



TRABAJO FINAL DE GRADO

APROXIMACIÓN A LA POLÍTICA MIGRATORIA URUGUAYA: un análisis de sus actores, objetivos generales y modalidades (2005-2018)

Camila Sofía Belmudes Bruno

5.308.138-0

cambelbru@gmail.com

Tutora: Lic. Daniela Guerra

Cotutora: Mag. Claudia Torrelli

Universidad de la República: Facultad de Derecho -

Licenciatura en Relaciones Internacionales

Montevideo, 2019.

Agradecimientos

A Daniela y a Claudia.

A todas y todos quienes de una forma u otra son parte de este proceso.

A los entrevistados para este trabajo.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	3
I. OBJETIVOS, PROBLEMA E HIPÓTESIS	4
II. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN	5
2.1 Período seleccionado	5
III. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL	7
3.1 Migraciones Internacionales	7
3.1.1 Conceptualización y definición	7
3.1.2 Teorías de migraciones internacionales	9
3.2 Políticas de Migraciones Internacionales	13
3.2.1 Definición y conceptualización	13
3.2.2 Actores	15
3.2.3 Elementos para definir las políticas de migraciones internacionales:	15
3.2.4 Intencionalidad: Objetivos generales y específicos.	16
IV. URUGUAY: ANTECEDENTES Y CARACTERIZACIÓN DE LA MIGRACIÓN	19
4.1 Antecedentes: la periodización de la política migratoria en el país	19
4.2 Caracterización del período 2005 - 2018	21
4.2.1 Aspectos políticos y socioeconómicos:	21
4.2.2 Desarrollo del movimiento migratorio en el país	24
V. APROXIMACIÓN A LA POLÍTICA MIGRATORIA URUGUAYA 2005 - 2018	29
5.1 Descripción de los principales actores y estructura institucional	30
5.2 Identificación del conjunto de propuestas institucionales 2005 - 2018	37
5.3 Análisis de la modalidad e intención de las propuestas institucionales a la luz de los objetivos generales.	40
5.3.1 Modalidad	40
5.3.2 Clasificación de las propuestas institucionales	44
5.3.2.1 Objetivo general: Retención	44
5.3.2.2 Objetivo general: Promoción	44
5.3.2.3 Objetivo general: Regulación	45
5.3.2.4 Objetivo general: Recuperación	46
5.3.2.5 Objetivo general: Incorporación	46
VI. CONCLUSIONES	48
VII. APÉNDICES	52
VIII. BIBLIOGRAFÍA	84

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como objetivo analizar la Política Migratoria Uruguaya en el período 2005 - 2018. La génesis de esta investigación surge a partir de la necesidad de conocer cuál es la respuesta del Estado ante el fenómeno de las migraciones, que ha vuelto al centro de la escena en la agenda internacional contemporánea.

El propósito es generar un aporte a la disciplina de las Relaciones Internacionales en una temática de extrema complejidad y actualidad. Para su estudio se propone realizar un análisis que tenga en cuenta la participación de los diversos actores que componen a la sociedad internacional. Se entiende que estos condicionan la justificación y diseño de las políticas de migraciones internacionales en la individualidad de cada Estado.

El análisis tendrá en cuenta aspectos externos y domésticos, enmarcando el estudio en la coyuntura internacional del período seleccionado. Se realiza un recuento y observación de los hitos que configuran a la política de migración internacional, tales como: evolución normativa, acciones y omisiones, participación de los distintos actores, entre otras. Asimismo, se tendrán en cuenta los antecedentes de la política migratoria, de forma que sea posible visualizar su evolución en el tiempo, lo cual fue la idea central al momento de presentar esta investigación.

La temática movimientos migratorios ha tomado relevancia en Uruguay. Debido a esto actualmente se cuenta con una relevante producción académica que describe y caracteriza el perfil migratorio, las nuevas corrientes y las implicancias de éste fenómeno. A pesar de esto, no se han desarrollado muchos estudios que se enfoquen en el diseño e implementación de la política migratoria en Uruguay (2005 - 2018) desde una perspectiva global, como tampoco un análisis cronológico que analice su transformación a partir del giro a la izquierda a la actualidad (2019).

De acuerdo a lo que se menciona *ut supra*, se generan varias interrogantes. Es por eso que la caracterización de la política migratoria internacional en Uruguay nos permitirá conocer con mayor profundidad la actualidad sobre la temática.

El siguiente trabajo se estructura en seis capítulos. En principio se establecen los objetivos, problema e hipótesis. Luego se describe la metodología que se utilizará, el marco conceptual y el teórico. Se continúa con una descripción de los antecedentes de políticas migratorias en Uruguay y caracterización del período. Por último, se realiza el análisis de los elementos que se consideran relevantes para la caracterización y se establecen las conclusiones de la investigación.

I. OBJETIVOS, PROBLEMA E HIPÓTESIS

El objetivo general del trabajo es caracterizar la política migratoria implementada en Uruguay en el período 2005 - 2018.

Los objetivos específicos son:

- Determinar qué actores participan en la elaboración de la política migratoria uruguaya en el período 2005 - 2018.
- Identificar el conjunto de propuestas institucionales en la materia que desarrolló Uruguay, en términos de leyes, decretos, resoluciones, acciones, u omisiones, entre otros.
- Analizar el modo en que se presenta y la intencionalidad de la política migratoria nacional a través de los objetivos que esta persigue considerando los conceptos establecidos por Lelio Mármora.

El problema de investigación se definirá a partir de las siguientes preguntas:

¿Cómo se caracteriza la política de migraciones internacionales en Uruguay en el período 2005-2018, y qué actores participan en su elaboración?, ¿Cuáles son los objetivos generales y modalidad de las propuestas institucionales que componen a la política migratoria y cómo se caracterizan?

Se plantea la siguiente hipótesis: la política migratoria internacional en Uruguay en el período 2005-2018 se constituye por la elaboración y diseño de propuestas institucionales de modalidad explícita y coyuntural. Los actores que participan en su diseño y justificación pertenecen tanto a la sociedad internacional como a la sociedad uruguaya. Estas propuestas

institucionales se caracterizan por tener más de un objetivo general a lo largo del período ya que responden a distintas coyunturas.

A modo de resumen, se establece que a comienzos del período seleccionado las políticas implementadas tendrán como objetivo general la recuperación, con el objetivo específico de promover y facilitar la repatriación y activar la participación del emigrado con su sociedad de origen. Por otro lado, se encuentra el objetivo general que hace a la Regulación, con el objetivo específico de facilitar la libre circulación internacional de las personas. Principalmente, este último se debe a factores externos como el aumento de inmigración.

II. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

La presente monografía utilizará una metodología de tipo descriptiva y explicativa, ya que no sólo tiene como objetivo describir la política migratoria uruguaya en el período seleccionado, sino que también intentará argumentar a qué cuestiones (modalidad y objetivos) responde su diseño e implementación.

2.1 Período seleccionado

Son varios los autores que definen el año 2005 como año clave porque marca el comienzo de un nuevo período en diversos ámbitos de la política uruguaya. Asimismo, se visualiza en el ámbito de la política migratoria un nuevo dinamismo que se considera relevante y pertinente analizar. A continuación, se mencionan distintos criterios que fundamentan la elección del mismo.

En particular, al referirnos a la política migratoria encontramos un texto de referencia: “*Perfil Migratorio de Uruguay 2011*” (OIM, 2011) que realiza diversos cortes cronológicos, cada uno de los cuales se identifica con una política migratoria determinada. Comienza con la época de “la colonia” finalizando en la “modernización” y señala el último período como “El Giro a la izquierda”, desde el primer período de gobierno del Frente Amplio (2005). Este hecho se considera clave para la política migratoria uruguaya; a partir de allí son impulsados

una serie de nuevos programas, discusiones y leyes concernientes a la temática que se valora como necesario analizar en su conjunto.

El segundo criterio que se tiene en cuenta responde a lo que evidencian algunas investigaciones¹ : en el año 2009 Uruguay adquiere por primera vez saldo positivo en su balanza migratoria en décadas, es decir que ingresa mayor población de la que egresa. Resulta interesante observar cómo se aborda éste hecho a partir de las propuestas institucionales.

El último criterio responde a la necesidad de analizar la evolución de la política migratoria a partir del “giro a la izquierda” (se denomina de esta forma al cambio de ubicación ideológica de presidentes y partidos en América Latina en el siglo XXI, en Uruguay se da en el año 2005 con la asunción del presidente Tabaré Vázquez); y poder conocer a qué aspectos coyunturales o no fue respondiendo.

Por último, mencionar que se escoge como fecha límite el 30 de diciembre de 2018, ya que el propósito es poder visualizar la evolución durante la mayor extensión de tiempo posible, para poder incorporar casi la totalidad de los últimos tres gobiernos del Frente Amplio.

Para realizar el análisis se utilizarán diversas herramientas metodológicas como la revisión bibliográfica, análisis de instrumentos jurídicos y entrevistas semiestructuradas.

Las entrevistas se realizan considerando tres ámbitos diferentes y a referentes en la temática: por el ámbito académico se entrevistó a Mag. Martín Koolhaas, profesor asistente en el Programa de Población, Unidad Multidisciplinaria (FCS, UdelaR), por sociedad civil a Hendrina Roodenburg -co-fundadora de la ONG “Idas y vueltas, y por el ámbito gubernamental al Sr. Embajador Jorge Muiño por la Dirección General de Asuntos Consulares y Vinculación del Ministerio de Relaciones Exteriores. De una forma u otra cada uno guarda relación con el fenómeno migratorio actual.

¹ MIDES. (2017). *Caracterización de las nuevas corrientes migratorias en Uruguay: Nuevos orígenes latinoamericanos: estudio de caso de las personas peruanas y dominicanas* (Informe final).

Por último se realiza un análisis cronológico de los distintos instrumentos normativos generados en el período seleccionado, que se clasificarán según los objetivos generales, con referencia al cuadro de “Desarrollo de las Políticas Migratorias” (Mármora, 1997).

III. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

El siguiente marco proporcionará elementos para el desarrollo de la caracterización y el análisis del presente trabajo. Primero, se definirá el concepto de migraciones y se presentarán brevemente algunas de las teorías que intentan explicar la migración internacional.

Seguidamente, se expondrá el concepto de política de migraciones internacionales. Ello nos permitirá iluminar los conceptos que se tienen en cuenta a la hora de diseñar e implementar una política migratoria, lo que asimismo nos permitirá luego identificarlos en el caso uruguayo del período seleccionado.

3.1 Migraciones Internacionales

3.1.1 Conceptualización y definición

Las migraciones internacionales se definen de forma simple como el movimiento de una persona o grupo de ellas a través de las fronteras. Otros conceptos que aportan a la definición de la migración internacional son los siguientes:

“emigrante o inmigrante, es toda persona que abandona su país para establecerse en el extranjero, bien sea de una manera permanente o bien de una forma duradera, con objeto de satisfacer las necesidades que juzga esenciales” (L.Varlez, citado en Abu-Warda. N, 2007, p.35),

“La emigración es el abandono de un Estado en el que se ha estado viviendo desde el nacimiento o durante mucho tiempo, para dirigirse a otro Estado, con la intención de

establecerse en él de forma duradera (temporal o definitiva)” (Derruan, citado en Abu-Warda. N, 2007, p.35-36).

Las causales de los desplazamientos pueden ser diversas: búsqueda de oportunidades laborales, es decir oportunidades económicas; reunificación familiar; contratos laborales; académicas; huir de conflictos, persecuciones, terrorismo, y violaciones de Derechos Humanos; efectos adversos del cambio climático, desastres naturales, entre otros factores ambientales.

Tal como indica Mármora (1997), es a inicio de los años 90 cuando la temática de la problemática migratoria comienza a aparecer en el centro de las preocupaciones de la comunidad internacional. Esto se asocia con la desaparición de la bipolaridad, y el comienzo de un nuevo orden mundial, sumado a viejos desórdenes tanto económicos como sociales que son los responsables de los principales movimientos migratorios (p.33).

En principio la temática era tratada coyunturalmente, aunque luego se establece como un tema prioritario en las agendas de gobierno, y así mismo incide de la misma forma en la opinión pública internacional, por esta razón podemos resumir que el abordaje de la temática en principio era reservada a cada Estado, luego se convierte en un asunto de relaciones bilaterales y finalmente se posiciona como centro de los problemas de la comunidad internacional (p. 29).

Si bien la movilidad humana existió siempre, incluso antes de la existencia de los Estado - Nación, se debe indicar que en los últimos años ha cobrado una renovada presencia. Esto se debe a diversas causas como el aumento demográfico, el deterioro ambiental, el descenso del nivel económico y social de ciertos Estados, junto con la profundización de la brecha entre países “ricos” y “pobres”, y entre las clases altas y bajas de los países en desarrollo; por otro lado la eclosión de conflictos expulsores de población (políticos, étnicos, religiosos, etc.), que finalizan como población migrante en calidad de refugiados. Como indica un informe de Naciones Unidas (2019a), en 2017, el número de migrantes internacionales alcanzó la cifra de 3.4% de la población mundial, mientras que en 1980 era de 2.3%, y en el 2000 de 2.8%.

Frente a esta situación migratoria mundial ha respondido por primera vez la agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que se manifiesta a través de su objetivo 10, meta 10.7, y señala lo siguiente: *“Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas”*.

