



El Acceso a la Información Pública como una herramienta para el monitoreo social de las migraciones en Uruguay

INFORME

Marzo 2012

Este documento fue elaborado por el Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAinfo) y el Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el Mercosur. La investigación estuvo a cargo de Tania da Rosa y Margarita Navarrete. El documento fue presentado públicamente el 28 de marzo de 2012 en el marco del Seminario “Monitoreo Social de las Migraciones en Uruguay”.

El Acceso a la Información Pública como una herramienta para el monitoreo social de las migraciones en Uruguay

Presentación

En mayo de 2011, 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 para aunar sus saberes y esfuerzos con el propósito de trabajar en el ***Acceso a la Información Pública (AIP) sobre las migraciones en Uruguay***.

La iniciativa se encuadró en el programa ***“Acceso a la información Pública y Protección de otros Derechos”*** que lleva adelante el Centro con el apoyo de Open Society Foundations. Esta línea de trabajo se focaliza en el acceso a la información sobre derechos humanos y en el AIP como un mecanismo para la participación ciudadana y la protección de otros derechos fundamentales.

La experiencia resultó novedosa en el medio local por varios motivos:

1. Permitió visualizar el acceso a la información pública como mecanismo para la protección de otros derechos.
2. Consolidó el acceso a la información pública como un mecanismo habilitante para la participación ciudadana y el monitoreo social.
3. Implicó un aumento significativo de la demanda de información pública para los organismos involucrados, colocando en la agenda de las propias instituciones la temática del AIP y la producción de información de alto interés público y sobre derechos humanos.
4. Supuso una oportunidad para estrechar alianzas entre diversas organizaciones de la sociedad civil que lograron articular sus saberes, experiencias, desafíos y capacidad de trabajo en torno a ésta iniciativa. En especial, y más allá de la co-ejecución que implicó este proyecto entre CAinfo y el OPPDHM, queremos destacar la constante colaboración del Consejo Consultivo Asesor de las Migraciones (CCAM) y de la Red de Apoyo al Migrante, entidades que han enriquecido el proyecto ***“Acceso a la información Pública sobre las migraciones en Uruguay”***. Los aportes que las organizaciones colegas han formulado fueron fundamentales a la hora de solicitar información al Estado en base a las necesidades ciertas de la sociedad civil organizada.
5. Permitió generar un espacio de diálogo constructivo entre la sociedad civil y el Estado en torno a las políticas públicas sobre las migraciones en Uruguay. Esto ha posibilitado un diálogo fluido con las autoridades competentes en la materia y su participación en el seminario ***“Monitoreo social sobre las migraciones en***

Uruguay”,¹en donde se plantearon las conclusiones y recomendaciones que se presentan en este informe. La nutrida participación de la sociedad civil organizada y la receptividad de las autoridades ante los diversos planteos que se formularon en este informe y en el Seminario determinaron la adopción de nuevas medidas por el Estado que tienden a seguir avanzando en la protección y garantía de los derechos de los migrantes en Uruguay. Al mismo tiempo varios de los puntos sistematizados en este trabajo están actualmente en la agenda de la Junta Nacional de Migración para su estudio.

¹ Co-organizado por el CCAM, CAinfo y el OPDDHHM el 28 de marzo de 2012 en el Museo de las Migraciones (MUMI), Montevideo. Anexo 1 (Programa).

Capítulo 1: Marco conceptual del trabajo

1.1- El Derecho de Acceso a la Información Pública (DAIP) como mecanismo para la participación social y la protección de derechos humanos específicos

1.1.1- DAIP y participación social

El Derecho de Acceso a la Información Pública (DAIP) es un derecho humano que reconoce a todas las personas el derecho a acceder a información en poder de los organismos públicos, sujeto a un régimen de estricto de excepciones, que sólo podrán ser establecidas por ley. Es en consecuencia una fuente de obligaciones positivas para los Estados que deben adoptar las medidas necesarias para garantizar la disponibilidad y el acceso oportuno a información clara, completa y veraz sobre la gestión, los procesos y las decisiones públicas y en particular sobre aquellos temas de alto interés para toda la ciudadanía.

A partir del fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Claude Reyes Vs. Chile* (2006) el DAIP ha experimentado un importante desarrollo en tanto derecho autónomo. Como tal se encuentra sujeto a protección convencional, constitucional y legal². Al mismo tiempo resulta un mecanismo para la realización y protección de otros derechos fundamentales. Es en ese sentido un componente esencial de los Estados Democráticos que tal como los concibe hoy la Teoría Política Contemporánea, no se agotan en la existencia de un poder limitado y dividido, sino que incorpora los derechos humanos como un elemento esencial de este paradigma.

Ambos enfoques del DAIP, es decir, aquel que parte de su dimensión individual y su conceptualización desde los derechos humanos, como aquel que aborda la temática desde su dimensión colectiva e instrumental y su relación con la democracia y las formas republicanas de gobierno, confluyen en los conceptos de *participación ciudadana en los asuntos públicos, contraloría social y democratización del Estado*.

A su vez, el derecho a la participación ciudadana en los asuntos públicos es también un derecho autónomo objeto de igual protección jurídica (convencional, constitucional y legal).

² Algunos de los principales instrumentos que brindan fundamento jurídico al DAIP a nivel Universal: la Declaración Universal de DDHH (Art. 19); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Art. 19); la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (Art. 10). En el Sistema Interamericano pueden citarse como instrumentos fundamentales: la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (Art. 4), la Convención Americana de Derechos Humanos (Art. 13); la Declaración de Principios Sobre la Libertad de Expresión (CIDH/2000); la Declaración de Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información (Comité Jurídico Interamericano/2008); la Ley Modelo sobre Acceso a la Información Pública (OEA/2010). A nivel Constitución Nacional, corresponde citar los art. 7, 29, 72 y 82 de la Carta; A nivel legal se destaca la ley 18.381, Derecho de Acceso a la Información Pública.

Como se señala desde las ciencias sociales, la participación ciudadana permite a la sociedad recuperar espacio público. En el fortalecimiento de la sociedad como sujeto público y en la redefinición de la relación Estado – Sociedad civil, democratización del Estado y democratización de la sociedad se presentan como desafíos vinculados.³ Sin embargo, en esa rearticulación resultará preciso preservar los espacios de unos y otros actores, a efectos que la esfera de lo público resulte verdaderamente ampliada.⁴

Esta circunstancia cobra especial relevancia cuando, –como en el caso del trabajo que se presenta– desde la sociedad civil se requiere información al Estado con la finalidad de monitorear su gestión. La redefinición del vínculo entre ambos actores resulta así estimulada a partir de la irrupción de las leyes que garantizan el AIP y establecen obligaciones de transparencia activa para los organismos públicos. En ese contexto, lejos de ser concebida como una “carga” la provisión y producción de información (en especial aquella con alto interés público y la relativa a los derechos humanos) debiera ser visualizada por los gobiernos como una oportunidad para transparentar y mejorar la gestión, y para exhibir los resultados logrados, además de constituir una obligación específica para los Estados como se desarrolla más adelante.

Conviene recordar que en torno al binomio Estado - Sociedad Civil existen distintos grados y modalidades de participación. En todas ellas la autonomía y la pluralidad se presentan como componentes fundamentales. Para que ese proceso tenga lugar de manera genuina y efectiva es necesario que a la vez el Estado garantice una serie de condiciones habilitantes.⁵ El acceso a la información pública resulta en ese esquema un elemento central: habilita a la ciudadanía a ejercer el derecho de involucrarse en los asuntos públicos de manera informada y con capacidad propositiva. En definitiva, mejora la calidad de la democracia.

A su vez la participación ciudadana asume distintas modalidades. Como se sabe, la contraloría o monitoreo social es una de ellas, pero no son sinónimos. La contraloría o monitoreo social implica por definición la participación en todo el ciclo de las políticas públicas (diseño, ejecución y evaluación de las mismas). No se agota en la mera solicitud de rendición de cuentas al Estado sino en una verdadera participación integral, que dota de contenido político a la misma. En otras palabras, “desvincular el concepto de participación ciudadana del ciclo de las políticas públicas y reducirlo a la mera rendición de cuentas de las decisiones y acciones públicas puede terminar vaciando de contenido político al control social determinando una actuación ciudadana sólo a consecuencias de las decisiones gubernamentales y minimizando las potencialidades propositivas y ejecutivas de la sociedad civil.”⁶

³ Cunill Grau, Nuria, La rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos, Revista del CLAD Reforma y Democracia No4, 1995, Caracas.

⁴ Ob. Cit. 1

⁵ Se hace referencia a los condicionamientos políticos (institucionalidad y marco legal que favorezca la participación social); culturales (acciones afirmativas que permitan la inclusión en el debate público de los grupos más vulnerables o históricamente excluidos); económicos y sociales (el goce de los DESC por parte de la ciudadanía condiciona sus capacidades de participación social de manera autónoma y efectiva).

⁶ Ob. Cit. 3

La iniciativa multilateral *Open Government Partnership (OGP)* de la cual el gobierno uruguayo forma parte se propone profundizar a través de diversas iniciativas la transparencia, el combate a la corrupción, el gobierno abierto y la participación ciudadana.

Experiencias de trabajo como la que se resume en este documento dan cuenta de la utilidad de las normas de acceso a la información pública para impulsar cambios en ese sentido, y de la necesidad de introducir reformas institucionales y normativas a efectos de lograr mejorar la calidad de la democracia.⁷

Del mismo modo, iniciativas como la creación del Consejo Consultivo Asesor de las Migraciones (CCAM) resultan auspiciosas para la ampliación del espacio público en torno a la temática. Sin embargo, tal como se planteará más adelante, desde el paradigma postulado en torno al monitoreo social, la implementación de esta nueva institucionalidad requiere ser dotada de recursos humanos y presupuestales necesarios para que pueda cumplir su rol de manera efectiva en el ciclo de las políticas públicas que se adopten en el futuro, y para incidir en la implementación y evaluación de los lineamientos actuales dispuestos por la ley 18.250, Ley de Migración.

1.1.2- DAIP y protección de otros derechos humanos

Un segundo desarrollo conceptual del Acceso a la Información Pública pone el acento en la “función instrumental”⁸ de éste derecho. Esta noción encuentra sus raíces en el paradigma de la integralidad e interdependencia de los derechos humanos. Supone en definitiva, concebir el DAIP como presupuesto para el ejercicio y la exigibilidad de otros derechos.⁹ La **dimensión individual** del DAIP implica el derecho de todas las personas a estar debidamente informadas a efectos de tomar decisiones en su vida cotidiana, ejercer y de exigir la realización de sus derechos. La **dimensión colectiva** está dada por la posibilidad de la sociedad civilⁱ de contar con información clara, completa, oportuna y veraz respecto a las acciones realizadas por el Estado y su impacto en relación al deber de respetar, garantizar, proteger y promover los derechos humanos de la ciudadanía; se trata en definitiva de un instrumento útil a la hora de identificar situaciones de conculcación de derechos e intervenir en su defensa.

En consecuencia, **corresponde distinguir correlativamente un primer nivel obligacional para el Estado que refiere a contar con información sobre derechos humanos y a asegurar su disponibilidad y acceso oportuno para toda la ciudadanía y para la sociedad civil**

⁷ Por más información: Propuesta de CAinfo para incorporar al Plan de Acción del Gobierno para la Sociedad del Gobierno Abierto: <http://www.cainfo.org.uy/images/Documentos/propuesta%20cainfo%20ogp%20plan%20de%20accin-sociedadgobiernoabierto .pdf>

⁸ En ese sentido, la Corte IDH ha señalado reiteradamente en su jurisprudencia que “la libertad de expresión es un elemento fundamental sobre el cual se basa la existencia de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública. Es también *conditio sine qua non* para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales, y en general, quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre” (Párrafo 85. Claude Reyes Vs. Chile).

⁹ **Abramovich, Víctor y Courtis, Christian** (2000), *El acceso a la información como derecho*, en Anuario de Derecho a la Comunicación; Año 1 Vol. 1 (2000); Editorial Siglo XXI, Buenos Aires.

organizada. En consecuencia los Estados deben adoptar las medidas necesarias para registrar, sistematizar y facilitar el acceso a información clara, completa, oportuna y veraz sobre derechos humanos.

