alto.

Y comparativamente en materia de accesos, no sólo en materia de documentos sino también a los derechos básicos, Uruguay ha tenido un buen rendimiento. Esto no quiere decir que no tenga problemas, pero en una visión analítica general, el acceso de los migrantes a los servicios en Uruguay ha sido bueno.

La piedra angular de la política migratoria uruguaya es la regularización migratoria. Uruguay ha apostado fuertemente a ella por varias razones, entendiéndola como el mejor camino desde todo enfoque analítico. Desde el punto de vista de los derechos ni hablar, ¿no? La garantía y el acceso a derechos que tiene un migrante con documentación versus uno que no lo tiene es sustantivamente diferente. Pero incluso desde el punto de vista del paradigma de la seguridad, porque es mucho más fácil para un Estado poder “controlar” quién está en su territorio, dónde está, cuando se pasa por un proceso regulatorio en donde se toman huellas, donde tenés un documento de chequeo, versus crimen organizado, no saber quién entra o quién sale, etc. Entonces, desde todo paradigma nosotros hemos entendido que la regularización es fundamental.

En materia de acceso, sobre todo la educación a nivel primario, en Uruguay se accede a la misma incluso antes del proceso de regularización. Nosotros no tenemos grandes problemas de acceso educativo, fundamentalmente a la educación primaria, y hace poco tiempo mejoramos en lo que es el nivel terciario, el cual es gratuito en Uruguay. Antes se requería en Uruguay un mínimo de tres años de residencia legal para acceder a la universidad, lo cual se modificó a menos tiempo, para facilitar el acceso. Lo mismo con la salud: es un sistema público, con la concepción de la salud como derecho, y los migrantes han accedido. Por supuesto casos particulares y dificultades hay. Hay un desafío muy grande en la capacitación de los operadores, por ejemplo la JNM casi todos los años hace capacitaciones a los migrantes afiliados del servicio público de salud de Uruguay para que sepan cuál es la normativa uruguaya. En el marco también de la pandemia se hizo un sistema específico para el acceso a las vacunas de COVID

de los migrantes tanto documentados como indocumentados. Los migrantes regulares accedían a ella con su cédula, pero se hizo un programa específico para aquellos que todavía no estaban documentados. Desde el enfoque de derechos, el derecho de esa persona a cuidar su salud, y desde la salud pública el cuidar a la sociedad uruguaya para no generar un foco de riesgo a causa de la falta de vacunación de los migrantes por todavía no poseer su documentación.

Entonces la respuesta es sí, hay una intención y un nivel de cumplimiento, de bajar el estándar internacional a la normativa y a la implementación después de esa normativa. Claramente no sin desafíos: los recursos son claramente el desafío principal. La JNM hace una labor interinstitucional fenomenal, pero en mi opinión personal requeriría de un presupuesto que desde su creación nunca ha tenido.

***PREGUNTA 2. Se ve por parte de la JNM una labor conjunta con distintos Ministerios, organizaciones de la sociedad civil. Eso es un rasgo a destacar, por lo menos a mi criterio.***

R: Totalmente. Bueno, el propio Consejo Consultivo Migratorio Asesor ha sido como una “joyita” que siempre mira la región. La Junta sesiona una vez por mes, está conformada por algunos ministerios e instituciones, pero tiene la capacidad de convocar a cualquiera. Por ejemplo, si se está tratando alguna cuestión de vivienda o ambiental, convoca a otros organismos pertinentes. En cada sesión hay una hora de la junta que es cerrada, y otra hora donde se discute la misma agenda y puntos propuestos por la sociedad civil con el Consejo Consultivo Migratorio Asesor, que es totalmente autónomo, tienen elecciones, eligen a los organismos/ONGs que los representan, y eso ha sido en mi opinión personal, fundamental. Y muchas medidas que se incorporaron en la política migratoria nacen de ese intercambio, porque la JNM no tiene presencia en el terreno más allá de las instancias de atención al público que pueden tener sus organismos, como la Dirección Nacional de Migración. Por ejemplo, hay un plan uruguayo que ha sido muy destacado a nivel regional (y que desde mi punto de vista facilita muchísimo la regularización) que nace de este diálogo con la sociedad civil, y es el Plan de Respuesta Rápida, que consiste en documentar a la persona cuando inicia el trámite de residencia, y no trasladarle los tiempos de la burocracia a la persona y que pueda ingresar, por ejemplo, en el mercado laboral formal. Este es otro aspecto por el cual nosotros entendemos que la regularización es la manera: porque vos no podés estar implementando una política pública de cara al mercado laboral, de formalización, de incorporación al sistema de seguridad social, y

a su vez tener indocumentación migratoria, porque eso básicamente es boicotearte a ti mismo, más allá del derecho del migrante. No es solamente el derecho del migrante, es además la política pública nacional en materia de seguridad, de salud, laboral: la indocumentación boicotea esas políticas.

