

Extracto para la prensa, informe presentado por CAinfo y el OPPDHM en el Seminario “Monitoreo Social sobre las migraciones en Uruguay”

El Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAinfo) y el Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el Mercosur (OPPDHM) establecieron una alianza estratégica con el propósito de trabajar en el **Acceso a la Información Pública (AIP) sobre las migraciones en Uruguay**.

A continuación un resumen de los datos conseguidos a través de solicitudes de acceso a la información pública presentadas ante todos los organismos con competencia en materia de migraciones humanas, las conclusiones y recomendaciones presentadas:

Cuadro 1A: Residencias solicitadas y concedidas por la DNM 2007- 2011

AÑO	Residencias solicitadas	Residencias concedidas
2007	1743	1344
2008	2071	3981
2009	4091	3825
2010	2709	2183
2011¹	1274	424
Totales	11888	11757

Fuente: Dirección Nacional de Migración

Cuadro 1B- Documentos de Identidad tramitadas por primera vez 2007-junio 2011

	2007	2008	2009	2010	2011	Total
Montevideo	725	1997	2335	2350	1048	8455
Interior	274	801	953	961	373	3362
Sub total	999	2798	3288	3311	1421	11817

Fuente: elaboración propia en base a datos de la DNIC

Cuadro 2: Carné de asistencia entregados por ASSE a inmigrantes periodo 2008-2011, por tramo de edad.

Tramo de edad	2008	2009	2010	2011
Adulto mayor	54	52	69	45

¹ Incluye enero a junio de 2011

Mayor de 50	82	83	100	89
Entre 35 y 50	154	191	168	161
Entre 19 y 34	220	243	282	213
Adolescente	78	91	105	54
Niño/a	249	277	308	248
TOTAL	837	937	1032	810

Fuente: elaboración propia en base a datos de ASSE.

Cuadro 4- Carné de asistencia entregados por ASSE por nacionalidad de origen periodo 2008-2011

Nacionalidad	2008	2009	2010	2011
Argentinos	398	386	450	371
Brasileros	238	240	245	170
Paraguayos	25	46	41	26
Chilenos	24	23	24	24
Otros	148	239	263	218
s/info	2	5	5	5

Fuente: elaboración propia en base a datos de ASSE

Cuadro 5: Trabajadores en situación irregular detectados por la IGT 2007-2011²

DEPARTAMENTOS	AÑOS					TOTALES
	2007	2008	2009	2010	2011	
Maldonado	1	37	1	6	2	47
Colonia		12	5		8	25
Río Negro	15	2				17
Rocha					13	13
Artigas	1		2	5		8
Río Branco		2		1	4	7
Tacuarembó				7		7
Lavalleja			4		2	6
Durazno			2		1	3
Rivera					1	1
TOTALES	17	53	14	19	31	134

Fuente: Inspección General del Trabajo

A la cifra total anterior se deben agregar los resultados de los operativos de inspección del trabajo doméstico en Montevideo y Canelones realizados en noviembre de 2010 y agosto de 2011 que abarcaron a 9.000 hogares. Según informó la IGT de dichos operativos surgió la presencia de trabajadoras domésticas en el 20% de los

² Junio de 2011.

hogares visitados, **detectándose únicamente cinco casos de trabajadoras extranjeras.**
Los resultados fueron los siguientes:

Noviembre de 2010: 3 casos de trabajadoras extranjeras detectados (brasileña, peruana y paraguaya). Dos estaban en situación regular y una en trámite.

Agosto de 2011: 2 casos de trabajadoras peruanas. Ambas se encontraban en situación irregular.

Cuadro 5: Trabajadores migrantes declarados en nóminas por mes enero 2010 junio 2011

	Ene-10	mar-10	may-10	jul-10	sep-10	nov-10	ene-11	mar-11	may-11
Argentina	4211	3876	3838	3897	4009	4093	4549	4238	3764
Brasil	1154	1142	1129	1157	1203	1281	1315	1296	1085
España	315	301	301	298	305	315	327	325	304
EEUU	232	229	222	231	236	236	235	238	216
Paraguay	79	81	72	72	80	90	106	115	118
Perú	90	68	68	5	90	104	159	150	137
Resto	1258	1243	1262	1335	1283	1510	1397	1432	1299
Total:	7339	6940	6892	6995	7206	7629	8088	7794	6923

Fuente:BPS

Cuadro 6: Participación de trabajadores extranjeros en accidentes de trabajo investigados

AÑO	RAMA DE ACTIVIDAD	NACIONALIDAD
2007	Construcción	Chilena
2008	Tripulante en muelle puerto	Peruana
2009	Presentación servicios. Portuarios	Argentina
2011	Restaurante	Brasileña

Fuente: Inspección General del Trabajo

Cuadro 7: Pensiones por invalidez concedidas entre 2007 y 2011³ a inmigrantes

AÑO	SEXO	Cantidad de beneficiarios
2007	F	13
	M	2

³ A Junio 2011.