La Relatoría Especial sobre Libertad de Expresión de la CIDH ha planteado el tema en su sucesivos informes anuales a partir de 2009: “*El Estado tiene la **obligación de producir o captar la información que necesita para el cumplimiento de sus deberes**, según lo establecido por normas internacionales, constitucionales o legales*” (Relatoría Libertad de Expresión, 2009, Párr.: 23).

En especial, desde el año 2008 la Comisión señala la obligación del Estado de producir información estadística desagregada por colectivos vulnerables. El informe sobre Lineamientos para la Elaboración de Indicadores de Progreso en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la CIDH resulta un documento clave. En este caso la CIDH sostuvo que: “*La obligación del Estado de adoptar medidas positivas para resguardar el ejercicio de derechos sociales tiene importantes derivaciones, por ejemplo, en cuanto al tipo de información estadística que el Estado debe producir. **La producción de información debidamente desagregada a efectos de determinar estos sectores desaventajados o postergados en el ejercicio de derechos, no es sólo un medio para garantizar la efectividad de una política pública, sino una obligación indispensable para que el Estado pueda cumplir con su deber de brindar a estos sectores atención especial y prioritaria.** A modo de ejemplo, la desagregación de los datos por sexo, raza o etnia constituye una herramienta imprescindible para iluminar problemas de desigualdad*” (CIDH, Lineamientos..., Párr. 58).

En el mismo documento la CIDH recordó que “*el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ha precisado que es una obligación estatal la de producir bases de información a partir de las cuáles sea posible la validación de indicadores y, en general, el acceso a muchas de las garantías cubiertas por cada derecho social. Esta obligación es entonces fundamental para la exigibilidad de estos derechos*” (Óp. Cit. Párr. 78).

Recientemente la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha puesto nuevamente el tema sobre la agenda en su “**Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las américas**”¹⁰ en el que señaló en diciembre de 2011:

“En varios Estados no se cuenta con información desagregada por edad, sexo y raza sobre diversos temas de derechos humanos y cuando se solicita información con enfoque diferenciado, las autoridades argumentarían la “complejidad” de dicha tarea para no entregar la información. Inclusive, en algunos de los casos en que se brindaría respuesta, algunas autoridades señalarían a los solicitantes el incremento en su carga de trabajo y la

¹⁰ Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/Comunicados/2012/025.asp>

distracción de sus actividades naturales para contestar a las solicitudes de información. La anterior práctica dificulta seriamente el trabajo de las organizaciones, especialmente de aquellas que promueven los derechos de ciertos sectores de la población”¹¹

“Ante la problemática señalada, la CIDH reitera su recomendación de permitir y facilitar el acceso de las defensoras y defensores, y del público en general, a la información pública en poder del Estado [...]” y establecer un mecanismo expedito, independiente y eficaz”¹² para garantizar este derecho.

Este proceso de consenso internacional entorno a que los Estados tienen obligaciones específicas en lo que respecta a la información sobre derechos humanos tuvo una de sus primeras cristalizaciones a partir del año 1998,¹³ con la adopción por parte de la Asamblea General de Naciones Unidas de la *Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos*.¹⁴

De lo expresado por la Declaración se desprende que los Estados tienen una “*substantiva obligación positiva*” en este tema, incluyendo la de asegurar la disponibilidad de información sobre los derechos humanos y sus violaciones.¹⁵ Dicha obligación general refiere a garantizar el derecho de las personas a saber, buscar, obtener, recibir y difundir información sobre derechos humanos. La Declaración reconoce claramente a la sociedad civil el derecho a monitorear la implementación de las políticas públicas sobre estos derechos.

En función de las ideas que se vienen sistematizando en este apartado, corresponde diferenciar distintas situaciones:

- a) Aquellas en las que la producción de información sobre derechos humanos constituye una obligación internacional especialmente establecida para el Estado (obligación de reportar a los organismos de supervisión de los tratados de derechos humanos);

¹¹ Ob. Cit 13. Párrafo 208.

¹² Ob Cit. 13 Párrafo 210.

¹³ Nos referimos a la irrupción de la temática desde el enfoque del DAIP, por cuanto como se dijo, la obligación de producir información sobre derechos humanos ha sido establecida también en diversas convenciones internacionales adoptadas con anterioridad.

¹⁴ Mendel Toby, Libertad de Información, Comparación jurídica, UNESCO 2008. Artículo 6: “*Toda persona tiene derecho, individualmente y con otras: a) A conocer, recabar, obtener, recibir y poseer información sobre todos los derechos humanos y libertades fundamentales, con inclusión del acceso a la información sobre los medios por los que se da efecto a tales derechos y libertades en los sistemas legislativo, judicial y administrativo internos; b) Conforme a lo dispuesto en los instrumentos de derechos humanos y otros instrumentos internacionales aplicables, a publicar, impartir o difundir libremente a terceros opiniones, informaciones y conocimientos relativos a todos los derechos humanos y las libertades fundamentales; c) A estudiar y debatir si esos derechos y libertades fundamentales se observan, tanto en la ley como en la práctica, y a formarse y mantener una opinión al respecto, así como a señalar a la atención del público esas cuestiones por conducto de esos medios y de otros medios adecuados*”.

¹⁵ Ob. Cit, 14.

- b) Aquellas en que la obligación de producción de información se asienta en normas de fuente interna (por ejemplo leyes que establecen la obligación de elaborar informes periódicos sobre determinados indicadores, o la organización y mantenimiento de determinados archivos de información sobre derechos humanos);
- c) Aquellas hipótesis en que no existe una norma específica. Entendemos que en esta situación, una manera de avanzar en el debate es hacerlo a partir del carácter instrumental del DAIP y de su interrelación e interdependencia con otros derechos, a la luz del concepto de efectividad de los derechos humanos, y fundamentalmente del alcance de las obligaciones genéricas de protegerlos y garantizarlos.

A partir de ese marco conceptual el trabajo realizado por CAinfo y el OPPDHM analiza las obligaciones positivas del Estado en lo que respecta al registro y producción de información sobre las migraciones en Uruguay y cuál es su grado de realización.

1.1.4 - Acceso a la información pública sobre la situación de los migrantes en Uruguay

a) Marco general

A partir de la sanción de la ley 18.381 “*Derecho de Acceso a la Información Pública*” en el año 2008, Uruguay experimentó un importante avance en la tutela de este derecho¹⁶. La entrada en vigencia de la norma implicó un cambio sustancial en el paradigma de la información en poder de los organismos públicos: se estableció un concepto amplio de información y se positivizó el principio de máxima divulgación.

En consecuencia, a partir de la LDAIP toda información en poder de los organismos públicos (estatales o no) pasó a ser catalogada expresamente como “información pública” y por tanto accesible para todas las personas. La legislación adoptó un modelo amplio de legitimación pasiva (sujetos obligados a brindar la información) y de legitimación activa (titulares del derecho a solicitarla). Se previó un régimen acotado de excepciones (limitándolas a la información definida como secreta por ley, reservada o confidencial).

A los efectos del presente trabajo resulta de particular interés subrayar lo previsto en el artículo 12 de la ley que estableció la **inoponibilidad** de dichas excepciones a la información relativa a las “**violaciones a los derechos humanos**” o aquella que “**sea relevante para investigar, prevenir o evitar violaciones de los mismos**”.

Con carácter general, la LDAIP también determinó “*límites para el acceso a la información pública*”, procurando precisar el alcance de las obligaciones del Estado en lo que respecta a la producción de información.

El artículo 14 de la ley dispuso que “*la solicitud de acceso a la información no implicará la obligación de los sujetos obligados a crear o producir información que no dispongan o no tengan la obligación de contar al momento de efectuarse el pedido*”. Agrega que la ley “*tampoco faculta a los peticionarios a exigir a los organismos que efectúen evaluaciones o análisis de la información que posean, salvo aquellos que por sus cometidos institucionales deben producir*”. Finalmente aclara que “**no se entenderá producción de información, a la recopilación o compilación de información que estuviese dispersa en las diversas áreas del organismo**”.

Si bien habitualmente este artículo 14 es invocado por el Estado para excusarse de no brindar la información o no producirla, se desprende de la letra de la propia norma que existen ciertas categorías de información que los organismos públicos tienen la “obligación de contar” con ella. Esta obligación debe complementarse con lo dispuesto en el artículo 5 de la ley, que enumera una serie de obligaciones de transparencia activa. La nueva normativa obliga al Estado a proveer a la ciudadanía una serie de información allí

¹⁶ La LDAIP que vino a desarrollar el derecho a la información derivado anteriormente de la tutela constitucional de los artículos 7, 29, 72,82 y 332 de la Constitución Nacional y de los instrumentos internacionales ya citados ratificados por Uruguay.

detallada, entre la que se cuenta la información estadística que corresponda según las competencias funcionales de cada organismo.

Para determinar el alcance de esta obligación en materia de producción de información estadística sería necesario acudir en cada caso a las cartas orgánicas, a los estatutos u otros marcos jurídicos que atribuyan competencias a los distintos organismos a efectos de determinar cuáles son esas categorías de información que deberían obrar en poder de los mismos en virtud de las atribuciones funcionales respectivas.

Además de establecer una serie de obligaciones en materia de transparencia activa (las que fueron desarrolladas ampliamente en el Decreto Reglamentario) la LDAIP previó un mecanismo administrativo y un recurso judicial efectivo para garantizar el ejercicio de este derecho. Por su parte, el Decreto Reglamentario 232/2010 introdujo a texto expreso los principios que conforme a los estándares internacionales rigen el AIP: libertad de información, máxima publicidad, transparencia máxima, divisibilidad, oportunidad, ausencia de ritualismos, no discriminación, responsabilidad y gratuidad, entre otros.

b- Marco específico sobre migración

La necesidad de contar con información que permitan monitorear la nueva política migratoria establecida a partir de la ley 18.250 *Ley de Migración* constituye en Uruguay un desafío nada menor. La necesidad de mejorar la cantidad y calidad de información que produce el Estado sobre esta temática es reconocida por las propias autoridades. Las deficiencias en esta materia – especialmente desde un enfoque que pone el acento en los aspectos demográficos- vienen siendo advertidas desde hace años por la academia. A la luz de los cambios normativos introducidos por la Ley de Migración, desde la sociedad civil organizada se ha venido planteando en los últimos tiempos la necesidad de contar con indicadores que permitan monitorear el grado de cumplimiento de los derechos humanos de los inmigrantes en el país, en especial la observancia del principio de igualdad de trato con los nacionales en lo que respecta a un conjunto de derechos fundamentales.

Tal como señala la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en el *Perfil Migratorio de Uruguay 2011*¹⁷ los censos y encuestas de hogares son la base principal de la información estadística nacional en materia de inmigración. No obstante este trabajo no se centró en dichas fuentes, sino que procuró conocer qué información se encuentra disponible en el país a nivel de los registros administrativos con los que cuentan los organismos públicos que tienen competencia en relación a: la regularización migratoria y los derechos al trabajo, la salud y la educación. Dicha selección obedeció a que como se dijo, el objetivo del estudio apostó a realizar un monitoreo desde un enfoque de derechos humanos (Ver Capítulo 2).

¹⁷ OIM, Perfil Migratorio de Uruguay, 2011.

La Junta Nacional de Migración y el Consejo Consultivo Asesor de Migraciones (CCAM) son órganos de relativamente reciente creación y constituyen la nueva institucionalidad en torno a las migraciones en el país.

La Junta es el órgano asesor y coordinador de la política migratoria del Poder Ejecutivo y está integrada por delegados de los Ministerios de Relaciones Exteriores, Interior, y Trabajo y Seguridad Social. El CCAM se encuentra integrado por representantes de organizaciones sociales relacionadas con la temática migratoria y tiene como función principal asesorar a la Junta en el diseño de las políticas migratorias y el seguimiento del cumplimiento de la normativa vigente.

A partir de esta nueva institucionalidad y del marco jurídico de fuente nacional e internacional se enumeran a continuación algunas de las principales normas de las cuales emerge la obligación de producir información específica sobre la cuestión migratoria en Uruguay:

- **Ley 18.250 – Ley de Migración**

- **Artículo 12**, reconoce el derecho a toda persona migrante a recibir de parte del Estado información relativa a sus derechos, deberes y garantías, especialmente en lo que se refiere a su condición migratoria.
- **Artículo 25**, atribuye a la Junta Nacional de Migración+ entre otras competencias la de *“promover el relevamiento de datos estadísticos sobre el fenómeno migratorio”* (literal L).
- **Artículo 29**, comete a la Dirección Nacional de Migración la función de *“registrar las entradas y salidas de las personas del territorio nacional y efectuar las estadísticas correspondientes”*.