***PREGUNTA 3. Quería consultarte, en este sentido, en esos años surgieron ciertas críticas en torno a la imposición de visas a países como República Dominicana, y leí muchas críticas acerca de las demoras en esta cuestión burocrática que estábamos hablando del Plan de Respuesta Rápida, llegando a demorar hasta un año la obtención de la cédula. ¿Considerás que la cuestión de imposición de visas a los dominicanos y a otros países limita o no va en la misma línea de este enfoque de derechos humanos que promueve Uruguay en materia migratoria, o incluso de la Ley 18.250?***

La sociedad civil uruguaya tiene una postura de liberación total de visas. Ellos creen que la visa es una herramienta que no debería existir a nivel mundial. Yo, utópicamente, lo puedo compartir, pero creo que está muy lejos de ser la realidad aplicable en ningún país del mundo. Después, otro aspecto es que la Ley 18.250 en ningún momento prohíbe o sugiere la eliminación de todas las visas. La visa es una herramienta migratoria legítima que se aplica por todos los países del mundo. Incluso la visa impuesta a la población migrante de República Dominicana, si no recuerdo mal, se tomó la decisión conversadamente con dicho país, asociada a cuestiones de trata de personas. Entonces, lo que hay que preguntarse con las visas también es el porcentaje de aprobación o denegatoria de la visa. Porque, hablando en abstracto, si yo te impongo una visa y tengo un porcentaje de rechazo de esa visa del 90%, entonces te estoy poniendo una barrera migratoria. Ahora, si yo te pongo una visa como una herramienta de control migratorio, y tenés un porcentaje de aprobación de esa nacionalidad del 80% o 90%, que es en general la realidad uruguaya, entonces eso, creo yo personalmente, que es una herramienta de control migratorio, y nada impide que tú puedas ingresar al Uruguay y que puedas obviamente a partir de ahí ser un residente con todos los derechos. Con mis queridos amigos de la sociedad civil yo puedo compartir un montón de cosas, desde el idealismo y la convicción pro-migrante. También hay realidades sumamente diferentes. Nosotros tenemos migrantes de distintas nacionalidades que se quedan en el país; otras nacionalidades con tendencia variable más un uso “plataforma”, y esos son desafíos grandes para un país, porque vos pensás la residencia o la regularidad para que alguien se quede. Por eso hay que hilar más fino.

Si te fijas una de las nacionalidades que más ha crecido en acceso a la ciudadanía, no te hablo de residencia, sino de la ciudadanía uruguaya, te vas a encontrar con que República Dominicana es una nacionalidad alta. La ciudadanía requiere tres años de residencia legal con familia constituida, cinco años de residencia legal, más el proceso. Tenemos un montón de ciudadanos dominicanos que son ciudadanos legales de Uruguay.

Claramente, y también lo que decías tú de las demoras, sí, hay falta de capacidad de las instituciones. Históricamente la realidad cambia más rápido de lo que pueden cambiar las instituciones, eso es así. Creo que en ningún período tuvimos plena capacidad de poder absorber enteramente la demanda, por eso también es el Plan de Respuesta Rápida, porque cuando empezamos a ver que nosotros generábamos seis meses de espera, dijimos: no podemos trasladarle esto a las personas. Ahora lo que sí te digo claramente es que en ningún país al iniciar el trámite vas a tener un documento, pero, además, y que no es nada menor, el tipo de documento, porque la cédula uruguaya a la que accede el migrante es igual a la que tengo yo. Atrás, en observaciones, simplemente tiene un indicativo, y eso no es menor, porque eso genera estigma. Si has tenido acceso a la cédula de un residente y a la cédula de un uruguayo nacional, son iguales.

***PREGUNTA 4. Una autora hablaba de la inclusión social del migrante y de la importancia de la inclusión en el sentido documental. Se genera una inclusión que luego te da acceso a vivienda, educación, trabajo, etc.***

R: Para mí es la puerta de ingreso. Es impensable que tú puedas progresar en acceso a otros derechos si no tenés la inclusión documental resuelta. Que no quiere decir que tengas todo resuelto por tener la cuestión documental resuelta, por supuesto que después hay un trabajo posterior de acceso, pero esa es una condición.

La migración es un fenómeno multi-país, que traspasa fronteras. Entonces, ni se gobierna con un decreto, ni se agota en la medida nacional que vos hagas. Por eso la coordinación es tan importante, porque los flujos se corren, lo que adopto yo le repercute a quien está al lado, y porque si tú quieres generar rutas seguras de migraciones no lo podés hacer solo.

***PREGUNTA 5. Algo que me llama mucho la atención es cómo, a diferencia de la temática de refugiados, la migratoria tiene un trayecto más corto a nivel regional e internacional,***

***siendo relativamente nuevos (de las últimas décadas) los instrumentos normativos, siendo algunos no vinculantes, y viendo cómo algunos países del Norte o receptores de migrantes no los avalan, teniendo una participación más activa por parte de países del Sur o países en los cuales los ciudadanos emigran. Siento que es una temática compleja, multidimensional y multifactorial, y que no denota un compromiso de todos los Estados.***

R: Vos fijate que la Convención de los Derechos de los Trabajadores Migrantes y sus Familiares es la convención menos ratificada de ONU. En términos de implementación y ratificación es un gran fracaso. De hecho, el Pacto Mundial de Migración Segura, Ordenada y Regular viene a generar un estándar que la Convención no logró. Es una Convención muy ambiciosa, donde en un momento entre los países negociadores se tomó la decisión de si se lo dejaba ambicioso y no lo ratificaba nadie, o si se bajaban los estándares para tener mayor aprobación.