2008	F	14
	M	10
2009	F	8
	M	12
2010	F	15
	M	6
2011	F	12
	M	4
	TOTAL	96

Fuente: BPS

Cuadro 8: Jubilaciones por incapacidad física concedidas entre 2007 y 2011⁴ a inmigrantes

AÑO	SEXO	Cantidad de beneficiarios
2007	F	22
	M	21
2008	F	18
	M	32
2009	F	37
	M	39
2010	F	40
	M	42
2011	F	19
	M	25
	TOTAL	295

Fuente: BPS

Cuadro 9: Cantidad de prestaciones jubilatorias para el periodo 2007-2011 otorgadas a inmigrantes

AÑO	Cantidad de beneficiarios
2007	791
2008	623
2009	809
2010	798
2011	456
TOTAL:	3477

⁴ Ob. Cit 52

Fuente: BPS

Cuadro 10: Pensiones a la vejez concedidas a personas migrantes entre 2007 y 2011

AÑO	SEXO	Cantidad de beneficiarios
2007	F	21
	M	9
2008	F	19
	M	6
2009	F	16
	M	12
2010	F	16
	M	12
2011	F	9
	M	6
	TOTAL	126

Conclusiones

Acceso a la información sobre migrantes

Contar con información clara, completa, oportuna y veraz es una obligación positiva para el Estado y una necesidad a la hora de diseñar políticas públicas sobre bases ciertas. Para las organizaciones sociales, la información de calidad implica la posibilidad de ejercer el derecho a la participación y el monitoreo social de manera genuina. Para los inmigrantes implica la posibilidad conocer sus derechos y estar en mejor situación para exigirlos.

La ausencia de campañas de información pública que contribuyan a conocer la normativa migratoria, los mecanismos para la regularización y tramitación de las residencias y la invisibilización del plan de regularización dispuesto por el art. 6 del Decreto 394/2009 es absoluta. Ni siquiera se conoce cuántas personas se acogieron a esa especie de amnistía o flexibilización de los requisitos que se dispuso, puesto que el sistema de registro de residencias que utiliza la Dirección Nacional de Migración no contempló este indicador en ningún momento.

No obstante CAinfo y el OPPDHM destacan el esfuerzo realizado por organismos como la Dirección de Identificación Civil, el Banco de Previsión Social, el Ministerio de Desarrollo Social, la Inspección General del Trabajo, ASSE, la Universidad de la República y la Dirección Nacional de Migración que a efectos de brindar los datos solicitados en el marco de este trabajo realizaron especialmente una sistematización de información que se encontraba dispersa y no estaba a disposición de la ciudadanía en la mayoría de los casos.

De los 11 pedidos de acceso a la información pública que se efectuaron en el marco de este trabajo, 5 fueron respondidos dentro del plazo legal de 20 días hábiles. En el resto de los casos, si bien no se logró cumplir con los plazos previstos en la ley 18.381, sí se brindó una respuesta. Sólo en una situación fue necesario recurrir a la acción judicial prevista en la ley a efectos de obtener los datos debido a la demora injustificada en dar trámite al expediente. Fue el caso de la Administración Nacional de Educación Pública, organismo con el cual aún resta una instancia judicial. Esta circunstancia determina que se haya preferido posponer la presentación de los resultados sobre el Derecho a la Educación (ANEP y UDELAR) una vez que se logre contar con toda la información.

Registro y producción de información sobre migrantes

La academia y las organizaciones sociales han manifestado en reiteradas ocasiones las dificultades que existen para contar con datos de calidad en torno a la cuestión migratoria. Desde el Estado existe conciencia respecto a este problema aunque los cambios necesarios para revertirlos y generar un sistema de información sobre migración son lentos y en algunos casos el tema no está en la agenda institucional según se vislumbra.

El nudo del problema se encuentra en el diseño y en la implementación de los registros administrativos. La cuestión migratoria no ha adquirido la visibilidad suficiente en muchos organismos, aún luego de la aprobación de la ley 18.250, Ley de Migración. Esto determina que no exista un sistema de indicadores que permita evaluar de manera sistematizada y periódica la situación de la inmigración en el país desde un enfoque de derechos humanos.