- **Decreto Reglamentario de la ley de Migración 394/2009:**

- **Artículo 63**, desarrolla la competencia de la Junta Nacional de Migración en *“promover el relevamiento de datos estadísticos sobre el fenómeno migratorio”*.

- **Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares (Ley 17.107):**¹⁸

- **Artículo 73**, prevé la obligación para los Estados de producir y presentar periódicamente un informe ante el *Comité de protección de los derechos de los trabajadores migratorios y sus familiares*, que fue establecido como órgano de supervisión del referido tratado. La primera presentación deberá *realizarse “en el plazo de un año a*

¹⁸ Ratificada por Uruguay en 1999 a través de la ley 17.107. El instrumento entró en vigencia en 2002 cuando se alcanzaron las ratificaciones necesarias.

partir de la entrada en vigor de la Convención para el Estado Parte de que se trate". En lo sucesivo, la presentación deberá efectuarse cada cinco años y cada vez que el Comité lo solicite.

En conclusión:

A partir de las disposiciones de la ley de *Derecho de Acceso a la Información Pública*, la *Ley de Migración* y sus respectivos decretos reglamentarios, surgen obligaciones positivas del Estado en lo que respecta a la producción de información sobre la temática migratoria. Esta obligación jurídica se ve reforzada por otras de carácter internacional de rendir cuentas ante los organismos de supervisión de los tratados, en este caso el CMW. Este marco específico viene a complementar la obligación general de producir información sobre derechos humanos que se postula a partir de los desarrollos jurídicos, doctrinarios y jurisprudenciales que se presentaron anteriormente tanto del Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos, como del Sistema Interamericano.

1.2 - Marco conceptual sobre las migraciones humanas en Uruguay

Desde el punto de vista demográfico, Uruguay ha sido tradicionalmente un país con fuertes flujos cíclicos de inmigración y emigración. La población uruguaya muestra un crecimiento demográfico casi imperceptible y un sostenido envejecimiento.

Uruguay es de los países latinoamericanos con mayor porcentaje de sus ciudadanos en el exterior (se estima que el 15% de los nacidos en el territorio reside fuera del país), a pesar de las fuertes corrientes inmigratorias principalmente de origen europeo desde su origen colonial. Avanzado el siglo XX se fue consolidando como país expulsor de población. En esta primera década del siglo XXI el proceso se ha invertido nuevamente: *"emigraron cerca de 40.000 uruguayos durante la última crisis económica y a partir del 2006 aproximadamente 110.000 uruguayos retornaron y se observa un incremento en la población nacida en el extranjero (INE, 2006)"*¹⁹.

El saldo migratorio, tradicionalmente negativo en Uruguay, en los últimos años ha sido positivo por el ingreso de nuevos residentes así como la importancia del flujo de retornados, dada la grave crisis en las economías centrales. Como afirma la demógrafa Adela Pellegrino *a la luz de la crisis global iniciada en 2008, los datos que surgen (por el movimiento del aeropuerto internacional de Carrasco) indican un cambio de la tendencia en la migración internacional, que implicaría una disminución de la emigración y un incipiente aumento de la migración de retorno.*

La consolidación de este fenómeno ha sido puesta de manifiesto recientemente en el Perfil Migratorio 2011 (presentado en marzo de 2012) en donde se señala que "comienza a observarse indicios de un aumento de la inmigración y una aceleración del retorno de emigrantes uruguayos". Los investigadores del Programa de Población de la Facultad de

¹⁹ Documento inédito de la Red de Apoyo al Migrante (2010).

Ciencias Sociales que tuvieron a cargo la elaboración del Perfil aclaran que esta situación “es reciente” y “se trata de una tendencia que no ha sido constatada aún en los stocks registrados en los censos nacionales, en las Encuestas Continuas de Hogares que realiza el Instituto Nacional de Estadística. Sin embargo, esta situación incipiente puede verse en el incremento del número de residencias concedidas por la Dirección Nacional de Migración”.²⁰ Se espera que los datos recabados por el censo 2011 arrojen luz sobre la temática. Conforme a la información preliminar divulgada por el INE, la inmigración representa en el país el 2,4% de la población.²¹

El fenómeno migratorio y los problemas asociados a ella son asuntos relevantes para la agenda social y política, particularmente en términos de los derechos humanos de las personas migrantes que están sometidas a mayores condiciones de vulnerabilidad.

1.2.1 El enfoque de derechos humanos en la temática migratoria

El derecho a migrar es un derecho fundamental, si bien no es un derecho absoluto en tanto la comunidad internacional reconoce el derecho de los Estados de regular el ingreso y egreso de de territorio. Si partimos de la afirmación de la migración como un derecho y no como un fenómeno de mera movilidad humana, entonces resulta claro que el derecho a migrar no se agota en la mera posibilidad de circular y residir en un territorio extranjero. Su alcance comprende el derecho a desarrollar una vida digna en el lugar de destino. Es desde esta concepción integral que cobra mayor trascendencia poder identificar cuáles son las obligaciones del estado que aseguran el ejercicio de los DESC de los migrantes.

En ese sentido, la doctrina internacional destaca la intrínseca relación entre el derecho a migrar y el derecho al trabajo como derechos fundamentales reconocidos en los principales instrumentos de derechos humanos, que incluye como sus titulares a todas las personas independientemente de su nacionalidad y de si estén documentados o no. Aunque algunas veces se habla de un “derecho a emigrar” y no del “derecho a inmigrar”, manifiesta el jurista Oscar Ermida (2009) *“Un derecho a emigrar sin un correlativo derecho a inmigrar parecería ser, por lo menos, un contrasentido. Salir de un territorio sin poder entrar a otro significaría quedar en un limbo real.”*

Los hechos demuestran que a nivel global la política migratoria se vuelve cada día más restrictiva, dando paso a un sinnúmero de violaciones a los derechos humanos de mujeres, hombre, niños y niñas que la mayoría de las veces se ven obligados a emigrar en busca de mejores medios de vida y de su desarrollo personal. En ese sentido, a nivel regional los estados del Mercosur han experimentado algunos avances. Las reformas legales ocurridas principalmente en Argentina y Uruguay insinúan una tendencia a concebir el derecho a migrar como un derecho humano integral, lo cual ha llevado a que

²⁰ Pellegrino, Adela, Análisis General de la Situación Migratoria en el País, Perfil Migratorio 2011, OIM, Montevideo 2011.

²¹ Ob.cit. 27.

se establezca la protección de ciertos derechos (educación y salud) aun para quienes se encuentren en situación migratoria irregular.

Si bien en la mayoría de los casos este enfoque *de derechos* ha ido calando las legislaciones nacionales e incluso la regional, es evidente que aún resta mucho camino por recorrer para que los Estados y los propios ciudadanos actúen en consecuencia incorporando a las prácticas institucionales y ciudadanas los estándares que postulan la igualdad de trato, la no discriminación y el combate a la xenofobia.

Para detectar y combatir estas situaciones contar con información clara, completa, oportuna y veraz, resulta imprescindible.

1.2.2 Marco regulatorio de las migraciones

La aprobación en Uruguay de la ley 18.250 Ley de Migración es un paso de enorme trascendencia en el reconocimiento de los derechos de los migrantes. Con ella se derogó la «ley de extranjeros» de 1936 y disposiciones conexas, en la que primaba un enfoque de la seguridad nacional, atendiendo sólo a la inmigración selectiva. La nueva ley integra los estándares internacionales en la materia incorporados en la Convención internacional sobre la protección de todos los trabajadores migratorios y sus familias.²²

Desde su primer artículo la ley reconoce derechos inalienables de las personas migrantes y sus familiares, cualquiera sea su condición migratoria. Introduce los principios generales reconocidos en la Convención y en otros instrumentos internacionales de derechos humanos (Ver apartado 1.2.3).

La nueva legislación uruguaya contrasta con el artículo 37 *in fine*²³ de la Constitución de la República que deberá ser modificado, porque establece condiciones que pueden interpretarse como discriminatorias.

Esta legislación integra un estándar más elevado que la Constitución en la materia, lo que se refleja en el decreto reglamentario que fue aprobado a fines de agosto de 2009. Se reconoce la igualdad de trato explícitamente respecto a los derechos laborales, a la educación de las niñas, niños y adolescentes sin importar su condición migratoria, a la formación profesional, así como a la asistencia sanitaria.

La legislación migratoria establece como criterios de interpretación y aplicación de la normativa, que se realice «*de modo compatible con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Refugiados*».

²² Navarrete, Lourtet y da Rosa, "Las migraciones humanas en el Mercosur. Una mirada desde los derechos humanos. Compilación normativa", OPPDHM 2009.

²³ (...) "La inmigración deberá ser reglamentada por la ley, pero en ningún caso el inmigrante adolecerá de defectos físicos, mentales o morales que puedan perjudicar a la sociedad."

El decreto reglamentario a la ley de Migración²⁴ establece la regularización de todos los extranjeros que hayan residido por más de siete años –en algunos casos veinte-, quienes podrán tramitar la residencia permanente.

Como se señaló anteriormente, Uruguay ratificó la Convención sobre los derechos de los trabajadores migrantes y sus familiares por la ley 17.107, pero al depositar el instrumento de ratificación en 2001, no realizó la declaración de reconocimiento de la competencia del Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y sus Familiares (CMW) para recibir comunicaciones individuales.

El Comité CMW desde su instalación en 2004 ha considerado los informes de los estados parte, incluyendo los de varios países sudamericanos (Ecuador, Bolivia, Chile, Perú, Argentina y Paraguay). Entre las consideraciones del Comité se destaca la Observación general N° 1, sobre los trabajadores domésticos migratorios²⁵. En ella se alienta a los Estados partes a que elaboren programas más específicos de formación y sensibilización previos a la partida, que integre el conocimiento de derechos y obligaciones, así como los lugares donde obtener asistencia durante todo el proceso migratorio.

Particularmente es de interés la protección en situaciones de particular vulnerabilidad como puede ser las trabajadoras domésticas migrantes en situación irregular, que *“son especialmente vulnerables cuando quedan embarazadas, porque con frecuencia temen ser expulsadas del país si se dirigen a los servicios de salud pública. Los Estados no deben obligar a las instituciones de salud pública que dispensen atención a comunicar datos a las autoridades de inmigración sobre la situación regular o irregular de los pacientes.”* A la vez, recomienda que los estados realicen esfuerzos para seguir de cerca la situación de los trabajadores domésticos migratorios, entre otras cosas mediante datos estadísticos, e informen de ello al Comité CMW.

Uruguay debió presentar su informe país ante el Comité en el año 2004, circunstancia que aún no se ha concretado. El Ministerio de Relaciones Exteriores se encuentra trabajando para presentar el informe inicial en articulación con otros organismos.

El marco normativo se complementa con una serie de instrumentos del MERCOSUR, los tratados de Naciones Unidas sobre derechos humanos que resultan aplicables a todas las personas con prescindencia de su estatus migratorio y los convenios de la OIT sobre seguridad social. En el ámbito del Mercosur, está vigente el Acuerdo de Libre Residencia para los nacionales de los estados miembros del MERCOSUR, Chile y Bolivia, Acuerdo

²⁴ Dec. N°394/2009, de 24 de agosto de 2009. *Disposiciones para la entrada, permanencia y salida de extranjeros al territorio uruguayo.*

²⁵ CMW/C/GC/1

sobre Seguridad Social, así como otras normas referentes a asistencia consular, exención de traducción, movilidad educativa, etc.²⁶

²⁶ Por más información consultar: Navarrete, et al., “Las migraciones humanas en el Mercosur. Una mirada desde los derechos humanos. Compilación normativa”, OPPDHM 2009. Disponible en: [http://www.iin.oea.org/IIN2011/newsletter/boletin4/Publicaciones/Migraciones_en_el_Mercosur-livro_nov09\[1\].pdf](http://www.iin.oea.org/IIN2011/newsletter/boletin4/Publicaciones/Migraciones_en_el_Mercosur-livro_nov09[1].pdf)

1.2.3 Principios de derechos humanos aplicables a los derechos de las personas migrantes

La ley 18.250 afirma en su artículo 1º que *“El Estado uruguayo reconoce como derecho inalienable de las personas migrantes y sus familiares sin perjuicio de su situación migratoria, el derecho a la migración, 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.”*

Desde un enfoque de derechos humanos estos derechos son distinguidos como Principios, es decir, como criterios orientadores en la protección de los derechos de las personas migrantes. Estos principios están reconocidos en instrumentos internacionales específicos y en otras fuentes de derechos humanos, tales como la jurisprudencia internacional, las opiniones consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, las observaciones generales emitidas por los órganos de supervisión de los tratados y la práctica del CMW.