La migración, a diferencia de otros temas internacionales, está discursiva y en algunos aspectos de la realidad muy vinculada a la soberanía: yo controlo mi territorio. Entonces eso ha atentado contra las coordinaciones, aunque en realidad en este último tiempo se avanzó muchísimo. Los estándares internacionales siempre van mucho más lentos de lo que uno quisiera, y además hay que saber que no es una estructura replicable automáticamente a lo nacional, no hay un juez ni un policía. Ahora, yo creo que, siendo muy optimista, hay señales políticas muy importantes. El Pacto Mundial sin ninguna duda es una, es el primer documento consensuado a nivel internacional que ha tenido ejercicios de seguimiento y de implementación, y es una señal muy importante. Otra señal es la incorporación de OIM a ONU, así como también la discusión que en este momento se lleva a cabo del esquema presupuestal de OIM, que hasta ahora es un esquema por proyecto y que siempre deja al organismo en esta agonía de buscar nuevos recursos. Son pasos que están atravesados por profundas crisis migratorias, el mundo tiene crisis humanitarias vinculadas a la movilidad, pero hay avances. Yo creo que la movilidad humana en los ODS, la meta 10.7, es una señal política de disposición a empezar, pero claramente la disposición internacional se queda muy corta.

**PREGUNTA 6. ¿Cómo se ha abarcado la cuestión migratoria con Lacalle Pou?**

R: A nivel normativo no hubo mayores cambios. La ley migratoria siguió siendo respetada, la JNM siguió funcionando. Hubo una tendencia a seguir implementando lo

vigente. Incluso el presidente en sus discursos y en la AG de ONU fue muy enfático en la apertura de la política migratoria.

En 2021 se rompieron récords históricos de tramitación de residencias, aplicando la ley 19.254. Eso es un reconocimiento que cabe.

El cambio más sustantivo fue la unificación de la tramitación de residencias en la Dirección Nacional de Migración, es decir, la Cancillería ya no lo ejecuta. Por un lado, tiene aspectos positivos: la unificación burocrática administrativa siempre es buena para el migrante. Que puedas entrar en un solo lugar y tramitar todo allí es bueno para ellos. También otro aspecto muy positivo de esa medida es la descentralización: la Cancillería sólo se encuentra en Montevideo, pero la DNM tiene inspectorías en todos los departamentos del interior de Uruguay, además de Montevideo. Es decir, una persona que vive al norte de Uruguay puede hacer los trámites allí y no viajar a Montevideo, lo cual no es menor por una cuestión de gastos y traslado. A pesar de que el trámite es gratis, la movilidad a Montevideo implica costos que la descentralización beneficia.

#### ***PREGUNTA 7. ¿Cómo evolucionó el Programa con el BID?***

R: Terminamos cerrando con el BID un proyecto no reembolsable de 5 millones de dólares, lo cual es muy difícil teniendo en cuenta que Uruguay es un país de renta media alta y no recibe este tipo de reembolsos. Es una línea de refuerzo a un programa uruguayo pre existente, el Programa de Mejoramiento de Barrios que rescata lugares comunales o edificios, y tiene tres componentes:

- 1- Nuevo software de funcionamiento para la tramitación de residencia. Y esto tiene que ver con la capacidad de acceso, porque si tenés un buen software y capacitación para hacer los trámites de residencia en menos tiempo, ese día podés hacer más trámites. Y esa persona se va a poder agendar para hacer el trámite en menos tiempo.
- 2- Creación del Centro de Orientación y Derivación de Migrantes. Es un edificio recuperado de la ciudad vieja de Montevideo, que además es muy emblemático porque es un barrio que tiene mucha presencia migrante, donde van a estar los servicios presenciales para hacer una primera recepción y ayudar a las personas que no tienen acceso a la virtualidad. Por ahora sólo está en Montevideo

Fue un trabajo interinstitucional muy grande y se logró.

**PREGUNTA 8. ¿La participación de OIM en Uruguay ha acompañado toda esta trayectoria nacional en materia migratoria?**

R: Claramente que sí. Ha sido un aliado estratégico para Uruguay en la normativa, en la capacitación de los operadores institucionales, en la generación de información. Este punto es un gran desafío para Uruguay, a nivel estadístico nosotros estamos muy “flaquitos”. La base empírica de la política es un desafío, necesitamos generar más datos estadísticos.

La JNM por primera vez adoptó un Plan de trabajo, ¿sabés? Y además impulsa el primer plan nacional de integración para migrantes y refugiados. Porque nosotros nos desgastamos mucho (y bien hecho está) en el tema regularización, pero nunca habíamos dado, institucionalmente hablando, el paso posterior para entrar en los temas de integración. Se hizo un proceso participativo en ocho ejes, con grupos de trabajo conformados por la sociedad civil, con todas las instituciones del Estado, sin presupuesto. ¿Se priorizó a nivel de presupuesto? No. ¿Se hizo el proceso participativo del plan y se adoptó el primer plan? Sí, y se hizo en la Sede presidencial, que es un mensaje. Y esta cuestión no es exclusiva del tema migratorio.