Los datos con la que cuentan muchos organismos involucrados en la materia son incompletos. La falta de incorporación de la variable extranjeros en distintos registros como se detalla en este informe contribuye a invisibilizar el fenómeno migratorio en el país.

La información que difunde el DNM no permite conocer la cantidad de inmigrantes con los que cuenta el país para cada categoría migratoria y sus diferentes subtipos. Tampoco es posible conocer a través de los registros públicos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social la cantidad de trabajadores migrantes inscriptos y habilitados a ejercer sus tareas en forma remuneradas en el país. Según la respuesta oficial, si bien se está trabajando en un nuevo sistema informático que permitirá contar con información desglosada por sexo, nacionalidad y área de ocupación, hasta ahora no ha sido posible estimar el número de trabajadores migrantes en situación irregular. Lo mismo ocurre en el caso del Banco de Previsión Social, en donde existe información valiosa sobre la cantidad de trabajadores inscriptos en nómina, pero en las estimaciones oficiales sobre trabajo irregular no se incluye la variable trabajadores migrantes.

No obstante el panorama descripto, CAinfo y el OPPDHM destacan algunos esfuerzos puntuales que se detectaron en el marco de este trabajo y que se encaminan hacia la mejora del sistema de información. En este sentido resultan auspiciosos los anuncios realizados por la Inspección General del Trabajo que permitirían contar con información de mayor calidad respecto a la situación de los trabajadores migrantes.

Del mismo modo el proceso iniciado a nivel de la Dirección General de Asuntos Consulares y Vinculación aporta al conocimiento de la inmigración de retorno y su caracterización, aunque con las limitantes que la propia Dirección advierte. Se trata en definitiva de información sobre gestión de la propia oficina, puesto que los datos comprenden el universo de personas que consultan y no todos los uruguayos retornados al país y sus familiares nacidos en el exterior.

Estos esfuerzos institucionales se verán enriquecidos seguramente por los aportes que pueda realizar la academia una vez que estén disponibles los datos del Censo 2011.

Condiciones para el monitoreo social

La situación descrita en torno al registro, producción y acceso a la información sobre migrantes determina que la tarea de monitoreo de la sociedad civil respecto a las políticas públicas sobre la inmigración sea muy compleja.

La falta de información constituye un obstáculo para que la participación de las organizaciones sociales en la temática pueda darse de manera informada, con capacidad propositiva y con posibilidades de incidencia.

La creación de la Junta Nacional de Migración y del Consejo Consultivo Asesor de Migraciones son una excelente oportunidad para revertir esta situación. Para ello resulta necesario ir consolidando estos ámbitos como espacios de coordinación y articulación de las políticas públicas en torno a la temática. Para ello el Estado debería reforzar el presupuesto y la infraestructura asignada a los mismos. Mientras ello ocurre igualmente se pueden adoptar un conjunto de medidas que fortalezcan estos espacios y los tornen transparentes y accesibles a la ciudadanía. **A modo de ejemplo, resulta imprescindible que se genere un mecanismo para la difusión del trabajo que realizan tanto la Junta como el CCAM.** Sus agendas y las actas de sesiones deben ser de acceso público y ser difundidas proactivamente a través de un sitio web.

Protección de derechos

En lo que respecta al grado de realización de los derechos fundamentales de los inmigrantes en Uruguay a partir de los estándares introducidos por la Ley de Migración en torno al derecho a la salud, educación⁵, trabajo y regularización migratoria, se

⁵ Con la salvedad realizada.

destacan algunas conclusiones preliminares en base a la escasa información disponible.

Como se dijo en el Capítulo 4 del Informe, la observancia del principio de no criminalización de la migración irregular es una característica sobre la que existe consenso en Uruguay y es un buen comienzo para el desarrollo y optimización de cualquier política pública referida a las migraciones.

En lo que respecta a la regularización migratoria, el mayor problema parece estar centrado en el retraso existente en la tramitación de las residencias y en la situación de irregularidad migratoria que esta situación determina en los hechos para una cantidad de personas (ver capítulo 4).

La igualdad de trato es un indicador difícil de relevar con la información existente. Precisamente es plausible que la falta de estos datos coloque en una situación de mayor vulnerabilidad a la población inmigrante, especialmente en relación a sus derechos laborales.