El análisis de las respuestas a las solicitudes de información pública realizadas en el marco de este trabajo se realizará precisamente en función de estos principios:

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

Capítulo 2- Demarcación de la investigación

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

2.1 Glosario

Se adoptaron las siguientes definiciones del glosario que integra la OC 18/03 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

- a) emigrar o migrar:** Dejar un Estado con el propósito de trasladarse a otro y establecerse en él.
- b) Emigrante:** Persona que deja un Estado con el propósito de trasladarse a otro y establecerse en él.
- c) inmigrar** Llegar a otro Estado con el propósito de residir en él.
- d) inmigrante** Persona que llega a otro Estado con el propósito de residir en él.
- e) Migrante:** Término genérico que abarca tanto al emigrante como al inmigrante.
- f) Estatus migratorio:** Situación jurídica en la que se encuentra un migrante, de conformidad con la normativa interna del Estado de empleo.

- g) **Trabajador:** Persona que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada.
- h) **Trabajador migrante:** Persona que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada en un Estado del cual no es nacional.
- i) **Trabajador migrante documentado o en situación regular:** Persona que se encuentra autorizada a ingresar, a permanecer y a ejercer una actividad remunerada en el Estado de empleo, de conformidad con las leyes de ese Estado y los acuerdos internacionales en que ese Estado sea parte.
- j) **Trabajador migrante indocumentado o en situación irregular:** Persona que no se encuentra autorizada a ingresar, a permanecer y a ejercer una actividad remunerada en el Estado de empleo, de conformidad con las leyes de ese Estado y los acuerdos internacionales en que ese Estado sea parte, y que, sin embargo, realiza dicha actividad.

2.2 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 refugio²⁷.

2.3 Demarcación temporal

²⁷ La Comisión de Refugiados (CORE) 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.

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.

2.4 Dimensiones de monitoreo y de análisis de la información

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

3- 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).

3.1- 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.

Capítulo 4- Hallazgos: Derechos Civiles y Políticos

4.1. – Residencia y regularización migratoria

La regularización migratoria es una cuestión administrativa y no penal. La no criminalización de las migraciones implica que nadie será privado de su libertad a causa de no tener su estatus migratorio en regla.

Los estados del Mercosur han realizado diferentes declaraciones en conjunto para reconocer entre los estándares mínimos de protección de los derechos de los migrantes el “principio de no criminalización de la migración irregular”. De manera contundente esta postura ha sido confirmada en la solicitud de opinión consultiva ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos que presentaron a fines de 2011 los Estados partes del Mercosur junto al Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos del bloque²⁸. La misma está aún en proceso.

Uruguay no se caracteriza por ser un país que criminaliza la migración irregular. En torno a esta afirmación parece existir consenso y algunos datos que así lo verificarían.

De la respuesta dada por la Dirección Nacional de Migración (DNM) no surge el número de expulsiones de residentes registrados entre agosto de 2007 y junio de 2011, tal como fue solicitado al requerir información. No obstante, en un pedido de datos anterior realizado por el Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el Mercosur y CAInfo en el año 2010, la DNM informó que entre 2008 y mediados de 2010 no se habían realizado expulsiones de residentes temporarios o no residentes, conforme habilita el artículo 29 de la Ley de Migración.²⁹

De la información aportada por el organismo³⁰ surge que el número de residencias solicitadas en el país se ha incrementado como se observa en el Cuadro 1A.

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
2011³¹	1274	424
Totales	11888	11757

Fuente: Dirección Nacional de Migración

Lo cual da la pauta de un proceso incipiente de aumento de la inmigración. Como se observa en el Cuadro 1, este aumento se acelera a partir del año 2009. Los datos del censo 2011 ayudarán a determinar con mayor precisión este fenómeno, por cuanto si bien el stock total de inmigrantes en términos absolutos parece no haber tenido variaciones

²⁸ Texto disponible en <http://www.corteidh.or.cr>

²⁹ Respuesta dada por la DNM el 1 de julio de 2010- Expte. Nro. 6516/10 lplmv

³⁰ CAINFO-OPPDHM, AIP Dirección Nacional de Migración sobre aplicación de la ley 18.250, diciembre 2011.

³¹ Incluye enero a junio de 2011

sustantivas (posiblemente teniendo en cuenta el fallecimiento en el periodo inter-censal de muchos inmigrantes que llegaron al país en el siglo pasado), la desagregación de la información por año permitiría conocer las características de este flujo de inmigración.

En efecto, tal como se plantea en el Perfil Migratorio 2011 por OIM en función de los datos preliminares del Censo, entre la inmigración internacional llegada a Uruguay a partir de la década del 2000 predominan las personas nacidas en Argentina, Brasil, Estados Unidos y España. En estos dos últimos casos se estima que exista una proporción significativa correspondiente a hijos de uruguayos retornados nacidos en el exterior.

Un hecho relevante en lo que refiere a la claridad y calidad de la información con la que se cuenta está dado por la circunstancia que la DNM no difunde proactivamente información sobre residencias desagregada por categoría migratoria. Tampoco fue posible obtener este dato en la respuesta brindada por la DNM. En el caso de la respuesta brindada en el año 2010 se señaló que el sistema informático no permitía tal desagregación. Del mismo modo del mapeo de la información existente en el sitio web de la Dirección surge que en los datos sistematizados en los anuarios estadísticos para el periodo 2007-2010 no se efectúa este desglose, lo cual constituye una dificultad para análisis más profundos sobre la dinámica de las residencias. No obstante corresponde señalar una mejora en la difusión proactiva de información respecto a años anteriores (se exhiben datos por nacionalidad y continente de origen, sexo, profesión, lugar de radicación en el país y otros). La información no se presenta en formatos abiertos, lo que debería ser modificado a efectos de garantizar el mejor acceso a los datos y sus tratamientos posterior.

Los datos brindados señalan que desde la entrada en vigencia de la ley de migración hasta junio de 2011 se solicitaron 10.145 residencias. En el mismo periodo fueron concedidas 10.413. Esta diferencia entre la cantidad de solicitudes y de residencias concedidas da cuenta de un fenómeno preocupante en el escenario local: el retardo existente en la tramitación y culminación de las mismas.

Esta circunstancia ha sido señalada públicamente por las organizaciones sociales que trabajan en la temática y se corrobora ahora con la información pública aportada por la Dirección.

Ante la pregunta específica sobre los plazos para la tramitación de las residencias, la DNM informó que la obtención de la primera audiencia para dar inicio al proceso puede llevar de “dos o a tres meses” (...) Para la culminación del trámite de residencia temporaria (el plazo) es de 4 meses aproximadamente y para la residencia definitiva es de 8 meses a 1 año aproximadamente, siempre y cuando los documentos se encuentren en condiciones óptimas al comienzo de la gestión”.³²

³² Ob.cit 30

En diversas entrevistas mantenidas con la Dirección Nacional de Migración las autoridades atribuyeron el retraso existente en función de las carencias de recursos humanos existentes y el aumento significativo de las solicitudes que llegan a la oficina.

A la fecha de la divulgación de este informe (Marzo 2012) la DNM recibía, por día, entre 20 y 30 solicitudes de audiencia para la tramitación de residencias. Ante esta situación se han implementado algunos pequeños cambios que buscan paliar³³ el problema. Sin embargo estimamos que se trata de una deficiencia estructural que requiere que el Estado fortalezca la infraestructura con la que cuenta la DNM en un contexto en que la migración de retorno e internacional incrementa su impacto en el país.³⁴

La reciente adhesión del Estado uruguayo a la Convención de la Haya de 1961 Suprimiendo la Exigencia de Legalización de los Documentos Públicos Extranjeros (Apostilla) constituye un paso importante que flexibiliza y contribuye a mejorar las metas en materia de regularización.³⁵

Otro de los nudos que ayuda a comprender el retraso de los trámites para la regularización migratoria en Uruguay es el de la seguridad pública. De acuerdo a la información que pudo recabarse, todas las solicitudes de residencia son enviadas a la subsecretaría del Ministerio del Interior, en donde se realiza un exhaustivo análisis de los expedientes desde un enfoque que pone el acento en la seguridad nacional, en el combate al narcotráfico y el crimen organizado. Sin embargo, de la información brindada por la DNM surge que en los últimos cuatro años sólo fueron denegadas por resolución ministerial 4 residencias y ninguna fue cancelada. Este dato ameritaría una revisión de los procedimientos seguidos a efectos de: por un lado, agilizar los trámites migratorios, y por otro asegurar el rápido acceso a algún documento provisorio que habilite al inmigrante a ejercer todos sus derechos mientras se da curso al análisis de cada caso. Si bien el inicio del trámite de residencia habilita a obtener un certificado de la DNM con el cual se accede luego a la cédula de identidad provisorio con vigencia de 1 año ante la Dirección de Identificación Civil, la persona migrante aún no adquiere la calidad de residente.

En función de lo que se viene señalando, las demoras constatadas en el proceso para la tramitación de residencias, determinan que un gran número de solicitantes quede en situación migratoria irregular o inhabilitado para trabajar, durante un periodo, por cuanto ocurre lo siguiente:

³³ En marzo de 2012 se cambió el horario de atención para iniciar el trámite de residencias concentrándolo por la tarde, con el propósito de liberar a los funcionarios en la mañana para estudiar los expedientes.

³⁴ -Ver: Acciones posteriores a la presentación del informe.

³⁵ "Convenio Suprimiendo la Exigencia de Legalización de los documentos públicos extranjeros, suscripto en La Haya, el 5 de octubre de 1961. Fue ratificado por la ley 18836 del 15 de noviembre de 2011. Este instrumento entrará en vigor plenamente el 15 de agosto de 2012 (<http://www.hch.net>).

El ingreso al país se da bajo la categoría migratoria de no residente (por ejemplo como turista). En esta calidad se autoriza a la persona a permanecer en el territorio nacional por 90 días, pudiendo solicitarse una prórroga por 90 días más (Art. 13 del Decreto Reglamentario de la ley de Migración). En el plazo en que la persona se encuentra legalmente habilitada como no residente o aún antes desde las oficinas consulares en el exterior se debe iniciar el trámite para obtener la residencia que se desee en el país (permanente o transitoria). Según los datos recabados en la DNM a marzo de 2012, el retraso existente en los trámites determinaba que la fecha para la primera audiencia con la cual se inicia el trámite de residencia fuera concedida luego de 4 o 5 meses de solicitada (es decir vencido el plazo inicial para la permanencia regular de los no residentes). Con lo cual, resulta plausible que la persona quede en situación irregular en tanto se la ha vencido el permiso de permanencia y aún no ha podido iniciar el trámite de residencia. Recién una vez iniciado el mismo, el interesado/a adquiere el derecho de obtener una Cédula de Identidad provisoria con vigencia de un año. Esto determina la necesidad que se adopte en forma urgente algún mecanismo que bien, o permita a quien desea radicarse en el país acceder a la Cédula de Identidad Provisoria en el plazo de permanencia en el territorio que le fuera habilitado como no residentes; o bien instrumentar algún nuevo sistema como puede ser la extensión de la hoja de identidad provisoria – actualmente empleada para el caso de los trabajadores migrantes con una permanencia en el país menor a seis meses- para evitar situaciones de irregularidad. Esta última hipótesis ha sido planteada en algunas entrevistas realizadas, estimándose factible de ser concretada por las autoridades migratorias.³⁶

Respecto a la cantidad de personas inmigrantes y trabajadores migrantes en situación irregular en el país, las respuestas dadas por los distintos organismos permitió corroborar que no existen estimaciones oficiales al respecto en ninguna de las instituciones públicas con algún tipo de competencia en la materia. La situación más preocupante es que tampoco se han construido indicadores que permitan acceder a ese dato. Una situación similar resultó recientemente observada por el CMW en las observaciones finales al informe inicial presentado por Argentina (Setiembre 2011):

“El Comité pide al Estado parte que, en su próximo informe periódico, incluya información desglosada sobre el número de trabajadores migratorios y sus familiares, incluidos los que se encuentran en situación irregular en el Estado parte (...) cuando no se disponga de información precisa, el Comité agradecería recibir datos basados en estudios o evaluaciones estimativas”.³⁷

³⁶ Ver acciones posteriores a la divulgación del informe.