En el Plan, una de las líneas es el tema de trabajar en estadísticas e informes, porque hay que mejorar la base de la política migratoria que hoy son estadísticas muy básicas de residencia o de ingreso y egreso en fronteras, e informes académicos, si bien son sumamente valorables y útiles, pero no se puede agotar ahí la base empírica de la política.

La OIM ha brindado asistencia en fronteras, también asistencia directa al migrante, capacitaciones, seminarios, formación. Es el primer referente de las instituciones uruguayas, siempre nos volcamos a la consulta.

**PREGUNTA 9. ¿Qué conclusión final harías sobre el tema?**

R: Yo creo profundamente en el potencial positivo de la movilidad humana, y he dicho muchas veces (y con esto referencio con lo que empezábamos la conversación) que creo que, para un país con las características demográficas de Uruguay, la política migratoria es absolutamente estratégica y medular. Ahora, es cierto que, si tú no logras

canalizar institucionalmente los flujos migratorios, ejercen presiones muy difíciles de manejar, eso es una realidad.

Lo más inteligente que puede hacer una administración pública es canalizar esos flujos para que puedan potencializar el aporte positivo que sin ninguna duda traen. Y eso es gestión, y si “no podés dar un bocado más grande de lo que podés tragar”, porque si no canalizas bien el flujo migratorio te colapsa todo: la educación, los servicios sanitarios del Estado, etc.

Además, se debe avanzar en la integración cultural. Por eso lo cultural es tan importante, y las políticas de tolerancia, de inclusión y de convivencia tienen que estar en los programas curriculares de la primera infancia.

## **Anexo 2. Normativa del Mercosur vinculada a las migraciones ratificada e incorporada en la legislación uruguaya**

Según lo detalla la OIM (2011) en el Perfil Migratorio de Uruguay, se mencionan a continuación los siguientes instrumentos directa o indirectamente vinculados a las personas migrantes y los procesos migratorios, vigentes y ratificados por el Estado Uruguayo:

- Reglamentación del régimen de tránsito vecinal fronterizo entre los Estados partes del MERCOSUR. Decisión 14/00. Art. 11 de la Decisión CMC N° 20/02 (No se requiere incorporación).
- Reglamentación del régimen de tránsito vecinal fronterizo entre los Estados partes del Mercosur, Bolivia y Chile. Decisión 15/00. Art. 11 de la Decisión CMC N° 20/02 (No se requiere incorporación).
- Acuerdo sobre exención de traducción de documentos administrativos para efectos de inmigración entre los Estados partes del MERCOSUR. Decisión 44/00. Ley 18.134, 29/9/07.
- Acuerdo 13/02 “Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR” y Acuerdo 14/02 “Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile”. El Senado y la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, reunidos en Asamblea General aprueban ambos Acuerdos mediante la Ley 17.927 en diciembre de 2005.
- Acuerdo sobre exención de traducción de documentos administrativos para efectos de inmigración entre los Estados partes del Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile. Decisión 45/00. Ley 18.224, 26/4/2008.

- Acuerdo sobre residencia para nacionales de los Estados partes del Mercosur. Decisión 28/02 Ley 17.927.
- - Acuerdo sobre residencia para nacionales de los Estados partes del Mercosur, Bolivia y Chile. Decisión 28/02. Ley 17.927.
- Documentos de viaje de los Estados partes del Mercosur y Estados asociados. Decisión 18/08. No requiere ser incorporado.
- Declaración Sociolaboral del Mercosur (1998). Sus disposiciones revisten carácter obligatorio para los Estados.
- Protocolo de Cooperación y Asistencia Jurisdiccional en Materia Civil, Comercial, Laboral y Administrativa. Protocolo de Las Leñas. Decisión 05/92. Ley 16.971.
- Protocolo de Montevideo sobre Comercio de Servicios del Mercosur. Decisión 13/97. Ley 17.855, 7/12/2005.
- Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR. Decisión 19/97. Ley 17.207. Vigente 1/6/2005.
- Directrices regionales para la estrategia de crecimiento de empleo en el Mercosur. Decisión 19/07.No requiere ser incorporado. Entró en vigencia en la fecha de adopción: 28/6/2007.
- Protocolo de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios de Nivel Primario y Medio No Técnico. Decisión 04/94. Ley 16.731, 4/7/97.
- Protocolo de Integración Educativa y Revalida de Diplomas, Certificados, Títulos y Reconocimientos de Estudios de Nivel Medio Técnico. Decisión 07/95. Ley 16.890, 19/8/99.
- Protocolo de Integración Educativa para la Prosecución de Estudios de Posgrado en las Universidades de los Países Miembros del Mercosur. Decisión 08/96. Ley 17.116, 6/8/00.
- Campaña de información y prevención del delito de trata de personas. Decisión 12/06 No requiere incorporación. Entró en vigencia 20/7/2006.
- Programa para la erradicación del trabajo infantil. GMC: Resolución 36/06 En la fecha de adopción: 28/7/2006.

### **Anexo 3. Normativa de Naciones Unidas vinculada a las migraciones ratificada e incorporada en la legislación uruguaya**

En el Perfil Migratorio de Uruguay, la OIM (2011) enunció aquellos instrumentos adoptados por el Estado uruguayo vinculados de manera directa o indirecta a las migraciones en el marco de la Organización de las Naciones Unidas.