El principal organismo internacional en la materia, creado en el año 1951, es la Organización Internacional de las Migraciones (OIM). Su labor consiste en:

Cerciorarse de una gestión ordenada y humana de la migración; promover la cooperación internacional sobre cuestiones migratorias; ayudar a encontrar soluciones prácticas a los problemas migratorios; y ofrecer asistencia humanitaria a los migrantes que los necesitan, ya se trate de refugiados, de personas desplazadas o desarraigadas. La Constitución de la OIM reconoce explícitamente el vínculo entre la migración y el desarrollo económico, social y cultural, así como el respeto del derecho a la libertad de movimiento de las personas. (OIM, 2019).

Esta labor la realiza en colaboración con asociados intergubernamentales, gubernamentales y no gubernamentales.

3.1.2 Teorías de migraciones internacionales

Una concepción general entre los estudiosos de la materia es que no existe una teoría única de las migraciones internacionales que sea coherente o adecuada para comprender el fenómeno. Existen una variedad de teorías, fragmentadas, que se han desarrollado cada una por su lado, sin establecer mayores conexiones entre ellas. A pesar de ello, existen nuevos modelos, nuevas tendencias, que establecen necesario para la construcción de una teoría más adecuada, incluir una variedad de enfoques, de perspectivas, niveles de análisis y suposiciones. Varios de los modelos teóricos proponen explicar cuál es el origen del fenómeno migratorio. Los mismos se originan a partir de diversos tipos de marcos de referencia, así como también de supuestos.

Por ejemplo, el autor Massey (2017) expone cuatro principales “controversias intelectuales” de las teorías de migraciones internacionales. Cada una de estas, responde a una “dimensión de conflicto” distinta entre los grupos de analistas, algunos de los cuales mencionaremos a continuación.

La primer “dimensión de conflicto” versa sobre el factor “tiempo”, pensadores como: Wallerstein (1974), Walton (1981), Petras (1981), creen que la secuencia temporal, es decir el proceso histórico, es imprescindible para poder visualizar los diversos cambios sociales y económicos a lo largo del tiempo, siendo estos de vital importancia al momento de construir una comprensión teórica apropiada de la migración. En contradicción de éste enfoque existen autores como: Ravenstein (1885,1889), Lee (1966) , Lewis (1954), los cuales han procurado desenvolver modelos generales, que son fácilmente aplicables “bajo débiles asunciones” (Massey 2017).

Otra dimensión de controversia refiere al “locus decisivo” que provoca la acción migratoria. Por un lado, están aquellos que entienden la migración como producto de un conjunto de decisiones individuales de las personas; pensadores como: Sjaastad (1962), Lee (1966), Dejong y Gardner (1981), entre otros. Por otro lado otros autores como Portes y Walton (1981), Morawska (1990), y Fligstein (1981) entre otros, proponen un cambio de perspectiva del análisis, centrando el mismo en la visión de las migraciones a partir de un cambio estructural que surge como resultado de las diversas transformaciones, tanto sociales como económicas, ya que las mismas generan diversos flujos de la fuerza laboral como contrapartida de las desigualdades en riqueza y oportunidades entre las distintas regiones geográficas.

Una tercer controversia consiste en cuál es el nivel adecuado de análisis. Mientras algunos investigan en base a modelos individuales de comportamientos migratorios (Todaro, 1980; Yap, 1977) otros autores de las disciplinas de antropología (Lomnitz, 1977; Wood, 1981; Pessar, 1982), economía (Mincer, 1978; Stark y Levhari, 1982, entre otros) y sociología (Findley, 1987; Massey et al., 1987), han criticado esta metodología, ya que establecen que las investigaciones se deberían de realizar utilizando los hogares o familias como unidades de análisis.

Siguiendo con este tipo de controversia en cuanto al nivel de análisis, existe también el “nivel agregado”, es decir las relaciones entre la cantidad de participación en la fuerza laboral, creación del empleo, ingreso, desempleo y migración entre las regiones (Thomas, 1954; Muth, 1971; Fields, 1976; entre otros); son factores que inciden para estos autores en la desigualdad de salarios y empleos entre las diversas zonas geográficas, considerando a la migración, como un mecanismo reductor de ésta, a largo plazo. Por último debemos añadir a éste nivel de análisis, la propuesta de autores como: DaVanzo (1978), Gardner (1981), Findley (1987) entre otros, que establecen que las variables individuales, domésticas, y comunitarias deberían incluirse en los mismos modelos estadísticos de modo de poder estudiar la influencia del contexto social y económico sobre las decisiones electas por los individuos o familias.

La cuarta dimensión alude al “*énfasis relativo que se ha puesto en las causas versus los efectos de la migración*” (Massey, 2017), mientras autores como Blanco (1964), sostiene que la creación de empleo causa la migración, Borts y Stein (1964), sostienen que la migración causa el empleo. Por último Muth (1971) demostró que el empleo y la migración son causa y consecuencia uno de otro. (Massey, 2017 - p. 223, 224, 225).

Existen teorías que vinculan la inmigración con los requerimientos estructurales de las economías industriales modernas, mientras que otras ven la inmigración como una consecuencia natural de la globalización económica y la penetración del mercado a través de los límites nacionales.

A pesar de que las diversas teorías encuentran las causas de la migración en niveles tan distintos de análisis, como ser el individual o personal, el del hogar o familiar, el nacional, y el internacional, no puede darse por hecho de que éstas sean incompatibles. Como explica Massey (1993), es posible, por ejemplo, que los individuos actúen maximizando su ingreso, mientras que las familias minimicen el riesgo, y que el contexto en el que se tomen ambas decisiones sea conformado por fuerzas estructurales operando a nivel nacional e internacional (p. 433). Asimismo, se debe establecer que las condiciones que inician la movilidad

internacional de las personas pueden ser algo distintas de aquellas que lo perpetúan a través del espacio y el tiempo.

Las teorías desarrolladas para entender el proceso de la migración internacional contemporánea proponen mecanismos causales que operan en niveles de análisis de amplia divergencia. A pesar de que las proposiciones, suposiciones e hipótesis derivadas de cada perspectiva no son contradictorias, suponen implicaciones muy distintas para la formulación de políticas. Va a depender del modelo teórico seleccionado, las recomendaciones que se puedan realizar a los formuladores de políticas que intentan regular la migración internacional.

Algunas de esas medidas implican una modificación en los salarios y las condiciones de empleo en los países receptores; o también la promoción del desarrollo económico en los países de origen; establecimiento de programas de seguridad social en las sociedades emisoras, o reducción de la brecha salarial en los países de origen; mejora de futuros mercados de capital en las regiones en desarrollo; o asimismo la combinación de estas acciones.

Para finalizar el análisis teórico en la materia, se cree importante añadir parte de un análisis que realiza el autor Douglas S. Massey en el texto “A missing Element in Migration Theories” (2015). El documento demuestra que, para la formulación de una mejor teoría de las migraciones internacionales, es necesario poner atención en los intereses de los políticos, expertos y burócratas que se benefician de la construcción política y social de la inmigración. Un actor clave en el proceso de migración internacional, el Estado, es el órgano responsable de la formulación e implementación de la política migratoria.

En cuanto al tema de esta investigación, los historiadores sostienen que existe un importante corte histórico que indica un antes y un después en el grado de implicancia de los gobiernos nacionales en el manejo de los flujos poblacionales: este está dado por la primera ronda de globalización (1820-1920), y la segunda ronda (1970 - actualidad). Esto es fácil de visualizar si ponemos atención a la evolución del sistema de pasaportes y visas, instrumentos que limitan el ingreso de inmigrantes.

Ello evidencia que el rol de los Estados es de gran importancia a la hora de formular políticas migratorias. Para ello se deben tener en cuenta tres determinantes clave de la política migratoria: las condiciones macroeconómicas como el empleo y los salarios, el tamaño relativo del flujo inmigratorio, y el contexto ideológico del momento.

Según la teoría del Estado, las políticas que versan sobre la migración surgen de procesos políticos en los cuales los intereses competitivos interactúan con la burocracia legislativa y judicial y con las arenas públicas para influenciar el flujo y las características de los inmigrantes. En general esta competencia de intereses es posicionada con el fin de generar políticas inmigratorias permisivas durante períodos de expansión económica y políticas restrictivas en períodos de contracción económica.

A la hora de un análisis teórico de este tipo, se encuentra que los actores más críticos que se tienen en cuenta son los trabajadores y empleadores. Estos, junto con los políticos y los actores del gobierno, juegan un papel esencial a la hora de balancear los intereses competitivos. Mientras que en los períodos de bonanza económica el desempleo desciende, y los salarios aumentan, los empleadores presionan al gobierno para que creen las condiciones necesarias con el fin de que ingresen mayor cantidad de inmigrantes. En contraste, durante la época de aumento del desempleo, los trabajadores presionan y demandan a sus legisladores políticas de restricción de inmigrantes.

3.2 Políticas de Migraciones Internacionales

3.2.1 Definición y conceptualización

Es indispensable para el desarrollo del siguiente trabajo conocer el concepto de “Políticas de Migraciones Internacionales”, ya que este concepto será mencionado a lo largo del texto. Debemos conocer no sólo su significado, sino también qué variables lo componen y definen. Para ello será necesario consultar distintas fuentes bibliográficas, a las que haremos referencia a continuación.

El concepto más claro es el establecido por Mármora, (1993): *“Las políticas migratorias constituyen el conjunto de propuestas institucionales (leyes, decretos, resoluciones, directrices, acciones, u omisiones, etcétera) que determinado Estado desarrolla sobre la entrada, salida y/o permanencia de población nativa y/o extranjera dentro de su territorio”*. (citado en Jensen (s.f) p.115).

Luego, según lo establecido por Helion Póvoa Neto - Marcia Anita Sprandel (2010, p. 60) se puede definir el concepto de la siguiente forma: *“El concepto de política migratoria, en un sentido amplio, se refiere a la prerrogativa estatal de ejercer control sobre los flujos que llegan a, se originan en, o atraviesan un determinado territorio”*. Mientras tanto creemos necesario complementar dicha definición con la de Lelio Mármora (1997): *“Las políticas migratorias pueden definirse ya sea como elemento clave de un proyecto nacional, o bien como una herramienta de las políticas económicas, sociales, y/o de Relaciones Internacionales”* (1997, p. 84-85).

Por otra parte, para definir el concepto se debe mencionar el hecho de que las políticas migratorias han estado tradicionalmente asociadas a cuestiones demográficas, de aumento o disminución de población, como también a la percepción sobre las migraciones, pudiendo tomar una calificación tanto positiva como negativa. Las decisiones gubernamentales y/o políticas al respecto se han visto relacionadas a distintas temáticas a lo largo de la historia; muchas veces en relación a aspectos económicos o demográficos, mientras que, en otras a cuestiones de potencia militar o política, donde el volumen poblacional fue y es de gran importancia, como ha sido mencionado por Adela Pellegrino (2008, p. 15).

Habiendo mencionado lo anterior debemos agregar que Helion Póvoa Neto - Marcia Anita Sprandel (2010) también definen la política migratoria en su ámbito internacional:

“como el conjunto de actividades del Estado que buscan intervenir en los flujos migratorios con origen o destino en un país, en cuanto a la regulación del ingreso, permanencia e integración a la sociedad de inmigrantes, así como en el apoyo a los ciudadanos emigrantes en su permanencia en el exterior, o en los casos de retorno.” (2010, p.60).

3.2.2 Actores

En los últimos años uno de los actores que ha tomado mayor protagonismo en el diseño, elaboración e implementación de la política migratoria es la cancillería. Antiguamente era una temática exclusiva de los organismos institucionales dedicados a la seguridad interna, y hoy se entiende más como un asunto de relaciones exteriores.(Mármora, 1997, p.27)

Aún así, son las posiciones del Estado, los grupos de presión, la opinión pública y los mismos migrantes, los que formarán parte del “discurso argumental” de las políticas migratorias.

La justificación y diseño de las políticas migratorias se basa en una serie de propuestas que conforman el discurso argumental de las mismas. El eje de los discursos varía en función de las perspectivas de los sectores sociales que intervienen en su elaboración (Mármora, 1997, p.109)

A lo mencionado anteriormente debemos agregar que también existen factores que inciden en la decisión política. Ellos son: la percepción sobre las migraciones; la discusión sobre el costo o beneficio político, social, económico, cultural, etc; el debate del impacto de las migraciones en el medio ambiente, las relaciones internacionales, el crecimiento o composición de la población, servicios sociales y seguridad; y la temática de los Derechos Humanos: “*La necesidad del respeto a los derechos humanos del migrante, sustentado por la comunidad internacional, aparece a veces como enfrentada al concepto de soberanía de los Estados*” (Mármora 1997, p.25).

3.2.3 Elementos para definir las políticas de migraciones internacionales:

Mármora (1997) menciona una serie de variables que se deben tener en cuenta al momento de definir la política. Estas son:

- ❑ La Modalidad, es decir el modo en que se van a presentar, pudiendo ser coyunturales o programáticas. Esta clasificación es en referencia al contexto en el cual se desarrolla el diseño de política migratoria. La primera refiere a las políticas que se desarrollan y

diseñan frente a una presión migratoria que se da en determinado momento, mientras que la segunda responde a un determinado plan o proyecto que puede ser tanto social, como económico o político. La clasificación también puede tomar el carácter de explícita o implícita (correspondiendo con el grado de institucionalidad).