³⁷ CMW/C/ARG/CO/1

¿Cuándo se es migrante indocumentado o en situación irregular?

Se entiende por “indocumentado” que la persona no haya accedido a la documentación que regulariza su situación en el país de destino, aunque pueda estar en trámite de hacerlo.³⁸

Hay diversas situaciones en las que un inmigrante queda en situación irregular desde el punto de vista migratorio:

- 1) Cuando una vez ingresado al país como no residente y, vencido el plazo de permanencia o de la visa en el caso que ésta es exigida, se encuentra esperando fecha para la primera audiencia a efectos de comenzar el trámite de residencia.³⁹
- 2) Cuando se quiere pasar de un estatus migratorio a otro (por ej. de residente Mercosur a residente permanente) y hay que reiniciar el trámite para documentar el nuevo estatus.

¿Existe algún documento supletorio a la cédula de identidad definitiva que será expedida una vez aprobada la residencia?

- La cédula provisoria expedida por Identificación Civil bajo indicación de la Dirección Nacional de Migración.
- La constancia extendida por el MRREE en caso de los extranjeros en cuyo núcleo familiar hay algún ciudadano uruguayo, para acceder a las prestaciones de salud.
- Los documentos de ciudadano fronterizo que expide la Dirección Nacional de Migración.
- La hoja de identidad provisoria, expedida por la DNM para los casos de aquellos extranjeros que gestionen la residencia temporaria por un plazo inferior a los seis meses. La hoja habilita a la inscripción en el BPS y el MTSS. Para obtener este documento se deberá acreditar ante la DNM la actividad que da origen a la solicitud y la fecha de cese de la misma.

En relación a algunos de los requisitos exigidos por el Estado uruguayo para la obtención de una residencia, ⁴⁰queremos destacar el requerimiento del carné de salud migratorio. Éste tiene un costo elevado para los inmigrantes que desean radicarse en el país y se

³⁸ No hay denuncias ni presunciones que haya personas extranjeras que no tengan documentos por haber ingresado de manera ilegal al país, o ser víctima de tráfico de migrantes con destino al país, ya que la política migratoria es de fronteras abiertas, requiriéndose “visa” a ciudadanos extranjeros de pocos países.

³⁹ Ver acciones posteriores a la divulgación del informe. Pág.

⁴⁰ Requisitos para la tramitación de la residencia permanente Art. 4 de la ley 18.250; para residentes temporarios ver Art. 7 de la ley. En síntesis: acreditación de identidad, certificados de antecedentes penales, acreditación de medios de vida, aptitud sanitaria. Para residentes Mercosur (acreditación de identidad, y ausencia de antecedentes penales). La residencia Mercosur (prevista para los nacionales del boque) permite acceder a una residencia temporaria por dos años.

expide sólo a efectos del trámite migratorio. Queda en el expediente, lo cual determina que una vez obtenida la residencia, el o la inmigrante que desee trabajar deberá volver a obtener un carné de salud laboral debiendo abonar nuevamente para ello. De la respuesta brindada por la DNM surge que en el periodo agosto 2007- a junio de 2011 no se rechazaron solicitudes de residencias por falta de aptitud sanitaria, con lo cual nuevamente la información pública lograda da la pauta que sería pertinente flexibilizar este requisito. En este sentido, desde la Red de Apoyo al Migrante se ha promovido una modificación que unifique el carné de salud migratorio y laboral.

La Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación ha compartido esta preocupación. Según informó se ha realizado un planteo ante la Junta Nacional de Migración a efectos de unificar el carné de salud requerido a las personas inmigrantes⁴¹.

Otro elemento que resulta de alguna manera inexplicable refiere a la acreditación de los medios de vida. Según la respuesta brindada al respecto por la DNM: *“Los medios de vida se pueden acreditar mediante certificado notarial donde conste la existencia de la empresa, acompañado de una carta membretada donde la empresa certifique el cargo que ocupa y el sueldo mensual que percibe el gestionante (si no se especifica en el mismo notarial). Además de esta documentación se solicita la historia laboral de los últimos 6 meses y la planilla de control de trabajo.”* Como se observa, se habla de quién se encuentra gestionando la residencia. Conforme a esta práctica, la inscripción en el BPS se realiza aún cuando el trabajador no se encuentra habilitado a trabajar de acuerdo a lo dispuesto por la ley 18.250 (recuérdese que la misma confiere el derecho a trabajar sólo para los residentes permanentes y temporarios). Al mismo tiempo se pide una historia laboral de los últimos 6 meses, cuando sin embargo conforme al art. 20 del Decreto 108/007 las empresas “no podrán contratar ni anotar en la planilla de control de trabajo a extranjeros que no justifiquen hallarse debidamente autorizados a trabajar legalmente en el país, ya sea en forma definitiva o transitoria”. Del mismo modo, el artículo 22 de la ley de Migración establece que “ningún empleador podrá contratar laboralmente a personas extranjeras que se encuentren en situación irregular en el territorio nacional”. A su vez, el artículo 46 del Decreto Reglamentario de la ley dispone que “todo empleador que contrate personas extranjeras que no cumpla los requisitos previstos en la normativa laboral vigente, será pasible de sanción por la Inspección General del Trabajo y la Seguridad Social”.⁴²

Por último, en lo que respecta a la regularización migratoria CAinfo y el OPPDHM quieren destacar la total ausencia de campañas informativas que tiendan a promover la formalización del estatus migratorio de los inmigrantes en el país, a la vez de difundir sus derechos a la salud, educación y trabajo en condición de igualdad con los nacionales. Acciones de este tipo permitirían disminuir su situación de vulnerabilidad – principalmente en aquellos sectores de la población migrante más pobre-. A la vez la adopción de líneas de trabajo en ese sentido contribuiría a visibilizar desde un enfoque de derechos

⁴¹ Ver acciones posteriores a la divulgación del informe.

⁴² Ver acciones posteriores a la divulgación del informe.

humanos a los colectivos migrantes en Uruguay y promover su inserción en el país de acogida de manera más integrada. Existe en este aspecto una deficiencia a corregir a efectos de dar cumplimiento cabal a las disposiciones de la ley 18.250.

En este sentido llamamos la atención sobre la absoluta falta de difusión que ha tenido la regularización promovida en el Decreto Reglamentario ⁴³de la Ley de Migración, por la que se flexibilizaron los requisitos para la tramitación de la residencia permanente para quienes llevaran viviendo en el país más de siete años.

De la respuesta dada por la DNM surge no se conoce cuántas personas se acogieron a dicha amnistía migratoria, puesto que el sistema informático de registro de residencias no contempla esta posibilidad.

4.2 Derecho a la identidad

La Dirección Nacional de Identificación Civil (DNIC) es el “brazo ejecutor” de la DNM. Como se explicó anteriormente, una vez que se inicia la tramitación de la residencia se adquiere el derecho a obtener una Cédula de Identidad Provisoria o una Hoja de identidad provisoria para el caso en que la residencia temporaria solicitada sea menor a seis meses.

Los datos proporcionados por la DNIC concuerdan en números absolutos con la información brindada por la DNM en el entorno de las 11.800 residencias tramitadas y cédulas de identidad otorgadas por primera vez para el periodo considerado (agosto 2007- junio 2011).

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

Tal como se observa en el cuadro 1B, la cantidad de personas extranjeras que fueron adquiriendo un documento uruguayo ha ido aumentando en los últimos años. Se visualiza un punto de inflexión en el año 2008, en el que el número de documentos otorgados a extranjeros se triplicó. Las autoridades de Identificación Civil atribuyen los resultados que exhibe el año 2008 a la campaña realizada por el Derecho a la Identidad en todo el país y no al eventual impacto de la ley de migración que entró en vigencia ese mismo año. La primera hipótesis también surge de cruzar los datos brindados por la DNM para el caso de solicitudes de residencia (trámites iniciados) con la cantidad de documentos de identidad otorgados por primera vez para el año 2008 y 2009 (Cuadro 1A Y 1B). Se observa que en ese año el número de documentos de identidad concedidos a extranjeros fue superior a

⁴³ Arte. 6 Decreto 394/2009

los trámites que se iniciaron y que teóricamente dan lugar a obtener un documento por primera vez.

El plazo de vencimiento de la cédula provisoria es de 1 año, pudiendo renovarse hasta en dos oportunidades. En el caso de la cédula de identidad definitiva que se adquiere al obtener la residencia legal en el país el plazo de vigencia también es menor al que se le otorga a los nacionales; en este caso el documento deberá ser renovado cada tres años.

La Dirección Nacional de Identificación Civil cuenta con una amplia base de datos que permite lograr un desglose importante de información por año, sexo y nacionalidad para todo el país, entre otras variables. Sin embargo esta información no es difundida de manera proactiva por el organismo en tanto según se explicó, carece de autonomía para desarrollar y administrar la página web del mismo. La tarea está centralizada en el Ministerio del Interior. Al igual de la DNM, la Dirección produce anualmente un anuario estadístico y un informe de gestión que no se encuentra disponible en la web institucional para su acceso público.

Capítulo 5- Hallazgos: Derechos Económicos, Sociales y Culturales

5.1-Derecho a la salud:

La ley de migración supuso un cambio fundamental en lo que atañe al enfoque de derechos respecto al derecho a la salud de las personas migrantes en Uruguay⁴⁴. La legislación reconoció el principio de igualdad de trato en el acceso a los establecimientos de salud para todos los migrantes con prescindencia de su situación migratoria, elevando así el mínimo establecido por la CMW que garantiza únicamente la atención de emergencia.

El monitoreo realizado procuró determinar el grado de realización del derecho de acceso a la salud para los inmigrantes en Uruguay, en función de las distintas categorías migratorias. Se buscó en especial conocer la situación de los colectivos que se encuentran con un mayor grado de vulnerabilidad o en situación migratoria irregular.

La información que se obtuvo fue brindada por el Ministerio de Salud Pública y la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE).

En las preguntas formuladas al Ministerio de Salud Pública no se incluyó la consulta acerca de los inmigrantes comprendidos en el Sistema Nacional Integrado de Salud, por cuanto su incorporación al mismo resulta obligatoria y en las mismas condiciones que para los nacionales una vez que se ingresa al mercado formal de trabajo.

Sin embargo, en las entrevistas mantenidas pudo conocerse que actualmente la pendencia de los trámites migratorios impide acceder al Fondo Nacional de Salud (FONASA) a una porción de los y las inmigrantes que viven en el país, aún cuando se encuentren trabajando y aportando al BPS. Esta es otra de las inconsistencias de la

⁴⁴ La Constitución Nacional reconocía ya el derecho de acceso a la salud para todos los habitantes del país y no sólo para sus nacionales (Art. 44)

actual política pública que procura avanzar en materia de derechos pero que sin embargo como se ha venido señalando requiere de algunos ajustes.⁴⁵

Los migrantes que quedan por fuera del Seguro Nacional de Salud y no estén incluidos en los planes de retorno igualmente pueden acceder desde abril de 2011 a un carné de asistencia, según surge del Comunicado 6/11 de ASSE. En este caso los requisitos son los siguientes:

- I. Certificado emitido por el Ministerio de Relaciones Exteriores que acredite que se está realizando el trámite de radicación, para obtener la afiliación por 4 meses (Comunicado 19/11 ASSE).
- II. Ser familiar (cónyuge e hijas/os) de un uruguayo que retorne al país y se encuentre en situación económica desfavorable (Comunicado 6/11 ASSE). En este caso la afiliación tiene una vigencia de 1 año.
- III. Documento de identidad o pasaporte.