- Declaración Universal de Derechos Humanos (1948). Firmada el 10.12.1948
- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951, entrada en vigor 1954, ratificado en 2006).
- Convención Internacional para la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares. (Ley N° 17107) (1999, ratificada 2001).
- Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Internacional (Ley N° 17861) (2004, ratificada 2005). Protocolo Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire (2004, ratificado 2005). Protocolo para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente mujeres y niños (2004, ratificado 2005).
- Pacto de Derechos Civiles y Políticos (Ley N° 13751) (1969, ratificado 1970) y protocolos adicionales: Protocolo Facultativo del PDCP (1969, ratificado 1970) y Segundo Protocolo abolición Pena de Muerte (1992, ratificado 1993).
- Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Ley N° 13751) (1969, ratificado 1970). No se ha puesto en vigencia su Protocolo Facultativo.
- Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (Ley N.º 13670) (1968, ratificada el mismo año).
- Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Decreto Ley N° 15164) (1981, ratificada el mismo año). Protocolo Facultativo 2001, ratificado el mismo año.
- Convención de los Derechos del Niño (Ley N° 16137) (1990, ratificado el mismo año). Protocolo sobre Participación de Niños en Conflictos Armados (2002, ratificado 2003). Segundo Protocolo relativo a la Venta de Niños, Prostitución Infantil y utilización en Pornografía (2002, ratificado 2003). - Convención contra la Tortura (Ley N° 15798) (1985, ratificado 1986). Protocolo Facultativo (2005, ratificado el mismo año).

## BIBLIOGRAFÍA

ACNUR. (14 de noviembre de 2006). LEY N° 18.076 Uruguay. Obtenido de Estatuto del Refugiado: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2007/4752.pdf>

ACNUR. (2014). Ley N° 19.254 Residencia Permanente. Obtenido de <https://www.refworld.org/es/pdfid/5b5f4ddd4.pdf>

Alfonso, A., Pérez Esquivel, A., Palummo, J., Goycochea, A., Mary, S., González, L., ... & Perrotta, D. (2022). Revista Migraciones Internacionales-Reflexiones desde Argentina N° 7.

Alfonso, A. (2012). Integración y Migraciones: El tratamiento de la variable migratoria en el MERCOSUR y su Incidencia en la Política Argentina. Organización Internacional para las Migraciones, Oficina Regional para América del Sur.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (s.f.). Asilo y migración. Obtenido de <https://www.acnur.org/asilo-y-migracion>

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (s.f.). Migración y desarrollo. Obtenido de <https://www.acnur.org/migracion-y-desarrollo>

Ámbito Financiero. (17 de Febrero de 2023). Trámite de residencia legal: los 3 cambios clave que decretó el gobierno y sus posibles efectos. Obtenido de <https://www.ambito.com/uruguay/tramite-residencia-legal-los-3-cambios-clave-que-decreto-el-gobierno-y-sus-posibles-efectos-n5652025>

Arango, J. (2017). LAS MIGRACIONES INTERNACIONALES en un mundo globalizado. 12.

Arenas Hidalgo, N.: "Derecho Internacional y Europeo de las Personas Refugiadas". En: Fernando M. Mariño Menéndez; Carmen Pérez González y Alicia Cebada Romero (Coords.). Instrumentos y Regímenes de Cooperación Internacional, TROTTA, 2017. pp. 177-202. ISBN: 978-84-9879-718-3. Disponible en: [http://rabida.uhu.es/dspace/bitstream/handle/10272/14645/Derecho\\_internacional\\_y\\_europeo\\_de\\_las\\_personas\\_refugiadas..pdf?sequence=2](http://rabida.uhu.es/dspace/bitstream/handle/10272/14645/Derecho_internacional_y_europeo_de_las_personas_refugiadas..pdf?sequence=2)

Argentina.gob.ar (S/f). Fondo Especializado del Mercosur. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/interior/migraciones/foro-especializado-migratorio-del-mercosur>

Arocena, F. y Aguiar, S. (2007). Multiculturalismo en Uruguay. Ensayo y entrevistas a once comunidades culturales. Montevideo: Editorial Trilce.

Asamblea General de Naciones Unidas. (1951). Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Obtenido de [https://www.acnur.org/sites/default/files/2023-05/Convencion\\_1951.pdf](https://www.acnur.org/sites/default/files/2023-05/Convencion_1951.pdf)

Asamblea General de Naciones Unidas. (1990). Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Obtenido de <https://www.ohchr.org/sites/default/files/cmw.pdf>

Asamblea General de Naciones Unidas. (2016). Acuerdo de Relación entre las Naciones Unidas y la Organización Internacional para las Migraciones. Obtenido de <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/211/66/PDF/N1621166.pdf?OpenElement>

Asamblea General de Naciones Unidas. (11 de Enero de 2019). Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular. Obtenido de <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N18/452/03/PDF/N1845203.pdf?OpenElement>

Asamblea General de Naciones Unidas. (11 de Enero de 2019). Resolución 73/195. Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular. Obtenido de <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N18/452/03/PDF/N1845203.pdf?OpenElement>

Brumat, L. M., & Artola, J. (2015). Circulación de personas e integración regional: ¿dónde está el Mercosur?.