En lo que respecta al derecho a la salud de la respuesta oficial surge que se ha mejorado el sistema a efectos de dar cumplimiento al estándar mínimo dispuesto por la ley. Se afirma que se garantiza la atención de emergencia aún para quienes están en situación irregular, aunque no existen registros que permitan conocer cuántos casos se atienden anualmente. Se han adoptado disposiciones que tienden a facilitar el acceso de los colectivos de inmigrantes más vulnerables al carné de asistencia.

No obstante las dificultades existentes para la regularización migratoria en plazos razonables coloca a muchos trabajadores y trabajadoras en situación precaria en lo que respecta al derecho a la salud, pues si bien aportan al Banco de Previsión Social, al no ser residentes no son tenidos en cuenta en el Fondo Nacional de Salud, FONASA.

Del mismo modo, resulta llamativo que ninguno de los 10 organismos públicos a los que se les solicitó información haya reportado o detectado alguna situación de discriminación o xenofobia en los últimos cinco años. Tampoco estos organismos cuentan con algún mecanismo específico que permita capturar este tipo de situaciones. Tal vez allí esté la clave de la ausencia de denuncias en un escenario en que de acuerdo a los datos oficiales existe un proceso de incipiente crecimiento de la inmigración en el país.

Contexto de la investigación y recomendaciones al Estado:

Demarcación de la investigación

Este trabajo es el resultado del proyecto de investigación-acción llevado adelante por CAinfo y OPPDHM.

Población de referencia

Las solicitudes de información pública realizadas en el marco de este estudio se focalizaron en la población inmigrante en Uruguay. Esta opción obedeció a distintos factores:

- a) se estima que este grupo está expuesto a una mayor vulnerabilidad social;
- b) el trabajo desarrollado procura ser un insumo útil para la elaboración del informe inicial que el Estado uruguayo deberá presentar ante el Comité de Trabajadores Migratorios y sus Familiares (CMW);
- c) el cambio de paradigma del enfoque de las migraciones en Uruguay que supuso la entrada en vigencia de la ley 18.250 en el año 2008 requiere de un primer monitoreo a efectos de determinar el grado de implementación y detectar los desafíos pendientes;
- d) la menor incidencia de la población inmigrante en Uruguay contribuye a su invisibilización.

Sin embargo, dada la importancia de las políticas de retorno, la investigación procuró abarcar y distinguir dentro del grupo de los extranjeros, a los integrantes del núcleo familiar de uruguayos que habían emigrado solos y retornaron al país acompañados de sus nuevas familias compuestas por personas nacidas en el exterior.

A efectos de esta demarcación es importante señalar que se deja por fuera de la investigación lo que tiene que ver con la trata y el tráfico de personas, las políticas de retorno de nacionales y vinculación con los emigrantes, así como la temática de los refugiados y políticas de reasentamiento. En este último caso porque se cuenta con normativa e instancias nacionales que abordan de manera especializada los asuntos de asilo y refugio⁶.

Demarcación temporal

Al ser uno de los objetivos del trabajo la evaluación de la política migratoria a partir de la vigencia de la ley 18.250, las solicitudes de acceso a información que se presentaron comprendieron el periodo agosto 2007 - junio de 2011, procurando medir si existió un impacto en relación a la situación preexistente.

Dimensiones de monitoreo y de análisis de la información

⁶ La Comisión Nacional de Refugiados (CONARE) que sesiona periódicamente en el Ministerio de Relaciones Exteriores, que está integrada por la UDELAR, por representantes del Instituto de Derechos Humanos de Facultad de Derecho.

El estudio procuró acceder a información sobre los Derechos Civiles y Políticos (DCP) relacionados a la libre circulación y residencia, y a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) de los inmigrantes, especialmente los derechos a la educación, trabajo y salud. El análisis se realizó en función de los siguientes principios:

- a) Principio de no criminalización de la migración irregular
- b) Principio de igualdad de trato con los nacionales
- c) Principio de no discriminación

Metodología

Se empleó la siguiente metodología:

1. Entrevistas con autoridades competentes en la materia.
2. Consultas con organizaciones de la sociedad civil especializadas y personas referentes en la materia.
3. Solicitudes de acceso a la información pública (Ley 18.381).
4. Recopilación y análisis de la información existente en los sitios web de los principales organismos con competencia en la materia.
5. Revisión de documentos.
6. Litigio estratégico (acción judicial de acceso a la información pública).