En el caso de los niños, niñas y adolescentes extranjeros sin documentos se determina que *“En aquellas situaciones donde él o los adultos responsables de los menores no cuentan con identificación uruguaya ni con la constancia de residencia expedida por la Embajada, se otorga el carné de asistencia a los menores teniendo en cuenta los parámetros establecidos.”*⁴⁶

De los datos logrados surge que en el período enero 2008 a junio de 2011 fueron otorgados 3.616 carnés de asistencia a inmigrantes.⁴⁷

⁴⁵ Ver acciones posteriores a la divulgación del informe.

⁴⁶ Comunicado sobre Carné de Asistencia para ciudadanos extranjeros, del 16 de mayo de 2007.

⁴⁷ El número de carné expedidos no da cuenta de la cantidad de usuarios extranjeros, que no se solicitó en esta oportunidad. Se infiere de la respuesta que el número de usuarios es superior por cuanto incluye al conjunto de inmigrantes radicados en el país que optaron por una institución pública en el marco del SNIS.

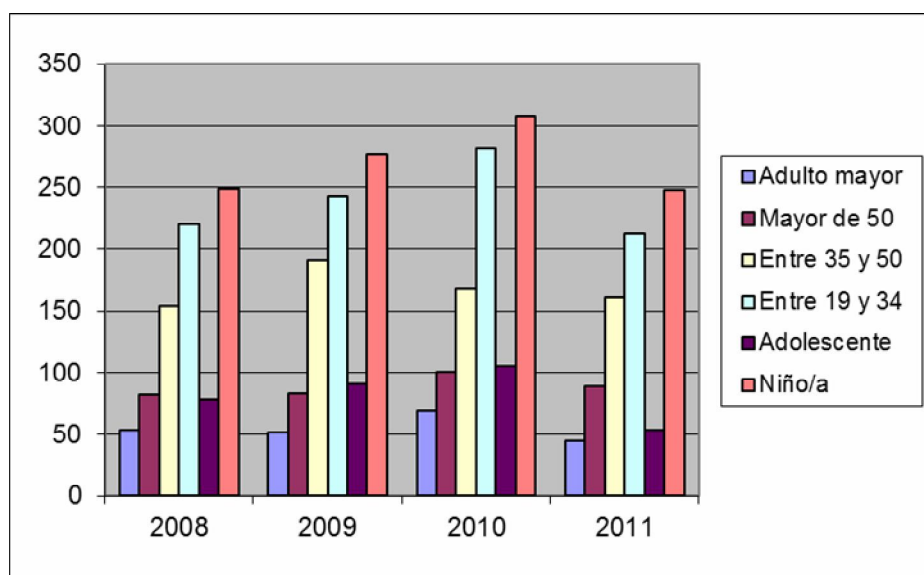
Expresadas por edad y por año fueron⁴⁸:

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
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.

Gráfico 2: Carné de salud entregados por ASSE a inmigrantes periodo 2008-2011 por tramo de edad.



Fuente: elaboración propia en base a datos de ASSE.

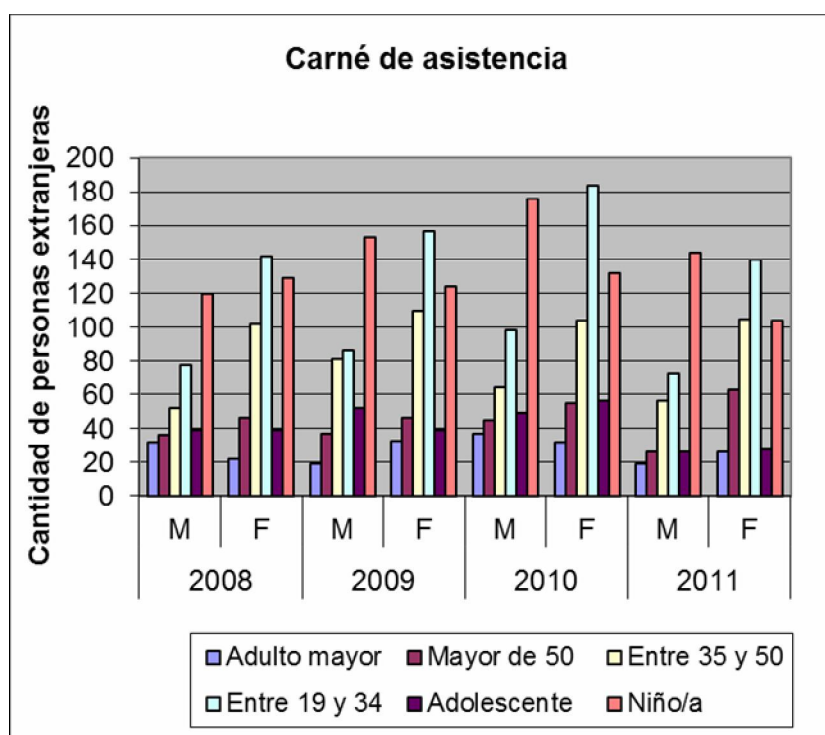
El corte de la información por sexo y edad permite conocer que la demanda de carné de asistencia se concentra precisamente en las mujeres jóvenes y los niños, coincidiendo con los parámetros internacionales que ubican a estos grupos entre la población más vulnerable dentro de las poblaciones migrantes.

⁴⁸ Naciones Unidas entiende por "adulto mayor" las personas mayores de 65 años de edad. De acuerdo al Código de la Niñez y Adolescencia: niño/a se es hasta los doce años y adolescente de 13 a 18 años.

Cuadro 3: Carné de asistencia por sexo y edad para el periodo 2008-2011 (M: Masculino – F: Femenino)

Tramo de edad	2008		2009		2010		2011	
	M	F	M	F	M	F	M	F
Adulto mayor	32	22	19	33	37	32	19	26
Mayor de 50	36	46	37	46	45	55	26	63
Entre 35 y 50	52	102	81	110	64	104	56	105
Entre 19 y 34	78	142	86	157	98	184	73	140
Adolescente	39	39	52	39	49	56	26	28
Niño/a	120	129	153	124	176	132	144	104
Total	357	480	428	509	469	563	344	466

Gráfico 3: Carné de asistencia por sexo y edad para el periodo 2008-2011 (M: Masculino – F: Femenino)



Fuente: elaboración propia en base a datos de ASSE.

El corte de los datos por nacionalidad determina que las personas que requieren carné de asistencia son principalmente integrantes de los países del Mercosur. Sin embargo los beneficiarios de otros países han ido aumentando en los últimos años aunque dicha información no fue desagregada como se observa en el cuadro 4. A la luz del aumento de la inmigración peruana que arrojan los datos parciales del censo sería interesante conocer

por ejemplo el desglose de la información para dicha nacionalidad, puesto que se estima que gran parte del flujo migratorio de esta colectividad se encuentra integrado por mujeres en situación vulnerable cuya inserción laboral se da en el trabajo doméstico en condiciones de irregularidad.

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

Otro de los puntos que el monitoreo procuró determinar es si se cumple con lo dispuesto en la ley de Migración respecto a la orientación en los puestos de salud a los usuarios inmigrantes en situación irregular. En este sentido también puede señalarse un apartamiento respecto a la previsión legal en función de la respuesta brindada por el MSP en la que se reconoce que *“no existe un Protocolo que permita orientar a los usuarios en situación irregular para la regularización migratoria.”*

También se procuró medir el cumplimiento del estándar internacional que garantiza la atención sanitaria en situación de emergencia para toda persona extranjera, independientemente de cuál sea su situación migratoria. El mismo es recogido en el artículo 37 del Decreto Reglamentario de la Ley de Migraciones, que obliga a las instituciones públicas a brindar asistencia de emergencia en tal situación:

De la respuesta confeccionada por ASSE surge que:

“La atención de emergencia se brinda a toda persona que lo requiera, independientemente de su condición.” El registro de esas personas se realiza directamente por parte del Área Asistencial. No existe un registro centralizado ni información sistematizada que permita conocer cuántas atenciones se producen en tal circunstancia.

En los casos en que se genere una deuda por parte de los ciudadanos extranjeros internados, *“el Director/a del Centro damnificado dará cuenta a la Embajada del país del usuario y a la Policía de Migración, explicando en qué situación se generó la deuda, fecha y monto de lo adeudado en Unidades Reajustables.”*⁴⁹

⁴⁹ Comunicado del 10 de mayo de 2007.

Algunas conclusiones sobre el derecho a la salud:

En lo que respecta a la observancia del principio de igualdad de trato respecto al goce del derecho a la salud se observan situaciones diferentes:

- I. **El caso de las personas extranjeras cuyo núcleo familiar esté integrado por un/a uruguayo/a:** se reconoce como buena práctica la coordinación existente entre el Ministerio de Relaciones Exteriores (en especial Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación) y el Ministerio de Salud Pública, por la cual se flexibilizaron los requisitos para el acceso a la atención sanitaria. Se respeta además el principio de reunificación familiar.
- II. **En el caso de los trabajadores migrantes que están en vías de regularizar su situación migratoria.** Aportan al BPS pero no acceden a la prestación de salud del FONASA, por no contar con documentación habilitante (es decir, no han logrado aún la calidad de residentes). Se desconoce cuántos casos son, ya que a la vez, no hay un mecanismo de denuncia al respecto.
- III. **En el caso de las situaciones de emergencia sanitaria:** En estos casos, el principio de igualdad de trato se respeta, según la respuesta brindada por las autoridades, aunque no es posible conocer cuántos casos se registran al año en la medida en que no hay información sistematizada.

5.2 Derecho al trabajo:

El artículo 16 de la ley de Migración dispuso que “las personas migrantes tendrán igualdad de trato que los nacionales con respecto al ejercicio de su actividad laboral”. Es decir deben gozar de las mismas condiciones laborales. La ley está en línea con la Convención sobre trabajadores migratorios: estableció que la irregularidad migratoria no priva a los trabajadores de “ninguno de los derechos laborales amparados en la legislación laboral” (por ejemplo, derecho al despido, aguinaldo, salario vacacional, pago de horas extras, etc.)

En el caso de éste derecho, se buscó conocer si era posible determinar la cantidad de trabajadores migrantes radicados en el país, su ubicación por ramo de actividad, el número de situaciones irregulares detectadas, cantidad de accidentes laborales sufridos por este grupo de trabajadores e información relativa a la incidencia de la inmigración ocupada en el trabajo doméstico.

De la respuesta brindada por las autoridades del Ministerio surge que al año 2011 no existía un registro que permitiera conocer la cantidad de trabajadores migrantes inscriptos en planilla de trabajo en el país. Tampoco era posible saber de manera estimativa el número de trabajadores inmigrantes en situación irregular.

Sin embargo de la información brinda por la Inspección General del Trabajo y la Seguridad Social (IGT) surge que la secretaría de Estado se encuentra abocada a la

implementación de un nuevo sistema informático⁵⁰ que permitirá procesar información como la solicitada. De acuerdo a lo anunciado por las autoridades el nuevo sistema permitiría contar con registros acerca de la cantidad de trabajadores migrantes en el país, desglosándose la información por sexo, edad, nacionalidad, área de ocupación y situación migratoria.

En el marco de las inspecciones que realiza la IGT cuando se detecta un trabajador extranjero, se solicita la documentación correspondiente de acuerdo a lo dispuesto por el art. 20 del Decreto 108/07 que determina la obligación para las empresas de contratar a extranjeros debidamente autorizados a trabajar en el país, ya sea en forma definitiva o transitoria.

De acuerdo a los datos entregados, en los últimos cinco años se detectaron 139 situaciones de trabajadores en situación de irregularidad. Los departamentos en los que se detectó el mayor número de trabajadores migrantes en situación irregular son: Maldonado y Colonia. Llama la atención el bajo número registrado en departamentos fronterizos como Artigas y Rivera. En el primero se detectaron 8 casos en cinco años y en el segundo un solo caso en igual periodo. La IGT expresó que “hasta que el nuevo sistema se ponga en funcionamiento, sólo se registran en forma fehaciente, las situaciones de irregularidad y en forma no sistemática las regulares”.