Bruno, C. S. (2019). Aproximación a la política migratoria uruguaya: un análisis de sus actores, objetivos generales y modalidades (2005-2008). Tesis de grado. Montevideo.

Carling, J. (s.f.). Meaning of migrants. Obtenido de <https://meaningofmigrants.org/>

Clarín. (01 de Julio de 2020). Uruguay flexibiliza desde hoy los requisitos para obtener la residencia, con los argentinos en la mira. Obtenido de [https://www.clarin.com/mundo/uruguay-flexibiliza-hoy-requisitos-obtener-residencia-argentinos-mira\\_0\\_ovawjeBoE.html](https://www.clarin.com/mundo/uruguay-flexibiliza-hoy-requisitos-obtener-residencia-argentinos-mira_0_ovawjeBoE.html)

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2003). Opinión Consultiva OC-18/03. Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. Obtenido de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2003/2351.pdf>

Defensoría del Pueblo Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2017). Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Obtenido de [https://defensoria.org.ar/normativas-cdh/convencion-internacional-sobre-la-proteccion-de-los-derechos-de-todos-los-trabajadores-migratorios-y-de-sus-familiares-3/#:~:text=La%20Convenci%C3%B3n%20internacional%20sobre%20la,de%20dicha%20convenci%C3%B3n%20lo%](https://defensoria.org.ar/normativas-cdh/convencion-internacional-sobre-la-proteccion-de-los-derechos-de-todos-los-trabajadores-migratorios-y-de-sus-familiares-3/#:~:text=La%20Convenci%C3%B3n%20internacional%20sobre%20la,de%20dicha%20convenci%C3%B3n%20lo%20)

Edwards, A. (11 de julio 2016). ¿'Refugiado' o 'Migrante'? ¿Cuál es el término correcto? Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Recuperado de: <https://www.acnur.org/noticias/noticia/2016/7/5b9008e74/refugiado-o-migrante-cual-es-el-termino-correcto.html>

Etchevarne, J. (2019). Política migratoria argentina: ley de migraciones 25871 y su influencia en el Mercosur y su foro especializado migratorio (2003-2015) (Bachelor's thesis, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales).

FLACSO Uruguay. (2010). Estado actual y perspectivas de las políticas migratorias en el MERCOSUR. Montevideo.

Foro Especializado Migratorio del Mercosur y Estados Asociados. (2021). Memoria institucional. Obtenido de [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/memoria\\_fem\\_26-06-21.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/memoria_fem_26-06-21.pdf)

Foro Especializado Migratorio del Mercosur y Estados asociados. (2022). *Movimientos migratorios recientes en América del Sur*. Informe Anual 2022. Obtenido de [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/oim\\_fem\\_informe\\_anual\\_2022.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/oim_fem_informe_anual_2022.pdf)

Giraudó, A. (2022). La Política Migratoria de la Unión Europea antes y después de la emergencia humanitaria de 2015: perspectiva crítica en pos de una futura comparación con el MERCOSUR (Bachelor's thesis, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales).

Granja, L., & Villamar, M. D. C. V. (2017). Mercosur migrante. *Terceiro Milênio: Revista Crítica de Sociologia e Política*, 8(1), 49-78.

Hidalgo, N. A. (2017). Derecho Internacional y europeo de las personas refugiadas. 177-202.

Informe del Secretario General de Naciones Unidas. (2014). Promoción y protección de los derechos humanos, incluidos medios para promover los derechos humanos de los migrantes.

Keohane, R. (1984) Después de la hegemonía: cooperación y discordia en la política económica mundial. Cap. 4. Recuperado de:

<https://tri2ucv.files.wordpress.com/2013/02/despues-de-la-hegemonia-robert-o-keohane.pdf>

Keohane, R. (1993). Instituciones Internacionales y Poder Estatal. Cap. 1. Recuperado de:

<http://biblio3.url.edu.gt/Publi/Libros/InstitucionesInternacionales/01.pdf>

Junta Nacional de Migración. (Agosto de 2016). Documento Marco sobre Política Migratoria en Uruguay. Obtenido de [https://oig.cepal.org/sites/default/files/2016\\_resolucion576\\_ury.pdf](https://oig.cepal.org/sites/default/files/2016_resolucion576_ury.pdf)

Lettieri, M., & Pérez, A. (2008). Uruguay, "País de refugio y reasentamiento". *Revista de la Facultad de Derecho*, 123-136.

LEY Nº 978/96 (s/f). DE MIGRACIONES EL CONGRESO DE LA NACIÓN PARAGUAYA SANCIONA CON FUERZA DE LEY. Disponible en:

[https://www.oas.org/dil/esp/ley\\_de\\_migraciones\\_paraguay.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/ley_de_migraciones_paraguay.pdf)

López, L., Zurbriggen, C., Carranza, J., Novick, S., Póvoa-Neto, E., Sprandel, M.A., (2010). *Estado actual y perspectivas de las políticas migratorias en el MERCOSUR*. FLACSO Uruguay.

Mármora, L. (1997). *Las Políticas de Migraciones internacionales*. Madrid-Buenos Aires: Alianza.