Lista de organismos a los que se requirió información

- Ministerio del Interior:
Dirección Nacional de Migración
Dirección Nacional de Identificación Civil
- Ministerio de Relaciones Exteriores:
Dirección de Asuntos Consulares y Vinculación
- Ministerio de Salud Pública:
Dirección General de Salud
Administración de Servicios de Salud del Estado
- Ministerio de Desarrollo Social
- Universidad de la República
- ANEP
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
- Banco de Previsión Social.
-

Recomendaciones

Acceso, registro y producción de información

En lo que respecta al acceso a la información sobre migrantes en Uruguay resulta necesario que los organismos públicos involucrados en la temática incorporen esta dimensión como una herramienta para mejorar su propia gestión en la materia y avanzar en la promoción, realización y protección de los derechos de las personas involucradas.

En ese sentido se recomienda a todos los organismos:

- **Abrir un diálogo con la sociedad civil organizada y la academia a efectos de construir un sistema nacional de información sobre migración** que permita optimizar los recursos humanos, técnicos y presupuestales del Estado para la atención de los desafíos que enfrenta el país en materia migratoria. Este Sistema debería construirse en base a la coordinación interinstitucional que existe hoy a nivel de la Junta Nacional de Migración y el Consejo Consultivo Asesor de Migraciones, incorporando otros organismos públicos y actores como la Universidad de la República para la generación de conocimiento que permita desarrollar una política pública integral en torno a la migración.
- Realizar un mapeo de la información sobre la inmigración con la que cuenta cada organismo en sus diferentes reparticiones a efectos de inventariar el activo existente y analizar las sistematizaciones y compilaciones que puedan resultar oportunas para la evaluación de las políticas públicas implementadas y la definición de nuevas líneas de trabajo.
- Realizar un diagnóstico de los indicadores de gestión y de medición de estándares en clave de derechos humanos con los cuales cada organismo debería contar conforme a las obligaciones positivas asumidas por el Estado en materia de migraciones y las dispuestas por la ley 18.250 y su Decreto Reglamentario.
- Mejorar los registros administrativos de los organismos públicos con competencia en materia de salud, vivienda, educación y trabajo incorporando un módulo específico sobre inmigración a efectos de contar con datos que permitan monitorear la realización de estos derechos para estos colectivos.
- Incorporar como práctica institucional la difusión periódica y proactiva de estadísticas sobre la temática migratoria, especialmente en torno al 18 de diciembre de cada año.
- Implementar las recomendaciones presentadas por el equipo de Población de la Facultad de Ciencias Sociales en el Perfil Migratorio de OIM 2011 en lo que respecta a la mejora de los censos y encuestas de hogares y los registros administrativos, destinando para ello los recursos presupuestales y humanos necesarios.

- Crear un sitio web institucional para la Junta Nacional de Migración y su Consejo Consultivo Asesor a efectos de facilitar el acceso a las agendas y actas de sesiones, resoluciones y toda otra información que pueda resultar de interés tanto para los propios migrantes como para las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en la temática.

Protección de derechos

- Adoptar medidas urgentes que aseguren un estatus migratorio regular para quienes desean residir en el país y se enfrentan a las demoras existentes para la tramitación de las residencias. Para ello se sugiere:
- Reforzar los recursos humanos y presupuestales con los que cuenta la DNM a efectos de atender las solicitudes de residencia en plazos razonables.
- Facilitar el inicio de los trámites de residencia y su seguimiento a través del sitio web de la DNM.
- Extender el uso de la hoja provisoria de identidad u otro mecanismo similar en los casos que sea necesario a efectos de garantizar el estatus migratorio regular en el plazo comprendido entre el vencimiento del permiso de ingreso al país y el tiempo que insumen los trámites para la obtención de la cédula de identidad provisoria.
- Garantizar el acceso al FONASA para todos los trabajadores migrantes aportantes al BPS en condición de igualdad con los nacionales con prescindencia de su estatus migratorio en tanto este beneficio resulta inherente a la relación laboral.
- Aprobar la propuesta a estudio de la Junta Nacional de Migración para unificar en un solo documento el carné de aptitud sanitaria y el de salud con fines laborales.
- Implementar mecanismos que permitan recibir y tramitar de manera inmediata y adecuada denuncias sobre discriminación y xenofobia que deseen plantear los inmigrantes en Uruguay con prescindencia de su situación migratoria. Estos mecanismos deberían estar principalmente insertos en áreas claves como la educación, la salud, el trabajo y la vivienda.
- Cumplir con las campañas informativas dispuestas por la ley 18.250. Generar para ello alianzas con la televisión y radio pública, así como con los medios de comunicación privados, a efectos de diseñar e implementar campañas de bien público que acerquen información necesaria a los migrantes sobre sus derechos y deberes en el país, y promuevan la multiculturalidad y el respeto de los derechos humanos de todos los habitantes como un capital social.