⁵⁰ (Sistema Bpm y Apia)

Cuadro 5: Trabajadores en situación irregular detectados por la IGT 2007-2011⁵¹

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

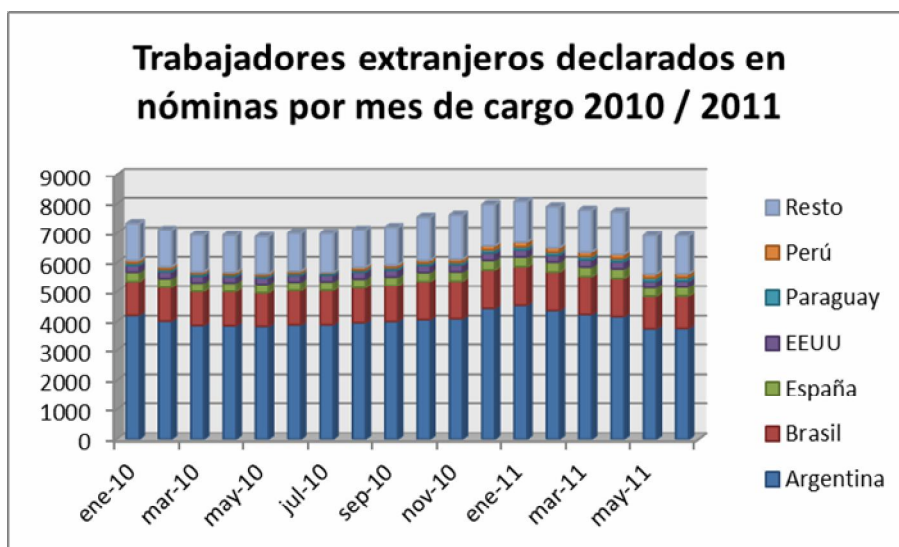
Noviembre de 2010: 3 casos de trabajadoras extranjeras detectados (brasileña, peruana y paraguaya). Dos estaban en situación regular y una en trámite.

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

Otra de las fuentes consultadas a efectos de conocer algo más respecto a la situación de los trabajadores migrantes en Uruguay refiere a la cantidad de trabajadores inscriptos en nómina del BPS. Según los datos brindados por el Banco a junio de 2011 había 6.918 trabajadores inmigrantes en nómina. La cifra se ha mantenido relativamente estable entorno a los 7 mil trabajadores.

⁵¹ Junio de 2011.

Gráfica 4: Trabajadores migrantes declarados en nóminas por mes enero 2010 junio 2011



Fuente: elaboración propia en base a datos del BPS

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

La información que releva el BPS no permite conocer cual es el estatus migratorio de estos trabajadores. Tampoco cuenta con estimaciones sobre trabajadores migrantes en situación irregular puesto que en las investigaciones sobre irregularidad “no se maneja la variable “extranjeros” se lee en la respuesta.

Del mismo modo la información que relevaba la IGT al momento del estudio no permitía conocer las áreas de actividad predominantes entre los trabajadores y trabajadoras migrantes, ni detectar la incidencia de estos colectivos en sectores con alto riesgo de

siniestralidad. Se informó que los datos estarían en poder del Banco de Seguros del Estado y que dicha variable será atendida en el nuevo sistema de información que se prevé incorporar.

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

La Inspección General de Trabajo aclaró que *“en lo que tiene que ver con los accidentes en el área portuaria, la información proviene de (...) la Prefectura Nacional Naval”*. Preciso *“que en virtud del ordenamiento jurídico vigente, no se investigan accidentes laborales ocurridos en buques de bandera extranjera por no tener competencia.”*

Respecto a la existencia de denuncias por parte de extranjeros en situación irregular se informó *“que el trabajador extranjero en general es renuente a realizar denuncias por temor. En general son las organizaciones de trabajadores que proceden a denunciar el trabajo extranjero irregular en las respectivas ramas de actividad”*.

En el periodo 2007 –junio 2011 se registraron un total de 32 denuncias: *“La mayoría correspondió a trabajadores brasileños que se desempeñaban en Departamentos fronterizos con el Brasil. Las principales actividades y momentos en las que se desempeñan es en las zafas de caña de azúcar y arroz. También se ha constatado en el trabajo de canteras en el Departamento de Artigas.”* Sin embargo tal como surge del cuadro 5 el número de casos verificados en las inspecciones fue muy inferior.

La Inspección General del Trabajo informó que todas las denuncias son recibidas, investigadas y respondidas.

A modo de conclusión sobre el derecho al trabajo:

Los vacíos de información detectados muestran que no se cuenta con indicadores que permitan conocer el grado de realización del principio de igualdad de trato entre los trabajadores nacionales y no nacionales. La falta de manejo de la variable trabajadores migrantes en los registros de información de los organismos involucrados en la temática laboral no permite conocer fehacientemente la cantidad de trabajadores inmigrantes con los que cuenta el país y a consecuencia de ello se percibe la ausencia de estudios que permitan monitorear las condiciones laborales en las que desarrollan su labor y cómo incide su estatus migratorio en relación a sus derechos laborales.

5.3 Derecho a la seguridad social:

En consonancia con la ley de Migración, el Comunicado N° 21/2011 del BPS y el Decreto 394/2009 en su art. 43 señalan que las personas migrantes tendrán el mismo trato que los nacionales tanto en lo que concierne a los requisitos de admisión como al derecho a las prestaciones en todas las contingencias protegidas por la legislación vigente.

En ese sentido se informó que en el acceso a las diferentes prestaciones que brinda el BPS se respeta el principio de igualdad de trato respecto a los nacionales y a los migrantes en situación regular. Tampoco hay diferencia los plazos de los trámites, según se afirma.

Tal como surge de los cuadros siguientes en el periodo considerado en este estudio se otorgaron a inmigrantes 96 pensiones por invalidez y 126 por vejez; 295 jubilaciones por incapacidad física y 3477 prestaciones jubilatorias.

Cuadro 7: Pensiones por invalidez concedidas entre 2007 y 2011⁵² a inmigrantes

AÑO	SEXO	Cantidad de beneficiarios
2007	F	13
	M	2
2008	F	14
	M	10
2009	F	8
	M	12
2010	F	15
	M	6
2011	F	12
	M	4
	TOTAL	96

Fuente: BPS

⁵² A Junio 2011.

Cuadro 8: Jubilaciones por incapacidad física concedidas entre 2007 y 2011⁵³ 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

Fuente: BPS

Un aspecto importante a efectos de evaluar el cumplimiento del principio de igualdad de trato respecto al acceso a la seguridad social para las personas migrantes refiere a los requisitos que se exigen para el otorgamiento de prestaciones no contributivas como la pensión a la vejez. La entrada en vigencia de la ley 18.250 en el año 2008 debió haber impulsado cambios en esta materia.

⁵³ Ob. Cit 52

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

Hasta setiembre de 2011 era claro que el BPS exigía a las personas nacidas en el exterior 15 años de residencia continuada en el país para acceder a esta prestación. Ese plazo constituye un apartamiento del estándar recogido por la ley de migración, en tanto establece un criterio discriminatorio en relación a las personas nacionales que se encuentran en los mismos supuestos fácticos que dan lugar a la pensión: ser mayores de 70 años de edad y no contar con recursos para solventar las necesidades vitales. Hasta ahora esta diferencia se sustentaba en el Art. 43 de la ley 16.713 Inc. 3.

El monitoreo realizado permitió conocer que recientemente (setiembre de 2011) por medio de un comunicado interno la Dirección Técnica de Prestaciones emitió una resolución que reconoce el principio de igualdad de trato de los extranjeros con los nacionales estableciendo que el régimen anterior habría quedado derogado por la ley de Migración. Este criterio fue informado por la Gerencia de Banco para el sector Pensión por Vejez e Invalidez en respuesta a la solicitud de acceso a la información pública que se había presentado. Sin embargo, en el mismo expediente, la Secretaría General del organismo sostuvo que dicho informe “debe tenerse por no pronunciado”. Se adujo que “oficialmente aún se encuentra a estudio del Organismo si la Ley 18250 efectivamente derogó o no el art. 43 de la Ley 16.713, en la medida que la Constitución de la República en el art. 67 establece que ‘La pensión a la vejez constituye un derecho para el que llegue al límite de la edad productiva, después de larga permanencia en el país y carezca de recursos para subvenir a sus necesidades vitales’, hipótesis de permanencia que primordialmente es referida a los extranjeros.”

Ante esta situación, las organizaciones a cargo de este estudio señalan que la ley 18250 fue aprobada hace más de tres años, con lo cual ante la disparidad de criterios detectada urge un pronunciamiento de las autoridades del Banco a fin de unificar los mismos y establecer un marco jurídico adecuado al nuevo estándar incorporado por la ley de migración. Se entiende que el plazo de residencia exigido carece de razonabilidad por cuando no hay que perder de vista que se trata de un beneficio reservado para personas mayores con problemas de supervivencia. La exigencia de dicho plazo constituye un

apartamiento del principio de igualdad de trato establecido en la ley. A la vez, llevada la temática al terreno constitucional no hay que perder de vista que el artículo 72 permite realizar una interpretación más dinámica del concepto “larga permanencia” desde un enfoque de derechos humanos.

5.4- Derecho a la asistencia social en casos de vulnerabilidad social extrema:

El mapeo de información realizado en el marco de este también permitió identificar algunas líneas de trabajo que el Ministerio de Desarrollo Social está llevando adelante, orientadas a extranjeros en situación de vulnerabilidad social.⁵⁴

Según se informó, el MIDES cuenta con varios programas que incluyen la perspectiva de los derechos de las personas migrantes. Estas se canalizan por un lado a través de la Dirección de Política Social y el Departamento de Políticas Transversales. Dicha repartición estaba realizando paralelamente a este trabajo una investigación para sistematizar la accesibilidad a los DESC de las personas inmigrantes y retornadas en coordinación con OIM.

A su vez la Dirección Nacional de Integración Social, a través de la División de Relacionamiento con la Población y el Programa “Campaña por el Derecho a la Identidad” – CENASC informaron sobre acciones realizadas desde el período de aprobación de la ley 18250, a agosto de 2011. Según los datos brindados, en ese período realizaron 10.024 intervenciones centralizadas y 132 descentralizadas. Se abarcó un total de 12.232 beneficiarios, de los cuales 1.687 son extranjeras/os. Las acciones implicaron la promoción y difusión de la identidad y la regularización de la documentación.



⁵⁴ CAINFO-OPPDHM, AIP Ministerio de Desarrollo Social sobre aplicación de la ley 18.250, noviembre 2011.

Desde este programa se realizan distintas coordinaciones interinstitucionales para apoyar la regularización de las personas migrantes con mayor vulnerabilidad social, así como el acceso a prestaciones del Plan de Equidad brindadas por el Estado. Desde el CENASC se realizan las derivaciones y coordinaciones correspondientes, según se informó oficialmente.

5.5- Derecho a la educación

La ley de migración reconoció el derecho a la educación de todas las personas que habiten en Uruguay independientemente de su condición migratoria y nacionalidad, lo que supuso un cambio de paradigma fundamental respecto a la vieja Ley de Extranjería.

El trabajo realizado procuró determinar si el nuevo estándar está siendo aplicado a nivel de la educación pública, inicial, primaria, secundaria y universitaria. Sin embargo corresponde advertir que la ley 18250 no innovó en lo relativo a la educación universitaria, reconociendo la autonomía de este sector educativo conforme a la ley nacional.

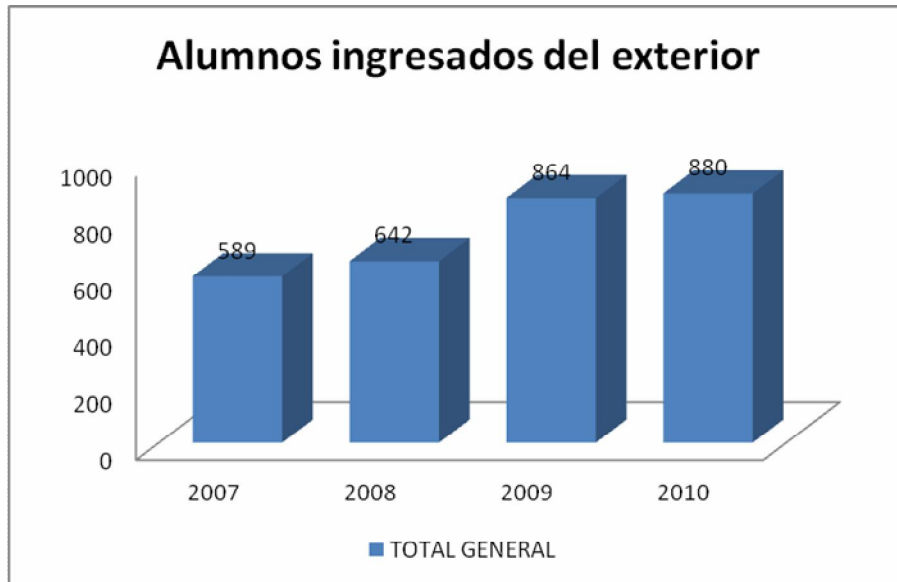
Según los datos aportados por el Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP) en el periodo 2007-2010 se incorporaron a este subsistema educativo 2975 alumnos/as que venían de residir en el exterior.