- ❑ Patrón Migratorio, se define a partir de diversos criterios como: la **temporalidad** (ej. residencia definitiva/ residencia temporal), la **voluntariedad** (ej. forzadas vs voluntarias), la **direccionalidad** (ej. políticas de emigración o inmigración), la **selectividad** (ej. políticas masivas, es decir sin especificación de población; o políticas selectivas, es decir de acuerdo a características como ser: sexo, edad, formación académica, nivel socioeconómico, etc) la **composición** (ej. nivel social, composición política, origen) de las migraciones. Y por último la **Intención**, corresponde al objetivo explícito con la que se formula. El mismo será definido por: estrategias, objetivos generales, patrones migratorios, objetivos específicos, programas y acciones.

3.2.4 Intencionalidad: Objetivos generales y específicos.

Según Mármora (1997) la intencionalidad de las políticas migratorias se traduce a través del objetivo específico con que estas se formulan (p.98).

Resulta relevante establecer que *“una intencionalidad específica de una política no necesariamente anula a otra, sino que, en algunos casos, puede complementarla y en otros puede coexistir”* (Mármora 1997, p.102).

Asimismo, el autor realiza un cuadro: “Desarrollo de las Políticas Migratorias” (ver Apéndice 1, Cuadro 1), allí se pueden observar los cinco tipos de objetivos generales. Cada uno de ellos tiene distintas estrategias, patrones migratorios, objetivos específicos, programas y acciones. A continuación, se agrega una breve caracterización de cada uno de estos objetivos generales.

1. **Retención:** para llevar a cabo esta política migratoria los objetivos específicos se clasifican en dos tipos:
 - a. Establecer la población en su territorio de origen a través de un mayor desarrollo. Para ello se lleva a cabo programas como la inversión extranjera,

comercio internacional, asistencia para el desarrollo y programas de Desarrollo Nacional.

- b. Restringir la emigración mediante acciones como el control en la frontera o así mismo de trámite de residencias.

2. Promoción: el autor clasifica a las políticas con este objetivo general, con tres posibles objetivos específicos:

- a. Fomentar la inmigración: a partir de programas como la colonización, atracción de recursos humanos calificados, migración con capital, y migración laboral. Para ello se llevarán a cabo acciones, como la asistencia económica, la compensación salarial, la facilidad para realizar pasantías en el país y la facilitación del ingreso y radicación entre otras;
- b. Expulsión de población: este objetivo está relacionado con programas de deportación, mediante acciones como la detención y traslado, entre otras.
- c. Fomentar la emigración, esto se lleva a cabo a partir de programas de migración laboral, o colonización, llevando a cabo acciones como información a potenciales migrantes y difusión de los programas a los mismos, etc.

3. Regulación: a este objetivo general le corresponderán tres objetivos específicos, que responden a la estrategia de intervenir en los flujos migratorios para lograr que se modifiquen. Los objetivos específicos son los siguientes:

- a. Facilitar la libre circulación internacional de las personas mediante programas de Reunificación familiar e integración regional o acciones para/con Refugiados.
- b. Canalizar los movimientos migratorios: se responderá con acciones de intermediación de oferta y demanda de programas de recursos humanos calificados, trabajadores temporarios, o acciones de facilitación de ingreso de migración con capital.
- c. Restringir la migración: mediante acciones como el control fronterizo y control de residencia.

4. Recuperación: este tipo de políticas también se pueden clasificar por dos diferentes objetivos específicos:

- a. Promover y facilitar la repatriación mediante programas de retorno.

- b. Activar participación de la población que emigró con la sociedad de origen, mediante programas de vinculación.

5. Incorporación: El objetivo específico de este objetivo general es el de promover la integración de la persona inmigrante a la sociedad del Estado receptor. Esto se puede llevar a cabo mediante dos acciones: inserción sociocultural y sociolaboral.

La caracterización y clasificación de los objetivos generales, como otros conceptos mencionados a lo largo capítulo se retoman en el análisis de este trabajo, en el cual se realiza el ejercicio de identificarlos en el caso uruguayo, con el propósito de cumplir con los objetivos generales y específicos de esta monografía.

Para ello, anteriormente se debe precisar los antecedentes en la materia, como también la caracterización del período seleccionado para el estudio.

IV. URUGUAY: ANTECEDENTES Y CARACTERIZACIÓN DE LA MIGRACIÓN

4.1 Antecedentes: la periodización de la política migratoria en el país

Para este apartado se toma como referencia el artículo: “Perfil Migratorio de Uruguay 2011” (OIM, 2011). Como mencionado anteriormente en el marco metodológico de este trabajo, éste texto es un importante antecedente, ya que es una de las últimas publicaciones que recupera en uno de sus capítulos el marco normativo nacional e internacional, estructuras institucionales y políticas migratorias del Uruguay. Según este, los antecedentes de las políticas migratorias aplicadas en Uruguay se pueden dividir en 5 periodos históricos, marcados por distintas características.

El primer período histórico que se identifica es el colonial, en el cual regían las Leyes de Indias, se caracterizaba por la restricción de entrada y salida de las personas de los territorios pertenecientes al Imperio Español. Esta situación cambiará con los movimientos independentistas, en donde se permitía la libre entrada y salida de personas en el territorio. Esto se puede visualizar en nuestra primera constitución (1830) que dicta en su artículo 147 lo siguiente: *“Es libre la entrada de todo individuo en el territorio de la República, su permanencia en él y su salida con sus propiedades, observando las leyes de policía y salvo perjuicio de tercero”*.

La idea de “a mayor cantidad de población, mayor riqueza” dominó en América Latina. A pesar de que esto cambió a mediados del siglo XX, Uruguay fue la excepción ya que *“la idea de “escasez demográfica” es dominante en los últimos 200 años a escala nacional, teniendo como principales problemas demográficos, por el contrario, la caída en la tasa de reposición y la desigual distribución de la población en el territorio.”* (OIM, 2011 - p.119).

El segundo período histórico (último cuarto del siglo XIX hasta mediados del XX), se caracteriza por una política de atracción de inmigración europea. Los objetivos eran poblacionales (perfil eurocentrista), económicos (colonos agrícolas y población altamente calificada), políticos (controlar entrada y salida de grupos contra - hegemónicos). *“En*

perspectiva histórica podemos decir que esos objetivos se cumplieron sólo parcialmente, mostrando la gran ausencia o debilidad de la intervención estatal en la promoción de políticas de migración explícita, tanto general como focalizadas (Taks, 2006).” (OIM, 2011 - p.119).

El tercer período es el cívico - militar, que se extiende desde 1973 a 1985. Se caracterizará por un gran egreso de población, con dos motivos principales. El primero de ellos, un gran egreso por razones económicas a la República Argentina y a esto se le suma un gran exilio de personas con razones políticas. En los últimos años de la dictadura 1982 - 1984, se comienza a diseñar una política de retorno que queda reflejada en la creación de la Comisión Nacional de Repatriación del año 1985, que resultó en el ingreso de 20.000 retornados para el 1989.

El cuarto período, se extiende desde la finalización de la dictadura militar y finaliza con el comienzo del giro a la izquierda. Más allá de la creación de la Comisión Nacional de Repatriación, no se encuentran grandes discusiones ni propuestas en torno a la política migratoria. Éste es un período marcado por el gran nivel de egreso de personas.

La OIM señala al respecto que:

Mientras que la realidad mostraba que los uruguayos continuaban emigrando, que el país no recibía inmigrantes y que estaban en juego algunos aspectos demográficos y de desarrollo social y económico fundamentales, no se reflejó en las políticas públicas de los años 90 y entrado el siglo XX; obviamente, la hegemonía del neoliberalismo y su prédica de retiro del Estado para que el mercado mejor funcionara (también el mercado laboral transnacional) explica, en parte, la ausencia de pensamiento y acción estratégica en este sentido (2011, p.120).

Asimismo, la agencia señala que *“En 2001, sin embargo, se crea una Comisión Nacional para la Vinculación con los Uruguayos Residentes en el Extranjero. De esta manera, la “diáspora uruguaya” comenzaba a ser construida desde el estado y se convertía, tímidamente, en objeto de atención oficial.” (OIM, 2011-p.120).*

El último período que se describe es el de “El Giro a la izquierda” (criterio que responde al cambio de ubicación ideológica de presidentes y partidos en América Latina en el siglo XXI, en Uruguay se da en el año 2005 con la asunción del presidente Tabaré Vázquez). Este período se marca sin dudas como uno de gran actividad en materia de política migratoria. Algunos de los hitos que se pueden visualizar son: la creación de la Dirección de Servicios Consulares y de Vinculación con los Uruguayos en el Exterior, conocida también como “Departamento 20” perteneciente al Ministerio de Relaciones Exteriores, la promoción y creación de Consejos Consultivos de uruguayos residentes en el exterior y organizaciones de la sociedad civil que asesoran a las representaciones consulares en materia de vinculación. Por otra parte, se destaca la promulgación de leyes como la 18.250, entre otras cuestiones que podremos conocer en el desarrollo ulterior de este trabajo.

Para concluir este apartado se menciona a modo de resumen que la política migratoria no se presentaba como un asunto relevante entre mediados del S.XX y comienzos del S.XXI. En la primera década de este segundo siglo, se pondrá mayor atención en Uruguay al asunto migratorio, en comparación a los últimos 50 años, tal como señala Javier Taks, 2010 (p.153).

Una de las cuestiones por las cuales se puede haber puesto atención en los movimientos migratorios en el país, es como se señala el texto de Taks (2010) citando a los demógrafos Pellegrino y Calvo (2007), porque al registrar una baja fecundidad, baja mortalidad y alta emigración la variable demográfica con mayor probabilidad de ser modificada o intervenida teniendo en cuenta el marco de los Derechos Humanos, son los movimientos migratorios, (p.153).

4.2 Caracterización del período 2005 - 2018

4.2.1 Aspectos políticos y socioeconómicos:

Para la caracterización del período es necesario mencionar los aspectos políticos y socioeconómicos, en principio domésticos y luego internacionales.

Teniendo en cuenta lo señalado en el marco conceptual y teórico, sobre el nuevo rol de las cancillerías en la temática migratoria, debemos precisar que para Ferro Clérico (2006) cuando se habla de los factores internos que condicionan a la Política Exterior, la variable “modelo de desarrollo” adquiere mayor importancia a partir del año 2005, cuando asume la presidencia el Dr. Tabaré Vázquez (p. 116).

Para comenzar con el análisis del contexto socioeconómico, citaremos algunos datos que se presentan en el informe de OIM (2011). Este, describe la evolución de la economía uruguaya entre 1990 y 2009. De 1990 a 1998 el crecimiento económico era de un 3,9% anual. Luego en el período de 1999-2002, la actividad económica sufrió una fuerte depresión contextualizada en una crisis regional. En el año 2003 la tasa de crecimiento aumenta a 5,2% en promedio. Posteriormente la tasa continúa en aumento hasta el año 2009 (p.33).

A pesar de que el informe de OIM (2011) analiza hasta el año 2009, podemos concluir mediante la observación de diversas fuentes, que se da un crecimiento continuo del PBI per cápita en los años posteriores, convirtiendo al año 2018 en el decimosexto de crecimiento económico continuo.

También es imprescindible observar la coyuntura en la esfera internacional. En el terreno económico financiero debemos tener en cuenta las crisis económicas como la del 2008-2009.

La crisis financiera del 2008 fue la segunda crisis financiera de gran magnitud luego de la de 1929. Su impacto se dio a gran escala trasladándose prontamente a Europa y otras economías emergentes.

La crisis financiera se ha convertido en una crisis económica que rebasa la esfera de las finanzas, es de alcance mundial y ha conducido a que las expectativas económicas mundiales se hayan deteriorado rápidamente; se ha vuelto común escuchar noticias sobre despidos masivos, cierres de empresas y caídas en la actividad económica de diferentes países (Zurita González, et al. 2009).

Si bien la crisis afectó a las regiones anteriormente mencionadas, se extendió a lo largo y ancho del planeta. Es por eso que resulta interesante observarla desde otra perspectiva.

El artículo “La crisis económica y los objetivos de desarrollo del milenio” del Banco Mundial (2012), indica las consecuencias de esta crisis para los países pobres. Si bien en estos países, los bancos y mercados estaban lejos de las hipotecas de alto riesgo y el colapso de los bancos de inversión, la crisis tiene como resultado una caída en sus exportaciones, como también el riesgo de que la cooperación internacional sea menor que la prometida por los países ahora en crisis. Es por ello que se enfrentan una emergencia de desarrollo, a la dificultad para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Si bien se puede observar cómo afectó esta crisis al crecimiento del PBI regional, subregional y mundial, se puede observar que en el caso uruguayo lo hizo en menor medida. Esto quiere decir que mientras que, en la región, subregión y mundo, el PBI pasa a ser un porcentaje menor a 0, es decir negativo, en Uruguay el porcentaje disminuye, pero solamente a un 4%, es decir que no llega a tener un coeficiente negativo (ver Apéndice 1, Gráfico 2).