Marroni, M. (2016). Escenarios migratorios y globalización en América Latina: una mirada al inicio del siglo XXI. Papeles de trabajo - Centro de Estudios Interdisciplinarios en Etnolingüística y Antropología Socio-Cultural, 126-142.

Martínez, J., Vono, D. (2005). Geografía migratoria intrarregional de América Latina y el Caribe al comienzo del siglo XXI. *Revista de Geografía Norte Grande*, 39-52.

Ministerio de Desarrollo Social. (2017). Caracterización de las nuevas corrientes migratorias: Nuevos orígenes latinoamericanos: estudio de caso de las personas peruanas y dominicanas (Informe Final). Obtenido de

<https://quiaderecursos.mides.gub.uy/innovaportal/file/76604/1/caracterizacion-de-las-nuevas-corrientes-migratorias-en-uruguay..pdf>

Ministerio del Interior de la República Argentina. (s.f.). Foro Especializado Migratorio del Mercosur. Obtenido de <https://www.argentina.gob.ar/interior/migraciones/foro-especializado-migratorio-del-mercosur#:~:text=Funciona%20en%20el%20%C3%A1mbito%20de,que%20regir%C3%A1n%20para%20los%20pa%C3%ADses>

Modolo, V. E. (2012). Política Migratoria Regional: El caso de la Residencia MERCOSUR (2002-2011).

Montevideo Portal. (11 de junio de 2020). El gobierno decretó cambios en la residencia fiscal para promover inversiones. Obtenido de <https://www.montevideo.com.uy/Noticias/El-gobierno-decreto-cambios-en-la-residencia-fiscal-para-promover-inversiones-uc755426>

Naciones Unidas. (2014). Principios y directrices recomendados sobre los Derechos Humanos en las fronteras internacionales.

Naciones Unidas. (5 de Diciembre de 2018). Noticias ONU. Obtenido de <https://news.un.org/es/story/2018/12/1447231>

Naciones Unidas. (Junio de 2020). Respuesta integral de las Naciones Unidas a la COVID-19: salvar vidas, proteger a las sociedades, recuperarse mejor. Obtenido de [https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/comprehensive\\_response\\_to\\_covid-19\\_spanish.pdf](https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/comprehensive_response_to_covid-19_spanish.pdf)

Naciones Unidas. (Septiembre de 2020). Respuesta integral de las Naciones Unidas a la COVID-19: Salvar vidas, proteger las sociedades, recuperarse mejor . Obtenido de [https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/2020/10/un\\_comprehensive\\_response\\_to\\_covid19\\_spanish.pdf](https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/2020/10/un_comprehensive_response_to_covid19_spanish.pdf)

Naciones Unidas Uruguay. (s.f.). Organismos de la ONU en Uruguay. Obtenido de <https://uruguay.un.org/es/about/un-entities-in-country>

Neto, H. P., & Sprandel, M. A. Brasil: Estado actual de las políticas migratorias. Estado actual y perspectivas de las políticas migratorias en el MERCOSUR, 55.

Nicolao, J. (2015). Las migraciones en la agenda del MERCOSUR. El rol de Argentina en el Foro Especializado Migratorio.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2000). Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Obtenido de <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCbook-s.pdf>

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2014). Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos en las fronteras internacionales. Obtenido de [https://www.ohchr.org/sites/default/files/OHCHR\\_Recommended\\_Principles\\_Guidelines\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/OHCHR_Recommended_Principles_Guidelines_SP.pdf)

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (s.f.). Normativa internacional que rige la política de migración. Obtenido de <https://www.ohchr.org/es/migration/international-standards-governing-migration-policy>

OIM (2015). La OIM firma un memorando de entendimiento con el MERCOSUR. Disponible en: <https://www.iom.int/es/news/la-oim-firma-memorando-de-entendimiento-con-el-mercosur>

OIM URUGUAY (s/f). Disponible en: <https://uruguay.iom.int/es>

OIM, Oficina Regional para Centroamérica, Norteamérica y El Caribe. (s.f.). Los ODS: Una oportunidad para fortalecer la gobernanza de las migraciones. Obtenido de <https://rosanjose.iom.int/es/blogs/los-ods-una-oportunidad-para-fortalecer-la-gobernanza-de-las-migraciones>

Organización de Naciones Unidas. (1951). Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Obtenido de <https://www.acnur.org/5b0766944.pdf>

Organización Internacional para las Migraciones. (2019). Glosario de la OIM sobre Migración. Obtenido de <https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml-34-glossary-es.pdf>

Organización Internacional para las Migraciones. (2020). IOM Strategic Response and Recovery plan COVID-19. Obtenido de <https://crisisresponse.iom.int/sites/g/files/tmzbdl1481/files/uploaded-files/IOM%20COVID-19%20Strategic%20Response%20and%20Recovery%20Plan%20COVID-19.pdf>

Organización Internacional para las Migraciones. (s.f.). Pacto Mundial sobre Migración. Obtenido de <https://www.iom.int/es/pacto-mundial-sobre-migracion>

Organización Internacional para las Migraciones. (2017). Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular: Consulta Nacional - Uruguay. Montevideo. Obtenido de [https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/19oct2017\\_iom\\_uruguay.pdf](https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/19oct2017_iom_uruguay.pdf)