Conforme se observa en el cuadro 11, los datos indican una tendencia creciente en la matrícula de estos estudiantes, lo cual concuerda con los demás indicadores presentados en este informe que dan la pauta de una inmigración creciente en el país.

Cuadro 11: Alumnos ingresados del exterior en Educación Inicial y Primaria Pública, según niveles y grados

	2007	2008	2009	2010
Jardinera 4	18	28	32	32
Jardinera 5	40	37	49	49
Familístico 4	3	5	9	20
Familístico 5	10	9	13	9
Sub Total Inicial	71	79	103	110
1º	113	117	171	173
2º	102	103	131	127
3º	89	92	123	131
4º	83	87	112	108
5º	58	84	126	106
6º	73	80	98	125
Sub Total 1º a 6º	518	563	761	770
TOTAL GENERAL	589	642	864	880

Fuente de datos: Resumen Estadístico Anual correspondiente a diciembre de cada año. DEE del CEIP



Los datos brindados por el CEIP reflejan que el mayor ingreso de estudiantes se concentra en los tramos de educación primaria. No se obtuvieron los datos solicitados a Secundaria respecto a la matrícula educativa de estudiantes nacidos en el exterior.

De acuerdo a la información pública recabada, se estaría garantizando el acceso a la educación inicial y primaria en el país para todos los inmigrantes con prescindencia de su estatus migratorio. Según lo informado, “los alumnos extranjeros ingresan con la documentación que tengan disponible en el grado que corresponda acorde a su edad y a los contenidos del programa vigente”. Dicha evaluación la determina el director del centro educativo, en coordinación con los maestros y con el aval del maestro inspector de la zona.

Respecto a la educación secundaria, el Consejo de Educación Secundaria (CES) informó que el organismo no cuenta con datos completos sobre la cantidad de estudiantes extranjeros para el periodo 2007 -2011 que le fue solicitado. Según la respuesta, estos datos sólo se encuentran disponibles en forma completa para el año 2010 y parcial para el 2009 y 2011.

Cuadro 13: Reválidas de estudios educación secundaria 2009 - 2011

Reválida de estudios secundaria	2009	2010-2011 ⁵⁵
Proyectos de resolución de reválidas	1036	1347
Constancias confeccionadas	906	1023
Cursillo de integración	345	365

Como se observa los datos brindados por el CES dan la pauta de un incremento de la presencia de estudiantes extranjeros también en este nivel de enseñanza. De la respuesta oficial surge que no existe un registro de la cantidad de reválidas rechazadas ni del total de finalizadas. Este vacío de información determina que no se cuente con indicadores que permitan detectar algún tipo de falencia del sistema de reválidas principalmente en relación a los derechos de los jóvenes migrantes a estudiar en el país.

No obstante, el CES cuenta con un protocolo para el trámite de reválidas que contempla las distintas situaciones de vulnerabilidad social y económica en que se puedan encontrar los estudiantes, facilitando los trámites de traducción y legalización de la documentación, previendo la auxilioria de pobreza o acreditación de falta de recursos para ser exonerado de los costos de la regularización de la documentación.

Los estudiantes que revalidan estudios aprobados en el exterior a partir del segundo año del ciclo básico, deben realizar el “Cursillo de integración al Uruguay” que se imparte en Montevideo, la capital del país. Los estudiantes residentes en el interior del país – cuando no cuenten con medios económicos suficientes u otro tipo de dificultades por la distancia territorial- podrán ser exonerados de realizar el curso de manera presencial debiendo acreditar dicha circunstancia.

Según informaron las autoridades, la pendencia de los trámites de reválidas no impide la prosecución de los cursos

En relación a la educación universitaria, el Decreto Reglamentario de la ley 18250 estableció en su artículo 49, “el ingreso de estudiantes extranjeros a la universidad de la república será regulado por lo establecido por su ley orgánica y demás disposiciones que dicte el Consejo Directivo Central de dicho ente autónomo.

De la respuesta brindada por la UDELAR surge que el organismo continúa aplicando las resoluciones del CDC 66/86 y 14/87. Estas normas establecen un plazo de residencia en el país para el ingreso a cualquier carrera universitaria en el sector público de tres años,

⁵⁵ Mayo 2010- Mayo 2011

siendo posible solicitar una excepción (que permite ingresar a las carreras habiendo residido un año en el país).

Conforme los datos obtenidos, en los últimos años la cantidad de estudiantes extranjeros se ha mantenido estable en torno al 2,9% del total de la matrícula universitaria (Ver Cuadro 13, 14, y 15).

Desde julio de 2007 tanto el ingreso de estudiantes extranjeros como las reválidas parciales de estudio han sido delegadas a los Consejos de cada facultad. Esto determina que no existan registros unificados ni sistematizaciones a nivel Central respecto a la cantidad de solicitudes de admisión y reválidas rechazadas. Esta circunstancia limita conocer la cantidad de reválidas que otorga la UDELAR, debiéndose en todo caso recurrir a cada una de las Facultades para procurar dicha información si es que existiera.

La información que se maneja a nivel del CDC sobre reválidas de estudios es limitada y se refiere al origen del título que se revalida y no a la nacionalidad del estudiante, no pudiendo saberse si las mismas pertenecen a estudiantes extranjeros o uruguayos que cursaron estudios en el exterior.

Algunas conclusiones respecto al derecho a la educación

De la respuesta oficial brindada por el Estado sobre educación inicial, primaria y secundaria surge que el Estado garantizaría el derecho reconocido a los niños, niñas inmigrantes sin que la irregularidad migratoria sea un obstáculo a priori. En el caso de los jóvenes, el Consejo de Secundaria asegura que no existen barreras para que éstos puedan ingresar y permanecer en el sistema educativo. Sin embargo la información disponible sobre reválidas de estudios es aún limitada.

Para una mejor inserción de los inmigrantes al sistema educativo, la próxima entrada en vigor de la Apostilla de La Haya simplificará para muchos casos la tramitación de los documentos.

Respecto del acceso a la educación terciaria y superior, si bien los requisitos exigidos por la UDELAR se encuentran dentro de los parámetros de la nueva ley, desde el punto de vista de la universalidad del derecho a la educación pública a nivel terciario, resulta necesario estudiar un cambio de sistema. En ese sentido, esto serviría para flexibilizar los requisitos para los estudiantes extranjeros en lo que respecta al tiempo de residencia mínimo en el país. El bajo porcentaje de estudiantes nacidos en el exterior matriculados en las distintas carreras no amerita a que Uruguay sea un país que limite el acceso a la educación terciaria de los migrantes, más en un contexto de inmigración creciente como el que se avizora y frente a los desafíos poblacionales y de recursos humanos y profesionales capacitados para el desarrollo productivo del país.

Discriminación y xenofobia

El monitoreo realizado buscó detectar la previsión y disponibilidad de mecanismos efectivos para la captación de denuncias sobre discriminación y xenofobia de personas migrantes en Uruguay. En este caso se procuró conocer si los organismos públicos con competencia en materia migratoria y/o con temáticas transversales a la misma contaban con algún protocolo o sistema para la recepción de denuncias de este tipo.

En todos los pedidos de acceso a la información se incluyó una pregunta acerca de si se habían recibido denuncias por discriminación y xenofobia de inmigrantes en Uruguay. En ningún caso se respondió afirmativamente. En todas las respuestas se señaló que no existía un mecanismo específico para la presentación de ese tipo de denuncias a nivel del organismo.

Capítulo 6- Conclusiones y Recomendaciones

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 es 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, educación⁵⁶, trabajo y regularización migratoria, se 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

⁵⁶ Con la salvedad realizada.

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, hasta que no accedan a una cédula de identidad provisoria.⁵⁷

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.

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

⁵⁷ Ver actuaciones posteriores a la presentación del informe.

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.⁵⁸
- 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.

⁵⁸ A partir de las modificaciones en cuanto a la expedición de la cédula provisoria en un lapso mucho más breve, se advierte que esta recomendación se ha cumplido

- 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.

Acciones posteriores a la divulgación del informe

En mayo de 2012, la Dirección Nacional de Migración adoptó medidas para evitar que las demoras existentes en la tramitación de las residencias perjudiquen el acceso de los migrantes a sus derechos fundamentales. En efecto, por resolución verbal del Ministerio del Interior se autorizó a la DNM a conceder el formulario habilitante para la tramitación de la cédula de identidad provisoria en el momento en que se solicita fecha para la primera audiencia tendiente a la obtención de la residencia (y no cuando ésta se concreta como venía ocurriendo hasta la fecha). La disposición procura atender los reclamos que se efectuaron desde la sociedad civil a efectos de agilizar la regularización migratoria y el acceso al documento de identidad.

El impacto de esta medida sobre otras áreas fue notorio, en la medida que la cédula de identidad provisoria habilita inmediatamente el acceso a derechos. En ese sentido este informe relevó que los migrantes no accedían en condiciones de igualdad al seguro de salud FONASA, aunque se les hiciera las retenciones contributivas del caso, si no tenían una cédula de identidad provisoria. Tampoco accedían a los derechos de la seguridad social. A la vez la medida, posiciona a los trabajadores en una situación de menor vulnerabilidad frente a su empleador y la sociedad, ya que el documento de identidad les habilita a realizar gestiones y trámites en igualdad de condiciones que los nacionales, incluso a cambiar de empleo. Este acortamiento de los plazos va en la dirección de lograr una mayor formalización, pero claramente también de mayor reconocimiento de derechos.

Del mismo modo, a propuesta de la Junta Nacional de Migración se aprobó el Decreto 152/2012 del Ministerio de Salud Pública, que unificó el costo del carné de salud con fines migratorios con el carné de salud laboral. De esta manera se reduce sensiblemente el costo de la regularización migratoria. Sigue su curso la iniciativa de unificar ambos carnés de salud mencionada en el informe.

Bibliografía consultada

- Abramovich, Víctor - Curtis Christian (2004) *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Editorial Trotta, Segunda Edición, Madrid
- *Anuario de Derecho a la Comunicación*, Año 1 Vol 1 (2000) Editorial Siglo XXI, Buenos Aires.
- CAinfo, *Venciendo la cultura del secreto*, Montevideo 2010
- CIDH, *Informe Anual 2010*, Relatoría Libertad de Expresión, disponible en: <http://www.cidh.oas.org/pdf%20files/Lineamientos%20final.pdf>
- Comité para la protección de los derechos de los trabajadores migratorios y sus familiares (CMW) *Observación General 1*, disponible en www2.ohchr.org/english/bodies/cmw/
- Corte IDH, *Opinión Consultiva 18/03 Condición Jurídica de los Inmigrantes Indocumentados*, disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_18_esp.pdf
- Cunill Grau, Nuria, *La rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos*, Revista del CLAD Reforma y Democracia No 4, 1995, Caracas.
- Garretón Roberto (2004) *Derechos humanos y políticas públicas*, Políticas Públicas de Derechos Humanos en el Mercosur un compromiso Regional, OPPDHM, Montevideo.
- CIDH, *Marco Jurídico Interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión*. Relatoría Especial sobre Libertad de Expresión.
- Mendel Toby, *Libertad de Información. Comparación jurídica*, UNESCO 2008.
- Navarrete, Lourtet y da Rosa, *Las migraciones humanas en el Mercosur. Una mirada desde los derechos humanos. Compilación normativa*, OPPDHM 2009.
- OIM, *Perfil Migratorio de Uruguay*, 2011
- Pellegrino, Adela, *Análisis General de la Situación Migratoria en el País*, Perfil Migratorio 2011, OIM, Montevideo 2011.

ⁱ Tomamos la definición de sociedad civil adoptada por CIVICUS internacional: “la arena o escenario, fuera de la familia, el Estado y el mercado, que se crea mediante acciones individuales y colectivas, y por organizaciones e instituciones para hacer avanzar intereses comunes”.