En este sentido,

Los niveles de actividad en Uruguay continúan siendo superiores a los de la región y del resto del mundo. Si bien los efectos de la crisis internacional son ineludibles, el empleo y el turismo se vienen comportando bien. Se espera para 2009 un crecimiento del 2% del PBI y no del 3% como se había previsto. Las inversiones continúan con un ritmo dinámico a pesar de la situación internacional, afirmó el Ministro de Economía. (SEPREDI, 2009)

Continuando con el análisis podemos observar que para el año 2010 el porcentaje de PBI, aumenta respecto al del año anterior, y si bien los siguientes años (2012 - 2018) el Producto Bruto Interno se encuentra siempre en crecimiento, lo hace en menor medida en el 2015, año de menor crecimiento en porcentaje, comparado con los anteriores, y con los siguientes (ver Apéndice 1, Gráfico 2).

4.2.2 Desarrollo del movimiento migratorio en el país

Se comienza el desarrollo de este apartado con la siguiente cita, ya que si bien fue realizada varios años atrás ilustra muy bien cómo se caracteriza el período seleccionado:

Desde hace algunos años, Moreira y Pellegrino (2001: 134) advertían que, si bien el fenómeno emigratorio en Uruguay es estructural y evidente, la sociedad debía reconocer que el país es y será, simultáneamente, receptor de inmigrantes. Seguramente, no serán los europeos “bajando de los barcos”, sino que serán de origen latino y de la región. (TAKS, 2010 - p. 161).

Se continúa la caracterización mediante la descripción del aspecto humanitario y de movilidad humana del período. Se debe mencionar que se ha experimentado un aumento de flujos migratorios, tanto de los migrantes internacionales como los internos. Gran parte de este número lo conforman desplazados forzosos. Para visualizar mejor estos aumentos se pueden observar las gráficas de stock de migrantes internacionales en porcentajes de la población mundial (ver Apéndice 1, Gráfico 3), la de desplazamientos forzados (ver Apéndice 1, Gráfico 4) y por último la de cantidad de refugiados (ver Apéndice 1, Gráfico 5).

En 2017, el número de migrantes internacionales alcanzaba los 258 millones de personas (se consideran migrantes internacionales aquellas personas que residen en un país distinto al del lugar de nacimiento). Por otra parte, asciende a 68.5 millones el número de personas desplazadas forzadamente, ya sea por persecución, conflictos, violencia generalizada, violación de derechos humanos entre otras cuestiones. Finalmente el número de refugiados en el mismo año registró 25.4 millones de personas en esta condición.

Algunos de los conflictos más conocidos a nivel internacional, por la cantidad de desplazados son: a nivel mundial, a partir de marzo 2011, el conflicto que tiene como escenario a Siria, con más de la mitad de su población desplazada, esto quiere decir que 6,5 millones de sirios se han convertido en refugiados, 6,1 millones se han desplazado dentro del país, 13,1 millones de personas necesitan protección, y solamente 670.000 personas han retornado al país. Por otra parte, a nivel regional la situación que atraviesa Venezuela: “La cifra de venezolanos que

han abandonado su país alcanza los 3,4 millones, según las agencias de la ONU para los refugiados y migrantes.” (2019b, ONU).

A continuación, considerando los datos internacionales se caracteriza el fenómeno migratorio en Uruguay. Para su descripción nos referiremos a los tres grupos de migrantes que se consideran los más significativos del período 2005 - 2018: inmigrantes internacionales, Diáspora o Retornados y por último personas en calidad de Refugiados.

En un informe sobre movilidad humana realizada por Koolhaas y Nathan (2013), se realiza un análisis en base a los datos recabados en el Censo de Población nacional de 2011, tanto de inmigrantes internacionales como de retornados.

En primera instancia debemos mencionar que se evidencia una disminución de la población italiana y española, sin dudas esto se da debido a que su llegada fue hace décadas atrás, y por lo tanto hoy son personas ancianas, que naturalmente disminuyen debido a la mortalidad. Sin embargo, se puede apreciar un gran aumento de población nacida en países de América Latina y el Caribe. Si bien éste es un análisis que se realiza con los datos del Censo de 2011, podemos observar que la inmigración de la población latinoamericana ha ido en aumento.

El informe sobre Caracterización de las nuevas corrientes migratorias en Uruguay del MIDES (2017) señala que *“recientemente, a partir de 2009 se verifica una reversión del ciclo migratorio, motivado principalmente por el retorno de uruguayos (Koolhaas & Nathan, 2013), pero también por un incipiente crecimiento de la inmigración de orígenes latinoamericanos no tradicionales.”* (p.13). Esto quiere decir que en año 2009 la balanza migratoria fue por primera vez positiva en 50 años aproximadamente y que la nueva población proviene de nuevos orígenes.

Por otra parte, el informe sobre residencias (enero - abril 2018) del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE), expresa la diferencia existente entre la cantidad de residencias tramitadas en 2014 respecto a las de 2017. Asimismo, resulta importante precisar que el 13 de octubre de 2014 el MRREE asume la gestión y resolución de las solicitudes de residencia para

los ciudadanos del Mercosur y Estados asociados, así como de las de familiares de uruguayos. (MIDES, 2017 - p.34).

Mientras que en 2014 se registran un total de 3000 residencias temporarias y permanentes tramitadas, en el año 2017 se registran un total de 9206 residencias tramitadas en el MRREE, es decir de personas residentes del Mercosur y Estados Asociados, más las de familiares de uruguayos, sumado a otras 3300 residencias tramitadas en el Ministerio del Interior, que son personas provenientes de países no miembros del Mercosur ni de sus Estados Asociados ni familiares de uruguayos. Se puede decir que en el año 2017 se tramitaron un total de 12506 residencias contra las 3000 del 2014 (ver Apéndice 1, Gráfico 6).

Siguiendo con la descripción, el primer cuatrimestre del año 2018 “(...) *el Ministerio de Relaciones Exteriores ha visto incrementado el número de solicitudes de residencia en comparación con igual período del año pasado. En este cuatrimestre se han tramitado 5326 residencias permanentes*” (Informe de Residencias, 2018).

Teniendo en cuenta que los trámites que se realizan en el MRREE son solamente para los ciudadanos del Mercosur y Estados asociados, así como de las de familiares de uruguayos, es que debemos observar los siguientes datos:

Los países de nacionalidad con mayor número de residencias tramitadas son: Venezuela 2486, Brasil 1065, Argentina 751, Colombia 280, Perú 232, Chile 99, Paraguay 75, Ecuador 60, Bolivia 49, totalizando 5097 pertenecientes a nacionales del MERCOSUR, Estados Parte y Asociados. Respecto a los nacionales extra – MERCOSUR familiares de uruguayos extranjeros, se observa que los países de nacionalidad que más han tramitado residencias son: Cuba 37, República Dominicana 33, España 19, Estados Unidos 15, Francia 10, México 8, Canadá 6, Alemania 6, Suecia 4, El Salvador 3, Rusia 3, y otras nacionalidades 85. (Informe de Residencias, 2018).

Finalmente, según datos recogidos en la prensa, en lo que va del año 2019 un 25% de las cédulas de identidad emitidas por primera vez, y otorgadas por DNIC (Dirección Nacional de Identificación Civil), fueron emitidas para personas de nacionalidad cubana y venezolana,

mientras que el 60% fueron para nacionales uruguayos y el resto del porcentaje para otras nacionalidades (El País, 26 de julio de 2019).

Entonces, cuando se habla de balanza migratoria positiva, no sólo se tiene en cuenta los ingresos de migrantes internacionales, sino también la de retornados uruguayos. Tal como menciona Martín Koolhaas (2016):

A partir de 2004 Uruguay recuperó la senda del crecimiento económico sostenido hasta alcanzar una década de ininterrumpido crecimiento, con tasas superiores a la media histórica de las cinco últimas décadas del siglo XX (Amarante, Arim y Yapora, 2015: 273). En efecto, el PIB y el empleo en Uruguay siguieron desde 2004 hasta 2014 una tendencia favorable, acompañada por una disminución de los saldos migratorios negativos (p.113).

A esto se le añade la crisis económica del 2008 que afecta gravemente a dos países que habían sido destino de gran cantidad de nacionales uruguayos en épocas de crisis: Estados Unidos y España. Podemos observar en el gráfico (ver Apéndice 1, Gráfico 7), un aumento de los retornos del año 2006 al 2011, siendo este último el de mayor ingreso, si bien esto se mantiene para el año 2012, luego disminuye, pero el ingreso de retornados uruguayos sigue siendo constante. Si bien hasta el año 2015 los países expulsores principales eran Estados Unidos, Argentina y España (ver Apéndice 1, Gráfico 8), según el Informe Retornos y Repatriaciones del MRREE del año 2017, otro país expulsor de retornados de gran magnitud es Venezuela, y en menor medida Brasil (ver Apéndice 1, Gráfico 9).

Por último, otro de los flujos migratorios de personas en calidad de refugiados y solicitantes de asilo (casos pendientes), según el reporte de Tendencias Globales de Desplazamiento Forzado en 2018 de ACNUR es de un total de 6819 personas. De esa totalidad, 391 personas son refugiadas y el restante solicitante de asilo (casos pendientes).

En el año 2014, Uruguay se convierte en el primer país de Latinoamérica en reasentar refugiados sirios (42 personas), se realiza en el marco de un programa integral creado e implementado por el gobierno. Luego en el año 2017, Uruguay promete recibir 10 familias de

refugiados provenientes del Norte de América Central. Algunas de esas familias llegan en noviembre de 2017 y otras en octubre del 2018.

Desde el año 2009, el Gobierno Uruguayo ha mantenido el Programa de Reasentamiento Solidario para refugiados de Colombia, y al día de hoy ya se han recibido 110 refugiados en el marco del mismo. En 2017 el programa fue extendido a refugiados del Norte de América Central, bajo el Programa Nacional de Reasentamiento Rural (ACNUR, 2018a).

La totalidad de los datos expuestos en éste capítulo servirán de ayuda para comprender el análisis que se realiza en el siguiente capítulo. Muchos de estos se retomarán a lo largo del mismo, ya que configuran la base sobre la cual operan las propuestas institucionales que serán descritas a continuación.

V. APROXIMACIÓN A LA POLÍTICA MIGRATORIA URUGUAYA 2005 - 2018

A continuación se recogen algunos de los conceptos, datos e instrumentos mencionados en los capítulos anteriores que se consideran pertinentes para el análisis de este capítulo.

Para comenzar se establece como necesario recordar el objetivo específico y objetivos generales de este trabajo, ya que son la guía del siguiente análisis.

Teniendo en cuenta el hecho de querer caracterizar la política migratoria uruguaya del período 2005 - 2018, se debe precisar qué se entiende por política migratoria. Recogiendo los conceptos desarrollados en el marco conceptual y teórico, definimos a la política migratoria como el conjunto de propuestas institucionales, ya sean leyes, decretos, resoluciones, acciones u omisiones, entre otras, que un Estado elabora en cuanto a la entrada, salida, como también a la permanencia de población nativa y/o extranjera dentro de su territorio. (Mármora, 1993, *citado en Jensen, p.115*)

A partir de ésta definición es que se desarrollan los tres objetivos específicos. Cada uno de ellos resulta imprescindible para la explicación del objetivo general.

En el primer apartado se determina cuales son los actores que participan en la elaboración de la política migratoria uruguaya del período seleccionado. Se cree necesario precisar este elemento, ya que como fue mencionado anteriormente, son estos los que componen la justificación y diseño de las propuestas institucionales.

En el segundo apartado se recogen algunos de los principales instrumentos (leyes, decretos, resoluciones, acciones, u omisiones, etcétera), que se han implementado en el período 2005 - 2018 con la finalidad de conocer las propuestas institucionales en la materia. Asimismo, se presenta un cuadro de análisis cronológico de algunas de estas propuestas, clasificadas según los objetivos generales que se establecen en el cuadro de Mármora, 1997 (ver Apéndice 1, Cuadro 1).

En el tercer apartado se analizará la modalidad e intención de las propuestas institucionales, tercer objetivo específico de este trabajo, ya que son estos los principales componentes que definen a una política migratoria, como mencionado anteriormente en el marco teórico y conceptual. Para su finalidad se llevará a cabo una categorización de las propuestas según la clasificación de objetivos generales de las políticas migratorias (ver Apéndice 1, Cuadro 1), teniendo en cuenta las entrevistas realizadas (ver Apéndice 2) y lo analizado en apartado anterior.

5.1 Apartado 1: Descripción de los principales actores y estructura institucional

Como mencionado anteriormente, son los actores los que componen el “discurso argumental” (Mármora, 1997) de una política migratoria. A pesar de que el Estado es quien ha tomado históricamente un rol protagónico en la definición de la política migratoria, podemos observar que resulta muchas veces insuficiente su acción como Estado - Nación para regular un asunto de tal magnitud como lo es la movilidad humana hoy en día. Autores como Jensen (s.f), cuestionan el rol del Estado Nacional para “regular” un proceso global, como lo es la migración internacional, con políticas estrictamente nacionales. (p.114)

Por otro lado, se debe mencionar que en Uruguay el diseño de la Política Migratoria del período estudiado responde a la voluntad, acción y discursos de diversos actores, tanto nacionales como internacionales.