Organización Internacional para las Migraciones. (2011). Perfil Migratorio de Uruguay 2011. Obtenido de [https://publications.iom.int/system/files/pdf/perfilmigratorioweb\\_uruguay.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/perfilmigratorioweb_uruguay.pdf)

Organización Internacional para las Migraciones. (s.f.). Términos fundamentales sobre migración. Obtenido de <https://www.iom.int/es/terminos-fundamentales-sobre-migracion>

Pardo Carrasco, J. (2013). *Análisis de las decisiones del Foro Especializado del Mercosur en la construcción de la política migratoria regional de Mercosur a través de la aplicación de las decisiones en materia migratoria por parte de los Estados miembros y asociados*. Tesis de grado, Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.

Poder Legislativo de la República Oriental del Uruguay. (17 de enero de 2008). Ley N° 18.250. Obtenido de [https://www.oas.org/dil/esp/Ley\\_Migraciones\\_Uruguay.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/Ley_Migraciones_Uruguay.pdf)

Post, L., Raile, A., & Raile, E. (2010). Defining Political Will. *P&P Politics and Policy*, 38(4), 653-676.

Presidencia de Uruguay. (2021). Informe Nacional Voluntario Uruguay 2021. Obtenido de [https://ods.gub.uy/images/2021/Informe\\_Nacional\\_Voluntario\\_Uruguay\\_2021.pdf](https://ods.gub.uy/images/2021/Informe_Nacional_Voluntario_Uruguay_2021.pdf)

Pries, L. (2018). Entre la bienvenida y el rechazo: la “Crisis de los refugiados” en Europa. Scielo.

Rivero, S., & Ríos, N. (2019). La integración de las poblaciones inmigrantes en Uruguay: elementos para el debate. *Escenarios*, (29). Recuperado a partir de <https://revistas.unlp.edu.ar/escenarios/article/view/9221>

Santurio, M. B. (2016). Ley N° 19.362. Extensión de la ciudadanía natural. *Revista de Derecho Público*, 183-192.

Secretaría de Derechos Humanos, Presidencia de la República Oriental del Uruguay. (2019). Movilidad humana.

Secretario General de las Naciones Unidas. (s.f.). Documento de políticas del Secretario General sobre la COVID-19 y las personas en movimiento. Obtenido de [https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/2020/06/sg\\_brief\\_c19\\_people\\_on\\_the\\_move\\_spanish.pdf](https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/2020/06/sg_brief_c19_people_on_the_move_spanish.pdf)

Sitio oficial de la República Oriental del Uruguay. (22 de septiembre de 2020). Lacalle Pou reafirmó ante Naciones Unidas el compromiso uruguayo con el multilateralismo. Obtenido de <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/lacalle-pou-reafirmo-ante-naciones-unidas-compromiso-uruguayo>

Sitio oficial de la República Oriental del Uruguay. (2 de marzo de 2021). Comunicado de prensa N° 35/21: Firma de Acuerdo de Cooperación con la Organización Internacional de las Migraciones. Obtenido de <https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/comunicacion/noticias/firma-acuerdo-cooperacion-organizacion-internacional-migraciones>

Sitio oficial de la República Oriental del Uruguay. (08 de agosto de 2022). Gobierno impulsa elaboración interinstitucional de plan de integración para atender a migrantes. Obtenido de <https://www.gub.uy/agencia-uruguay-cooperacion-internacional/comunicacion/noticias/gobierno-impulsa-elaboracion-interinstitucional-plan-integracion-para-atender>

Taks, J. (2006). Migraciones internacionales en Uruguay: de pueblo trasplantado a diáspora vinculada. Revista THEOMAI, 139-156. Obtenido de <http://www.revista-theomai.unq.edu.ar/numero14/ArtTaks.pdf>

United Nations Human Rights. (2018). Principios y directrices sobre la protección de los derechos humanos de los migrantes en situaciones vulnerables.

United Nations Human Rights. (s.f.). Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Obtenido de <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-protection-rights-all-migrant-workers>

Uriarte, P. (2020). "Cada uno puede tener la opinión que quiera". Disputas sobre la definición de una política migratoria en Uruguay. RUNA, 17-36.

Uruguay, S. o. (22 de septiembre de 2020). Lacalle Pou reafirmó ante Naciones Unidas el compromiso uruguayo con el multilateralismo. Obtenido de <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/lacalle-pou-reafirmo-ante-naciones-unidas-compromiso-uruguayo>

Vaccotti, L. (2010). Emigración internacional y políticas de vinculación: el caso de Uruguay. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Obtenido de: <https://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/iigq-uba/20161130034851/PONvaccottiuruguay.pdf>

Zapata, G., Vera Espinoza, M., Gandini, L. (2022). Movilidades y COVID-19 en América Latina: inclusiones y exclusiones en tiempos de "crisis". México. Obtenido de [https://sudimer.juridicas.unam.mx/sites/default/files/MOVILIDADES%20Y%20COVID-19\\_completo.pdf](https://sudimer.juridicas.unam.mx/sites/default/files/MOVILIDADES%20Y%20COVID-19_completo.pdf)