En cuanto a los actores internacionales, encontramos diversos organismos como OIM, ACNUR, MERCOSUR, ONU, OIT, entre otros, que a través del debate, de acuerdos y de producción de diversos instrumentos, han jugado un rol importante en la configuración de la Política Migratoria. Su accionar lo podemos ver a través de la internalización de estos acuerdos, de esta instrumentación, por parte del Estado Uruguayo. Y como se menciona en el Documento Marco sobre Política Migratoria en Uruguay:

La articulación con la política exterior y los procesos de integración regional e inserción internacional del país, acorde con los principios, objetivos y estrategias respecto a la migración internacional definidas en los espacios regionales y

extra-regionales de diálogo y consulta, vinculantes o no vinculantes, tales como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y el Foro Especializado Migratorio (FEM), la Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM), la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y la CELAC en diálogo con la Unión Europea. (2016, p.11).

Luego a nivel nacional encontramos otros actores, no estatales y estatales. Dentro de los actores no estatales la Sociedad Civil junto con las organizaciones de los migrantes. A continuación se expone que se entiende por sociedad civil:

El Grupo BID considera “sociedad civil” a una amplia gama de organizaciones (OSCs): asociaciones; instituciones académicas y sin fines de lucro; grupos profesionales y grupos de responsabilidad social corporativa; organizaciones no gubernamentales y sin fines de lucro; sindicatos; fundaciones; instituciones religiosas; grupos de jóvenes; grupos indígenas; grupos de personas afro-descendientes; organizaciones formales e informales que pertenecen y / o representan los intereses de la comunidad con perspectivas filantrópicas, éticas, culturales, étnicas, religiosas y científicas. (BID, 2019).

En este sentido, en Uruguay encontramos a la Red de Apoyo al Migrante que se constituye en el año 2010. Se configura con la participación de diversas organizaciones como: la Asociación Idas y Vueltas, Asociación de Padres con Hijos en el Exterior (APHIE), Club Social y Deportivo Residentes Paraguayos, Asociación Civil y Cultural de los Inmigrantes César Vallejo (ACCICEV), Coordinadora Cívica por el Voto en el exterior, Servicio Ecuménico para la Dignidad Humana (SEDHU), Pit-Cnt, Grupo de Retornados a Uruguay, Asociación Civil Manos Veneguayas, CasAbierta, Asociación de Dominicanos Juana Saltitopa, Núcleo de Estudios Migratorios y Movimientos de Población (NEMMPO) Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Asociación de Pensionados y Jubilados de Venezuela Residentes en Uruguay (APEJUVENUR).

Asimismo la Red mantiene relaciones regulares con: la Organización Internacional para las Migraciones, delegación en Uruguay (OIM), Mercosur, Organización de Estados

Iberoamericanos (OEI), Comité de la ONU sobre Derechos de los Trabajadores Migrantes y sus Familias, Ministerio de Relaciones Exteriores, la Institución de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, la Intendencia de Montevideo y el Museo de la Migraciones MUMI. También, con la Facultad de Derecho de la Universidad de la República (UDELAR) y con la Dirección de Asuntos Estudiantiles de la Facultad de Derecho en UCUDAL.

En Uruguay, la configuración de la Sociedad Civil junto con las organizaciones de los migrantes, ha sido de gran importancia a la hora de diseñar y definir la normativa nacional correspondiente a la temática, como también la toma de diversas resoluciones. Esto es señalado por los distintos referentes que han sido entrevistados (ver Apéndice 2). La actividad constante por parte de estas organizaciones impulsa la toma de decisiones por parte de los gobiernos.

Es importante destacar que este año (2019) se celebró el noveno Encuentro de Migración y Ciudadanía, con la presencia de diversas organizaciones que configuran a la Sociedad Civil y Organizaciones de Migrantes, como también de autoridades estatales. En dicho encuentro si bien fueron reconocidos los instrumentos con los que contamos actualmente, como los 10 años de la ley 18.250, acompañada de otras importantes resoluciones y decisiones tomadas a lo largo de estos años (se mencionan detalladamente en el apartado siguiente), también se realizaron diversos reclamos sobre determinadas temáticas.

Entre estas se destaca la preocupación por la visa impuesta a las personas provenientes principalmente de República Dominicana y Cuba, y el impedimento que esto supone al derecho de migrar con derechos (Fonseca, *et al*; 2019). Por otro lado problemática que supone el difícil acceso a la vivienda en la ciudad por parte de la población migrante (Fossatti, Uriarte; 2018), y por último el voto de uruguayos en el exterior, temática que aún sigue en debate.

Otro actor relevante por su perspectiva interdisciplinar y en diálogo con los actores sociales involucrados en la temática, es el Núcleo de Estudios Migratorios y Movimientos de Población (NEMMPO), que desde la academia ha tomado un rol importante, no solo a la hora

de investigar, sino también de dialogar con los actores sociales y exponer las diversas problemáticas que atraviesa la población migrante.

Por último, encontramos otros actores como SEDHU, el Servicio Ecuménico para la Dignidad Humana, que también es integrante de la Red de Apoyo al Migrante. En Uruguay realiza diversas tareas entre las que se destaca la aplicación de los programas del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), y así mismo ser miembro integrante de la Comisión de Refugiados (CORE), que es creada por la ley N° 18.076, adoptada en 2006.

Para finalizar se menciona al Consejo Consultivo Asesor de Migración (CCAM), actor que según el Artículo 26 de la Ley N° 18.250 le compete: *“asesorar a la Junta Nacional de Migración en los temas relativos a la inmigración y emigración de personas, en el diseño de políticas migratorias y en el seguimiento del cumplimiento de la normativa vigente en la materia”*.

El mismo se integra por una gran variedad de organizaciones sociales y gremiales especializadas en la temática migratoria y en la promoción y defensa de los derechos humanos de las personas migrantes (JNM, 2019). Al finalizar este apartado se realizarán algunas reflexiones sobre la actividad de éste consejo.

En cuanto a los actores estatales encontramos al Poder Legislativo, al cual se hace referencia en el Documento Marco de Política Migratoria (2016) como *“uno de los actores más importantes que ha actuado como un socio estratégico fundamental para la gestión migratoria”*. Esto es así ya que es el órgano responsable de la aprobación de diversos instrumentos legislativos en la materia. Por otra parte en el mismo documento, se explica que el *“diálogo permanente mantenido por el Poder Ejecutivo con diversas Comisiones parlamentarias como las comisiones de Asuntos Internacionales de ambas Cámaras, Asuntos Laborales y Seguridad Social (Senadores), Comisión Especial de Población y Desarrollo (Representantes) y Legislación del Trabajo (Representantes), entre otras”* (2016) ha sido muy relevante.

Por otra parte, dentro del poder ejecutivo se encuentran distintos ministerios con incidencia en el diseño e implementación de la Política Migratoria. Por ejemplo el MIDES (Ministerio de Desarrollo Social), lugar desde el que opera el "Espacio Migrantes", donde se define la estrategia para la atención de la población inmigrante y retornante en situación de vulnerabilidad socioeconómica. Además, INMUJERES - MIDES ha establecido la asistencia y seguimiento a personas víctimas de trata en conjunto con el MRREE, entre otras cuestiones que lo hacen un actor de participación activa en el diseño e implementación. Otro de los ministerios que tiene participación activa es el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), en el cual funciona la Unidad de Migración.

Adicionalmente, el Ministerio del Interior (MI) junto con el MRREE son los encargados principales de la ejecución de la Política Migratoria. Ambos tienen diversos cometidos que se establecen en la ley 18.250.

En el seno del MI funciona la Dirección Nacional de Migraciones cuyas atribuciones se encuentran en el artículo 29 de la ley 18.250, dentro de las cuales se establecen controlar y fiscalizar el ingreso, permanencia y egreso de personas del país; regularizar la situación de las personas migrantes cuando así correspondiere y autorizar el cambio de categoría a las personas extranjeras que ingresan regularmente al país como residentes temporarios o no residentes, entre otras.

Mientras tanto, el MRREE ha adquirido mayor relevancia respondiendo a la tendencia internacional en línea con que plantea Mármora (1997) que *“las cancillerías han tomado un papel cada vez más activo en un tema tradicionalmente reservado sólo a los organismos de seguridad interior de las naciones”* (p.27).

Es por esto, que en el año 2005 se crea la Dirección General de Asuntos Consulares y de Vinculación (DNACV o Departamento 20), disolviendo la Comisión Nacional para la Vinculación con los Uruguayos Residentes en el Extranjero que había sido creada en 2001.

Adicionalmente la DNACV es el órgano encargado de presidir la Junta Nacional de Migraciones. Además, como fue mencionado en el capítulo anterior, a partir del 13 octubre

de 2014 el MRREE asumió la gestión y resolución de las solicitudes de residencia para los ciudadanos del Mercosur y Estados asociados, así como las de familiares de uruguayos (MIDES, 2017 - p.34).

Las funciones de la DNACV son:

Coordinar, planificar y ejecutar una política nacional de vinculación con la emigración, en contacto con otros organismos del Estado y con las organizaciones de uruguayos residentes en el extranjero. Instruir, apoyar y supervisar a los Consulados de la República en la instrumentación de esta política. (MRREE, 2019), entre otras.

Por último, es imprescindible mencionar la existencia de la Junta Nacional de Migración (JNM), que es el órgano asesor y coordinador de las políticas migratorias del Poder Ejecutivo. Ésta fue creada en el año 2008 a través de la Ley de “Migración” N° 18.250 de 6 de enero de 2008, la cual se reglamentó en el año 2009 a través del Decreto 394/009, con los siguientes objetivos: proponer las políticas migratorias al Poder Ejecutivo, proponer la reglamentación de la normativa migratoria, e implementar instancias de coordinación intergubernamental en la aplicación de dichas políticas, entre otros.

En esta Junta se configura la totalidad de los actores mencionados *ut supra*. Se integra por delegados designados por los respectivos jefes de los siguientes organismos: Presidencia de la República, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio del Interior, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y Ministerio de Desarrollo Social. La presidencia es ejercida de forma permanente por el delegado del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Director General para Asuntos Consulares y Vinculación, tomándose las resoluciones por consenso.

Dispone asimismo de una Secretaría Ejecutiva designada por consenso, cuya función es la de planificar, supervisar y coordinar la ejecución de las actividades de apoyo técnico y administrativo necesarias para su funcionamiento.

Y dispone también de un Consejo Consultivo Asesor de Migración (CCAM), que como mencionamos anteriormente está integrado por una gran variedad de organizaciones sociales

y gremiales especializadas en la temática migratoria y en la promoción y defensa de los derechos humanos de las personas migrantes.

Con el propósito de conocer cuáles son los actores más relevantes en el “discurso argumental” de las propuestas institucionales, se comparten algunas de las reflexiones realizadas por los entrevistados que de una forma u otra son parte de la justificación y diseño de la política migratoria.

En cuanto al nivel de estructura institucional, todos coinciden en que es alto. El director de la DGACV comenta que va *“de lo específico a lo transversal. Los organismos dentro de la junta, al interior de cada organismo tienen sectores que toca el tema migratorio”*, y añade *“a nivel transversal existen lugares como educación, salud, y un montón de lugares más, donde también se toca el tema migratorio.”* (ver Apéndice 2, Entrevista 1). Sin embargo Roodenburg señala que no es suficiente. Por un lado, porque considera que la comunicación con la CCAM debería ser mucho más profunda, y señala que falta interconexión entre la actividad de los organismos estatales, que sigue siendo una carencia, y expresa que *“todo el mundo hace, pero no hay una Política de cohesión”* (ver Apéndice 2, Entrevista 3).

Para finalizar se indica cuales son los principales actores que forman parte de la justificación y diseño de las propuestas que conforman a la política migratoria.

En cuanto a actores estatales, se destaca la actividad de la cancillería, que ha sido un actor importante en la articulación y coordinación de la política migratoria del período. El director de la DGACV señala que *“en 2014 la presidencia de la JNM pasó a la cancillería, y pasó por el tema de ser articuladora y coordinadora.”* y en menor medida la DNM, ya que como señala Koolhaas *“depende del Ministerio del Interior que le presta más atención a la seguridad pública”* (Apéndice 2, Entrevista 2).

En cuanto a actores no gubernamentales se señala la importancia de la actividad de la sociedad civil que en conjunto con la comunidad de migrantes *“toma el papel de defensa de los derechos”* (Apéndice 2, Entrevista 3).

5.2 Apartado 2: Identificación del conjunto de propuestas institucionales 2005 - 2018

Como definido anteriormente las propuestas institucionales son las que constituyen a la política migratoria. Por lo tanto se considera pertinente analizar el conjunto principal de estas.

Algunos instrumentos son considerados hitos de la política migratoria de este período, algunos de ellos fueron mencionados por los entrevistados (ver Apéndice 2), y es por ello que resulta pertinente su especial mención:

- 2005 - Creación de la Dirección General de Asuntos Consulares y de Vinculación con los uruguayos en el exterior. Adicionalmente, en el año 2014, la Dirección asume la gestión y resolución de las solicitudes de residencia para los ciudadanos del Mercosur y Estados asociados, así como las de familiares de uruguayos.
- 2006 - Ley 18.076: Derecho al Refugio y a los Refugiados. Ésta ley establece en su artículo primero que toda persona tiene derecho a solicitar y recibir refugio en el territorio nacional, en salvaguarda de su vida, integridad física, moral e intelectual, libertad y seguridad. Asimismo, esta ley crea la Comisión de Refugiados. Este instrumento representa un reconocimiento al derecho internacional, especialmente el relativo al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Refugiados, contenido en Normas, Tratados y Convenciones ratificados por el Uruguay o Declaraciones de organismos internacionales de los cuales el país forma parte y a las cuales ha adherido. (Art. 47).
- 2009 - Reglamentación de la Ley 18.250: este instrumento se destaca como uno de los grandes logros del período. En su elaboración participan casi la totalidad de los actores anteriormente descritos. La misma reemplaza a la antigua ley de migraciones de 1936 y marca un nuevo lineamiento basado sin dudas los derechos humanos.
- 2009 - Reglamentación a través del Decreto 394/009 de la Junta Nacional de Migraciones, creada en el año 2008 a través de la Ley de “Migración” N° 18.250. La importancia que implica la creación de éste organismo ha quedado señalado en el apartado anterior. Ya que constituye una estructura con alto nivel de institucionalidad.
- 2012 - Plan de Respuesta Rápida: se constituye como otro de los grandes logros del período ya que supone la facilidad de obtención de documentos. Por una parte implica

la regulación de las y los migrantes en el país. Y como consecuencia de ello, una facilidad para su incorporación en la sociedad receptora.

- 2014 - Ley 19.254: mediante esta instrumentación se facilita a cónyuges, concubinos, padres, hermanos y nietos de uruguayos, y a los nacionales de los países del MERCOSUR y Estados Asociados la residencia permanente en la República.
- 2014 - Imposición de visa a los nacionales de República Dominicana que quieran ingresar al país. Esta propuesta se destaca por suponer un impedimento al derecho de migrar con derechos, y es por eso que desde la Academia y la Sociedad Civil se señala como un hito.
- 2016 - Creación del Documento Marco de Política Migratoria. A pesar de que el documento no supone una nueva reglamentación, explícita algunos de los objetivos de la política migratoria uruguaya, mediante la recopilación de los distintas propuestas institucionales existentes en la materia.

A modo de continuar con el desarrollo de este apartado, se realiza el análisis del siguiente cuadro: **Línea cronológica del conjunto de las principales propuestas institucionales 2005-2018** (ver cuadro completo en la siguiente página).

RETENCIÓN PROMOCIÓN		REGULACIÓN INCORPORACIÓN			RECUPERACIÓN CATEGORÍA NO ESPECÍFICA		
2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
Ley N° 17.927 Acuerdos sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR y sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile - Diciembre	Ley N° 18.076 : "Derecho al refugio y a los refugiados" - Diciembre		Ley 18.250	Reglamentación de la Ley 18.250 (excepto artículos 74 y 76) - Agosto		Ley N° 18.836 Adhesión al Convenio de la Apostilla de La Haya - Noviembre	
Se crea la Dirección General de Asuntos Consulares y de Vinculación con los Uruguayos en el Exterior disolviendo la Comisión Nacional para la Vinculación con los Uruguayos Residentes en el Extranjero que había sido creada en 2001	Creación de la Comisión de Refugiados (CORE), por la Ley N° 18.076		Junta Nacional de Migraciones - Órgano asesor y coordinador de las Políticas Migratorias creada a través de la Ley 18.250 - Enero	Ley 18.609. Convenio Internacional del trabajo N° 102 de la OIT, sobre la seguridad social (norma mínima) - Octubre		Gratuidad de legalizaciones relacionadas con el retorno	
			Decreto N° 330/008 reglamentario del art. 76 de la Ley N° 18.250 (RETORNO) - Julio			Consejos Consultivos. Decreto N° 369/011. Fijación de disposiciones de organización y funcionamiento de los consejos consultivos. - Octubre	
			Creación de la Oficina de Retorno y Bienvenida Decreto N° 357/008 Decreto reglamentario parcial del Artículo 73 - Julio				
2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
Puesta en práctica del Plan de Respuesta Rápida	Artículo 157, Ley N° 19.149: Posibilidad de que los consulados extranjeros instalados en Uruguay expidan documentos extranjeros con fines migratorios - Octubre	Ley N° 19.254 Residencia permanente a nacionales del MERCOSUR y familiares extranjeros de uruguayos - Agosto	Ley N° 19.362 Otorga la ciudadanía natural a los nietos nacidos en el exterior, de uruguayos nacidos dentro del territorio nacional - Diciembre	Documento Marco de Política Migratoria - Agosto	Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular. Informe Consulta Nacional - Uruguay - Octubre	Se aprueba en la cámara de senadores un proyecto de ley que permite la creación de una comisión que evaluará si se aprueba o no el voto para los uruguayos en el exterior - Agosto	
		Comienza la imposición de visas a las personas provenientes de República Dominicana - Julio	Decreto reglamentario 312/015 - Reglamentación de los artículos 27, literal b), y 33 de la ley 18.250 relativos al trámite de la residencia permanente de familiares de uruguayos y familiares de los Estados parte y Asociados del MERCOSUR - Noviembre	Acceso a la ciudadanía natural de parte de uruguayos nacidos en el exterior. Ley N° 19.362, la cual sustituye el artículo 3° de la Ley N° 16.021 - Enero			
			Promulgación del artículo 162 de la ley de presupuesto N° 19355 del 19 de diciembre de 2015 - reglamentado por el decreto 118/018 -, a través del cual se concede la residencia legal a personas que permanezcan en el país de forma irregular y se encuentran en especial situación de vulnerabilidad.				

Fuente: Elaboración propia

Las reflexiones que se realizan a partir del cuadro son las siguientes:

Se puede observar que en la totalidad del período analizado, se realiza al menos una instrumentación en la materia por año, con excepción de los años 2007 y 2010. Al mismo

tiempo retomando el hecho de que la balanza migratoria comienza a ser positiva en el año 2009, como fue señalado en el capítulo anterior, podemos ver que a partir de ese año existe una mayor cantidad de propuestas institucionales.

Por otra parte, se observa la clasificación realizada según los objetivos generales que pueden tener las políticas migratorias, y se concluye: que las propuestas específicas que son más numerosas, son aquellas que tienen por objetivo general la Retención y Regulación.

El objetivo de este apartado es simplemente develar el conjunto de propuestas institucionales que componen a la política migratoria del período seleccionado. Es por ello que no se incluyen reflexiones acerca de las acciones y omisiones, ya que esto se realizará en el análisis del siguiente apartado.

5.3 Apartado 3: Análisis de la modalidad e intención de las propuestas institucionales a la luz de los objetivos generales.

Se desarrollará el análisis del siguiente apartado con el propósito de describir la modalidad e Intención que tienen la mayor parte de las propuestas institucionales señaladas en el apartado anterior. Al finalizar el análisis, se realizará una clasificación de las propuestas institucionales, teniendo en cuenta lo observado en los tres apartados, a la luz de los objetivos generales expuestos por Mármora ,1997 (ver Apéndice 1, Cuadro 1).

5.3.1 Modalidad

Como ha sido establecido en el marco teórico y conceptual, se entiende por modalidad de la política migratoria al modo en el cual estas se presentan.

A continuación, se presentarán ciertos aspectos que definen que tipo de modalidad adquieren la mayor parte de las propuestas institucionales, pudiendo ser calificadas como coyunturales o programáticas; explícitas o implícitas.

Se entiende como política coyuntural a aquellas propuestas institucionales que nacen como respuesta de la presión migratoria, mientras que las programáticas surgen como respuesta en el contexto de un proyecto político, económico o social.

Para definir esta variable recogeremos lo mencionado por los referentes de la academia y el Estado. Koolhaas señala que: *“en general es coyuntural. Es mucho más reactivo que proactivo”*, a pesar de que también menciona que: *“En un origen el tema principal era la emigración de uruguayos. Los temas centrales eran la vinculación y el retorno. Eso tiene un componente más programático que coyuntural. Ahora el centro pasa a ser la política de inmigración y eso es claramente coyuntural”* (ver Apéndice 2, Entrevista 2).

Por otra parte el referente estatal establece en la entrevista que: *“Lo que tuvo la ley 18.250 es la visión de prismático de ver lo que iba a pasar dentro de tres años. Ósea, si bien como dijimos se basó en una política de vinculación con los uruguayos, una institucionalidad. Pero también miró para adelante (...) Entonces ahí está entre lo programático y lo coyuntural. Hay una mezcla (...) que sin lugar a duda, mañana una coyuntura a nivel internacional, te puede llevar a rever los niveles programáticos de política y poder decir tengo que ajustar esto o lo otro”* (ver Apéndice 2, Entrevista 1).

Podemos concluir que si bien en el comienzo del período la política migratoria pudo componerse de propuestas con una modalidad más programática, enfocada a la vinculación y el retorno de los uruguayos en el exterior, luego, cuando la balanza migratoria se torna positiva, es decir que hay mayor cantidad de inmigración como señalado anteriormente, las propuestas comienzan a responder ante la presión migratoria del momento, es decir que la modalidad pasa a ser coyuntural.

Por otra parte, la modalidad puede calificarse también como explícita o implícita. Mármora (1997) redacta lo siguiente: *“cuando la institucionalización de una política migratoria se formaliza en cuanto a sus objetivos y acciones a través del discurso oficial o de la legislación pertinente estamos frente a una política migratoria explícita”*. Asimismo, expresa: *“en algunos casos se puede observar que existen políticas generales explícitamente formuladas pero que, en la práctica, se traducen en acciones no coincidentes con los objetivos”*

enunciados ya que, en la aplicación, se están ejecutando políticas implícitas de signo contrario” (p.87-88).

En la política migratoria uruguaya del período 2005 - 2018 se encuentran ejemplos que refieren tanto a políticas explícitas como a implícitas.

Algunos ejemplos de políticas explícitas, son aquellas que tienen como objetivo general la regulación, en ésta línea se encuentra el Plan de Respuesta Rápida, que como ya fue mencionado, supone la facilidad de obtención de documentación una vez que se comienza con el trámite de residencia, y por lo tanto supone una facilidad para su incorporación en la sociedad receptora. Cómo también la implementación de la ley 19.254: mediante la que se facilita a cónyuges, concubinos, padres, hermanos y nietos de uruguayos, y a los nacionales de los países del MERCOSUR y Estados Asociados la residencia permanente en la República.

En cuanto a políticas implícitas también se pueden encontrar ejemplos, pero aquellos que se destacan son los que tienen que ver con una de las políticas generales que es explícitamente formulada, pero que en la práctica, se realizan acciones que no coinciden con los objetivos que ésta enuncia. Aquí encontramos el ejemplo del el art. 1ro de la ley 18.250 que redacta lo siguiente:

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.

Sin embargo, para los encargados del seguimiento del cumplimiento de la normativa vigente en la materia como lo es la sociedad civil, en Uruguay existe una incongruencia con el art. 1 de la ley N° 18.250 en relación con lo que se da en la práctica.

Es en esta línea que Koolhaas expresa lo siguiente: “(...) *al interior de la propia persona inmigrante se está haciendo una diferenciación importante con el tema de visados o no y con el tema de los beneficios de los asociados al Mercosur. Eso establece una selectividad por nacionalidad y no por otros atributos. Hay otras contradicciones en el interior de la propia normativa. Hay leyes o decretos que establecen no igualdad de derechos entre nacionales y extranjeros, sobre todo lo que me parece más grave, leyes aprobadas posteriormente al 2008*”; aquí menciona algunos ejemplos como el sistema nacional de cuidados, la interrupción voluntaria del embarazo y también “*en la Universidad de la República en donde es algo más atendible, una regulación del '88, que el acceso para inscribirse debes tener tres años de residencia en el Uruguay. Depende también de la facultades, las facultades del área de la salud son las más reacias a eliminar ese reglamento*”. (ver Apéndice 2, Entrevista 2) Mientras que la referente de sociedad civil (ver Apéndice 2, Entrevista 3) también establece que el requisito del visado para ingresar de forma regular al país establece una selectividad en cuanto a quienes están dirigidas las políticas migratorias “*(...) porque mira el famoso mapa de las visas, ahí te dice todo*”. El mapa se encuentra en las referencias de este trabajo (ver Apéndice 3) .

Por último, para completar el análisis de este apartado, se precisará la intencionalidad con la que se han producido la mayor parte de las propuestas institucionales que componen a la política migratoria uruguaya del período 2005 - 2018.

Cuando se habla de intencionalidad con que se define a una política migratoria, se entiende que corresponde al objetivo explícito con que ésta se formula. (Mármora,1997, p.98). Además se debe tener en cuenta que “*una intencionalidad específica no anula a la otra, sino que, en algunos casos puede complementarla y, en otros, puede coexistir* ” (Mármora,1997, p.102).

Por lo tanto con el propósito de describir la intención (objetivos generales y específicos) que tienen la mayor parte de estas propuestas institucionales, es que se realiza la siguiente clasificación, tomando como referencia el cuadro de “Desarrollo de las políticas migratorias” (ver Apéndice 1, Cuadro 1), como también varios de los conceptos del marco conceptual y

teórico de éste trabajo. También se recogen las reflexiones realizadas en el apartado 2 de éste capítulo.

5.3.2 Clasificación de las propuestas institucionales

5.3.2.1 Objetivo general: Retención

A pesar de que el Documento Marco hace referencia a este tipo de objetivo general en su apartado 4.1, no existen actualmente acciones específicas que sean muy claras respecto a este objetivo. El director de la DGACV del MRREE hace referencia en la entrevista a la presencia de este objetivo general en el documento marco y comenta su duda de estar bien expresado o no (ver Apéndice 2, Entrevista 1), Koolhaas señala que *“es muy indirecto, por ejemplo en plan nacional de juventud está el objetivo de reducir las propensiones migratorias, que los jóvenes se quieran ir”* (ver Apéndice 2, Entrevista 2). Por otra parte Roodenburg, la referente de sociedad civil, señala que puede haber una intención con este objetivo, pero que en la práctica no puede ver con claridad qué es lo que se hace para lograr éste objetivo. Si miramos el cuadro de clasificación de normativa podemos observar que no hay una normativa u acción que verse específicamente sobre éste objetivo.

Es por ello que podemos concluir que en éste caso la política que tiene como objetivo general la retención es implícita, ya que si bien se menciona en el Documento Marco (2016, apartado 4.1), no se formaliza en cuanto a sus objetivos y acciones.

5.3.2.2 Objetivo general: Promoción

No se puede observar la presencia de ningún tipo de acción o normativa que responda a este objetivo general, y tampoco a los objetivos específicos de fomentar la inmigración o de expulsar población. Respondiendo a esto los entrevistados responden de forma negativa a la existencia de alguna política migratoria en Uruguay con éste objetivo.

En este caso las propuesta institucional es la omisión.

5.3.2.3 Objetivo general: Regulación

En cuanto a acciones y normativas específicas que atiendan a este objetivo general, se encuentran numerosas propuestas institucionales. Sobretudo aquellas que tienen por objetivo específico la facilitación de la libre circulación de las personas, llevando a cabo programas en materia de reunificación familiar, integración regional y refugiados. En cuanto al objetivo específico de canalizar movimientos migratorios, no se encuentra ninguna propuesta institucional en particular.

En cuanto al objetivo específico de restringir inmigración, el director de la DGACV del MRREE menciona que no existen elementos para afirmar que se lleve a cabo este objetivo específico. (ver Apéndice 2, Entrevista 1)

Sin embargo desde la academia y la sociedad civil se entiende que sí, ya que el requisito de visas para ingresar de forma regular al país implica una restricción a la inmigración. (ver Apéndice 2, Entrevista 2 y Entrevista 3)

En cuanto a esto el director de la DGACV nos comenta que: “la metodología general de ingreso y egreso de un país, se da por visa” (ver Apéndice 2, Entrevista 1)

En esta materia encontramos la acción llevada a cabo en 2014 con la imposición del trámite de visa a República Dominicana, que coincidió con una abrupta caída del flujo migratorio proveniente de este país, tal como se señala en el informe del MIDES (2017, p. 29), es por ello que se considera una restricción al derecho a migrar con derechos, y una contradicción al artículo 1ero de la ley 18.250 (Fonseca, *et al*; 2019).

Para concluir, se menciona que al observar el cuadro de la línea cronológica (ver Apéndice 1, cuadro 10), se puede notar una variedad de producción de distintos instrumentos orientados al cumplimiento de este objetivo general. Sobretudo, de propuestas que obedecen al objetivo específico de facilitar la libre circulación de las personas mediante la implementación de programas en materia de reunificación familiar, integración regional y refugiados.

Adicionalmente, se observa que la producción de estas propuestas se ve intensificada posterior al año 2009, como se mencionaba en el apartado anterior.

5.3.2.4 Objetivo general: Recuperación

En este caso también resulta fácil visualizar la gran cantidad de propuestas institucionales que tienen a este objetivo general desde el comienzo del período.

Se encuentran tanto propuestas con el objetivo específico de promover y facilitar la repatriación, como con el de activar la participación del emigrado con sociedad de origen. Si bien no se ha podido lograr el voto de uruguayos en el exterior, podemos observar en la línea cronológica la gran producción de propuestas institucionales que tienen este objetivo general.

En este sentido cuando se les pregunta a los entrevistados acerca de este objetivo general, se encuentra que el director de la DGACV encuentra propuestas institucionales con estos objetivos específicos en la política migratoria uruguaya 2005 - 2018, (ver Apéndice 2, Entrevista 1). Sin embargo Koolhaas destaca que ha sido más desde el discurso, y no tanto desde la acción. Mientras que Roodenburg indica que si bien hay una intención de facilitar el retorno, los beneficios no son tantos. Y que el repatrio es difícil de visualizar con acciones concretas.

5.3.2.5 Objetivo general: Incorporación

Los instrumentos abocados a cumplir este objetivo general no son muy visibles en la línea cronológica (ver Apéndice 1, Cuadro 10), a pesar de que en el Documento Marco se lo menciona como uno de los objetivos de la política migratoria uruguaya.

En este sentido, se visualizan algunas propuestas, como por ejemplo el Plan de Respuesta Rápida, en línea con la acción de regularización de migrantes ilegales, componente presente del cuadro que se tiene como referencia (ver Apéndice 1, Cuadro 1).

El director de la DGACV menciona que el cumplimiento de este objetivo general se da en colaboración con la sociedad civil, y cita algunos ejemplos como la fiesta de las migraciones o el encuentro de migración y ciudadanía (ver Apéndice 1, Entrevista 1). Por otro lado Koolhaas, menciona que *“Hay alguna iniciativa, como desde INEFOP en capacitación para inmigrantes y refugiados”*. Pero nada específico. (ver Apéndice 1, Entrevista 2)

Para finalizar Roodenburg comenta que no hay ninguna política desde el Estado contraria a la integración: *“(...) Y eso no es poca cosa (...)”, “Y de alguna manera podemos decir que si es un país que da mucha importancia a la documentación como es Uruguay, que en ese sentido favorece, porque claro, es fácil conseguir la documentación. Entonces es una forma de integrarse”*. (ver Apéndice 1, Entrevista 3).

En el siguiente capítulo se recogerán las principales conclusiones desarrolladas a lo largo de estos tres apartados, con el propósito de contestar a el objetivo general y objetivos específicos de éste trabajo.

VI. CONCLUSIONES

Este trabajo pretende ser un primer abordaje de tipo descriptivo y explicativo. En este capítulo se dialoga con la hipótesis planteada en un principio, la cual mencionaba que la política migratoria internacional en Uruguay en el período 2005-2018 se caracterizaba por tener una modalidad explícita y coyuntural, cuyos actores pertenecían tanto a la sociedad internacional como a la sociedad uruguaya y cuyos objetivos generales serían la recuperación, y la regulación.

A continuación, con el propósito de cumplir con el objetivo general del trabajo, se establecen conclusiones preliminares siguiendo los objetivos específicos establecidos, y cuyo análisis fue idea central de los anteriores capítulos.

En relación a los aspectos de política migratoria, considerando la definición y categorización propuesta Mármora (1997) en cuanto a la modalidad y los objetivos de las mismas, se puede concluir:

- Que si bien existen ciertos aspectos de la Política Migratoria Uruguay del período 2005-2018 que tienen relación con lo expresado en la hipótesis, particularmente en tanto a los objetivos generales de recuperación y regulación, se entiende que su composición es más compleja, más diversa y por lo tanto modifica su caracterización original.
- Que la Política Migratoria Uruguay en el período mencionado, se compone de varias “propuestas institucionales”, que en mayor o menor medida responden a distintos objetivos generales y específicos, pero también se compone de omisiones, de faltas de respuestas y acciones.
- Que si bien la modalidad que adoptan la mayor parte de las propuestas institucionales en los primeros años es programática, sin embargo en los años posteriores al 2009 las propuestas surgen como “*reacción a la presión migratoria del momento*” (Mármora, 1997 - p. 84), y es debido a eso que la modalidad de las propuestas se torna coyuntural.

Por tanto, gran parte de las propuestas institucionales llevadas adelante por Uruguay en el período 2005-2018 responden a dos objetivos generales: Recuperación y Regulación, tal como se había mencionado en la hipótesis, pero también están presentes los objetivos de

Incorporación y Retención, aún cuando estos se definen implícitos por falta de formalización de sus objetivos y acciones.

Es importante destacar que el fundamento central de la política migratoria en Uruguay, que es destacado en las entrevistas mantenidas, es el enfoque desde los Derechos Humanos, en tanto le otorga una visión del Desarrollo país que tiene en cuenta el principio de la igualdad de oportunidades y trato laboral, y lo consagra en la normativa.

En la práctica, se observan incongruencias con el art. 1ro de la ley 18.250. Se percibe que existen restricciones al derecho de migrar con derechos, con la implementación de visas que hace distinciones por nacionalidades, como la imposibilidad de no poder acceder a ciertos derechos, ya que la normativa que los rige exige una cantidad mínima de años de residencia en el país para poder acceder a ellos.

Por otra parte, en línea con lo que se mencionaba anteriormente, si bien se puede observar una amplia gama de propuestas institucionales que versan sobre la temática migratoria, y un alto nivel de institucionalidad, la Política Migratoria también se conforma por omisiones y políticas implícitas que serán mencionadas a continuación.

Estas omisiones se encuentran principalmente en las propuestas que tengan como objetivo general la Promoción. Luego se encuentran políticas que resultan implícitas, como por ejemplo aquellas que tienen que ver con el objetivo general de la Incorporación, y como objetivo específico el de promover la integración del inmigrante a la sociedad receptora, para el cual no hay casi propuestas institucionales, como tampoco para la retención que simplemente se menciona en el Documento Marco.

Por otra parte, se concluye que la Política Migratoria Uruguay se caracteriza por una instrumentación que atiende tanto a patrones migratorios de emigración como de inmigración. Sin ser por los objetivos de recuperación o en menor medida, casi inexistentes de retención, la mayor parte de los instrumentos y acciones se destinan a la inmigración.

Con respecto a los principales actores que participan en la elaboración de la política migratoria del período seleccionado, se concluye que la estructura institucional encargada de la justificación, diseño y elaboración de la política migratoria posee un alto nivel de institucionalidad. Esta característica se ve incrementada con la creación de la Junta Nacional de Migraciones, en la que participan distintos actores, tanto estatales como no.

Por otro lado, el “discurso argumental” de las propuestas se ve influenciado por la actividad de la Sociedad Civil, activa, organizada y nucleada en torno a la Red de Apoyo al Migrante y en constante relacionamiento con las comunidades de migrantes. Un aspecto a destacar es la participación de los actores mencionados, en el diseño normativo y hoy por hoy en el seguimiento de su implementación. Cómo es esperable, es desde allí que se visualizan las carencias de la política migratoria y se efectúan los reclamos.

En este sentido, se realizan ciertas observaciones desde la sociedad civil y la academia, que se consideran sustanciales para concluir la caracterización:

- La intersectorialidad de los distintos miembros de la Junta Nacional Migraciones (JNM) aún no es suficiente, y desde la CCAM se reclama poder tener mayor participación. Se cree que aún falta trabajo para lograr una transversalidad de la política migratoria en los distintos organismos, no sólo los que conforman a la JNM.
- Por otra parte se exige el monitoreo, relevamiento y sistematización de datos. Si bien estos elementos están presentes en algunos instrumentos ya mencionados, y se puede observar una leve mejora, siguen siendo una carencia.

Con estas primeras conclusiones, damos por finalizado el propósito de éste trabajo, es decir la caracterización de la política migratoria del período 2005 - 2018. Este trabajo recoge la descripción de los elementos que se creen pertinentes para el cumplimiento de su objetivo general integrando la caracterización de los actores, el análisis normativo nacional y los aspectos teóricos de un autor de referencia como Marmora. Se debe precisar que en una futura investigación se puede profundizar sobre cualquiera de sus componentes e incluso sobre su ejecución, lo cual será objeto de futuros trabajos académicos.

VII. APÉNDICES

Apéndice 1: Cuadros y gráficos

1. Cuadro Desarrollo de las políticas migratorias: Extraído de Mármora (1997) p. 103-107.

DESARROLLO DE LAS POLÍTICAS MIRATORIAS					
Estrategias	Objetivos generales	Patrones migratorios	Objetivos específicos	Programas	Acciones
Fijar a la población en su lugar de origen	Retención	Emigración potencial	Asentar la población por medio de un mayor desarrollo	-Comercio internacional	-Reducción de aranceles de importaciones -Renegociación de la deuda externa
				-Inversión extranjera -Asistencia para el desarrollo	-Inversiones productivas -Inversión en investigación -Créditos puequeñas y medianas empresas
				-Desarrollo nacional	-Utilización de remesas para inversiones productivas -Desarrollo local
			Restringir la emigración mediante medidas administrativas		-Control fronterizo -Control de residencia

DESARROLLO DE LAS POLÍTICAS MIRATORIAS (cont.)					
Estrategias	Objetivos generales	Patrones migratorios	Objetivos específicos	Programas	Acciones
Generar migración	Promoción	Inmigración masiva	Fomentar la inmigración	-Colonización	-Promociones en países de origen -Convenios internacionales -Asistencia económica -Transporte -Intermediación oferta-demanda -Compensación salarial -Seguros médicos -Tarifas reducidas -Pasajes
	Promoción	Inmigración selectiva	Fomentar la inmigración	-Recursos humanos calificados	
				-Migración con capital	-Información -Facilitación ingreso y radicación -Pasantías -Créditos -Tarifas reducidas
				-Colonización	-Factibilidad -Selección traslados -Asentamiento

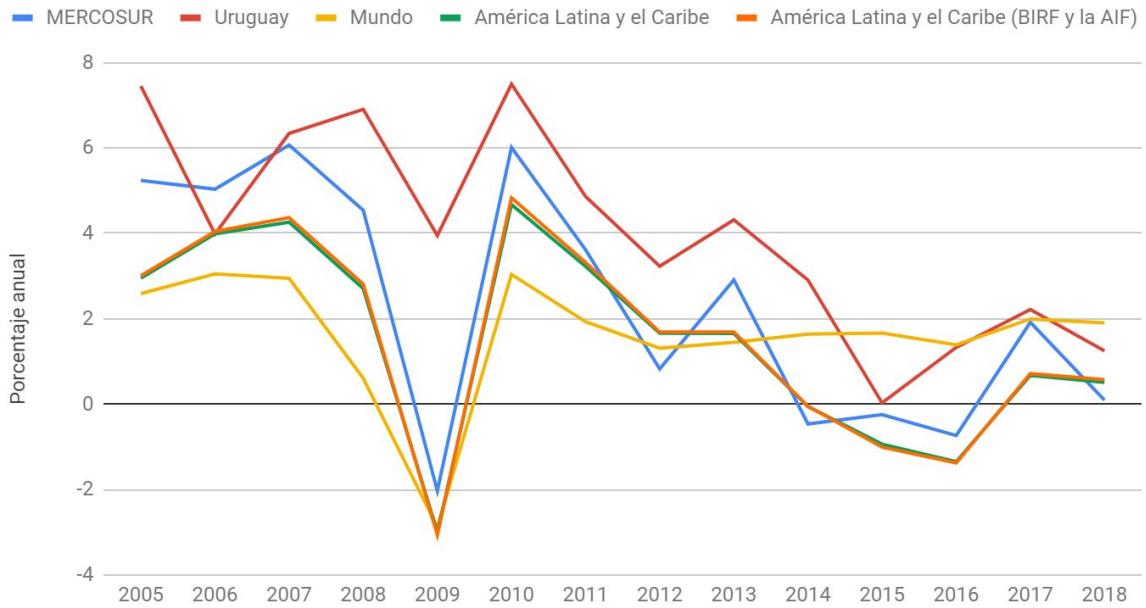
DESARROLLO DE LAS POLÍTICAS MIRATORIAS (Cont.)					
Estrategias	Objetivos generales	Patrones migratorios	Objetivos específicos	Programas	Acciones
				-Migraciones laborales	-Convenios internacionales -Intermediación oferta-demanda -Selección -Traslado -Supervisión y cumplimiento de contratos
		Emigración forzada	Expulsar población	-Deportación	-Identificación -Detención -Traslado -Presión expulsora
		Emigración voluntaria	Fomentar la emigración	-Migraciones laborales	-Información a los potenciales migrantes -Contratación -Traslado -Supervisión de contratos
				-Colonización	-Difusión del programa entre potenciales migrantes

DESARROLLO DE LAS POLÍTICAS MIRATORIAS (Cont.)					
Estrategias	Objetivos generales	Patrones migratorios	Objetivos específicos	Programas	Acciones
Intervenir en los flujos migratorios para lograr su modificación	Regulación	Emigración e inmigración	Facilitar la libre circulación internacional de las personas	-Reunificación familiar -Integración regional	-Traslado -Asentamiento -Facilitación de tránsito y asentamiento
				-Refugiados	-Equilibrio fronterizo -Protección -Traslado -Ayuda de emergencia -Soluciones duraderas
			Canalizar los movimientos migratorios	-Recursos humanos calificados -Trabajos temporarios	-Intermediación oferta-demanda -Intermediación oferta-demanda -Selección -Traslado -Supervisión de contratos
				-Migración con capital	-Información -Facilitación de ingreso y radicación
		Restringir la inmigración			-Control fronterizo -Control de residencia

DESARROLLO DE LAS POLÍTICAS MIRATORIAS (Cont.)					
Estrategias	Objetivos generales	Patrones migratorios	Objetivos específicos	Programas	Acciones
Recuperar a la población nacional radicada en el extranjero	Recuperación	Emigración	Promover y facilitar la repatriación	-Retorno	-Preparatoria -Traslado -Ayuda de emergencia -Inserción sociolaboral
			Actuar participación del emigrado con sociedad de origen	-Vinculación	-Institucionales -Operativas
Incorporar al inmigrante ya establecido en la sociedad receptora	Incorporación	Inmigración	Promover la integración del inmigrante a la sociedad receptora	-Inserción sociocultural	-Regularización de migrantes ilegales -Asistir a las asociaciones de migrantes -Asistencia social
				-Inserción sociolaboral	-Intermediación entre oferta y demanda -Promoción de autoempleo

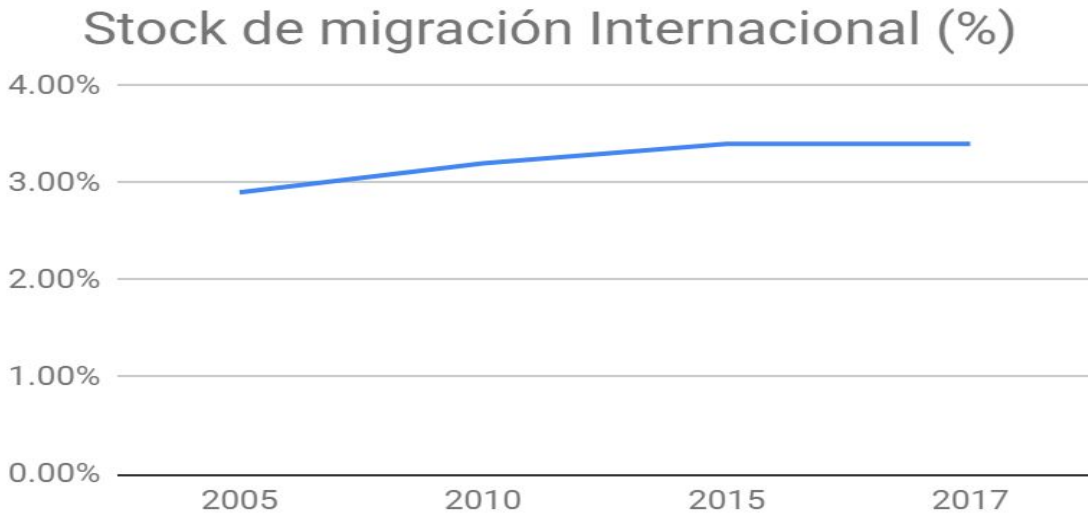
2. Gráfico Crecimiento del PIB per cápita (% anual)

Crecimiento del PIB per cápita (% anual)



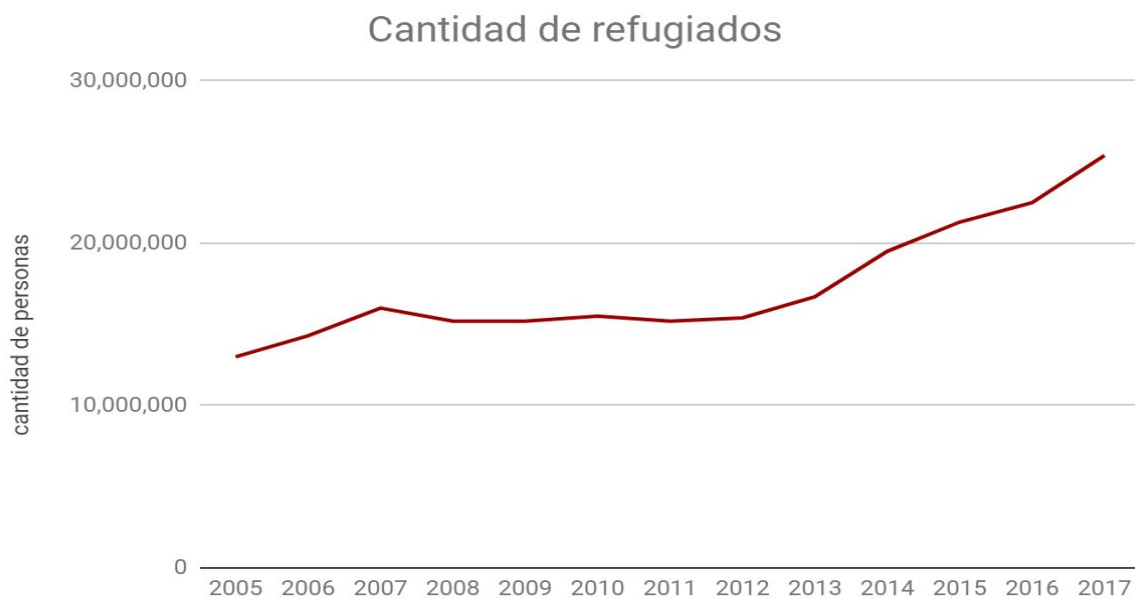
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Mundial recuperados de: <https://datos.bancomundial.org/>

3. Gráfico: Stock de migrantes internacionales en porcentaje de la población mundial.



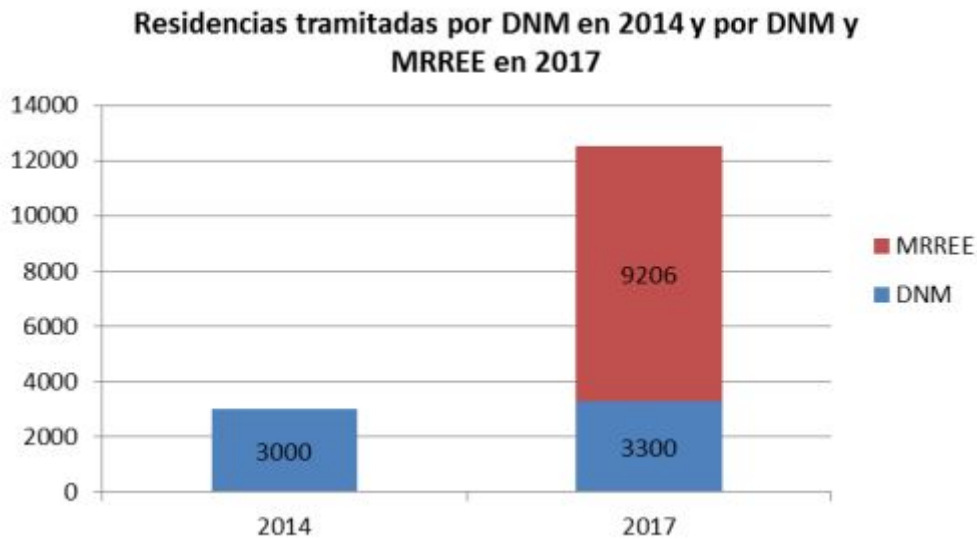
Fuente: Elaboración propia en base datos de Migration Portal Data, Recuperados de: <https://migrationdataportal.org>

5. Gráfico Cantidad de refugiados



Fuente: Elaboración propia con Datos recuperados de: <http://www.internal-displacement.org/database/displacement-data>

6. Gráfico Residencias Tramitadas por DNM en 2014 y por DNM y MRREE en 2017



Fuente: Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación - MRREE. (2017). *Retornos y Repatriaciones* (Informe Anual 2017). Recuperado de http://www.jnm.gub.uy/images/documentos/Informe_Retornos_y_Repatriaciones_MRREE_2017.pdf

7. Gráfico stock de retornados

Stock de retornados recientes como proporción de la población residente según año de la ECH. Uruguay urbano 1986-2015

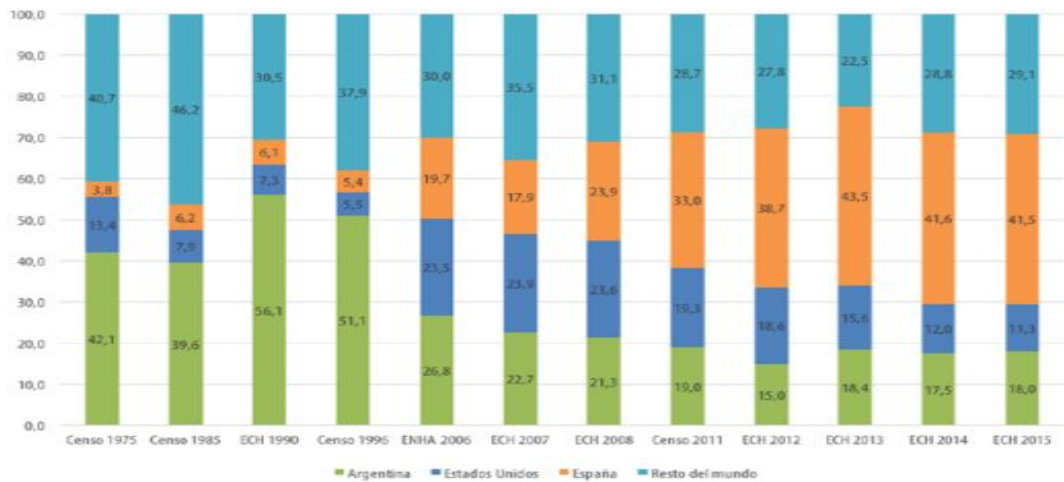


Fuente: elaborado a partir del procesamiento de las ECH 1986-2000 y 2006-2015

Fuente: Koolhaas, M. (2016) Magnitud y selectividad de la migración de retorno en Uruguay (1986-2015). *Revista de la Asociación Latinoamericana de Población* N°18, 107-133

8. Gráfico Distribución relativa de los stocks de migrantes de retorno recientes por país de procedencia. 1975-2015

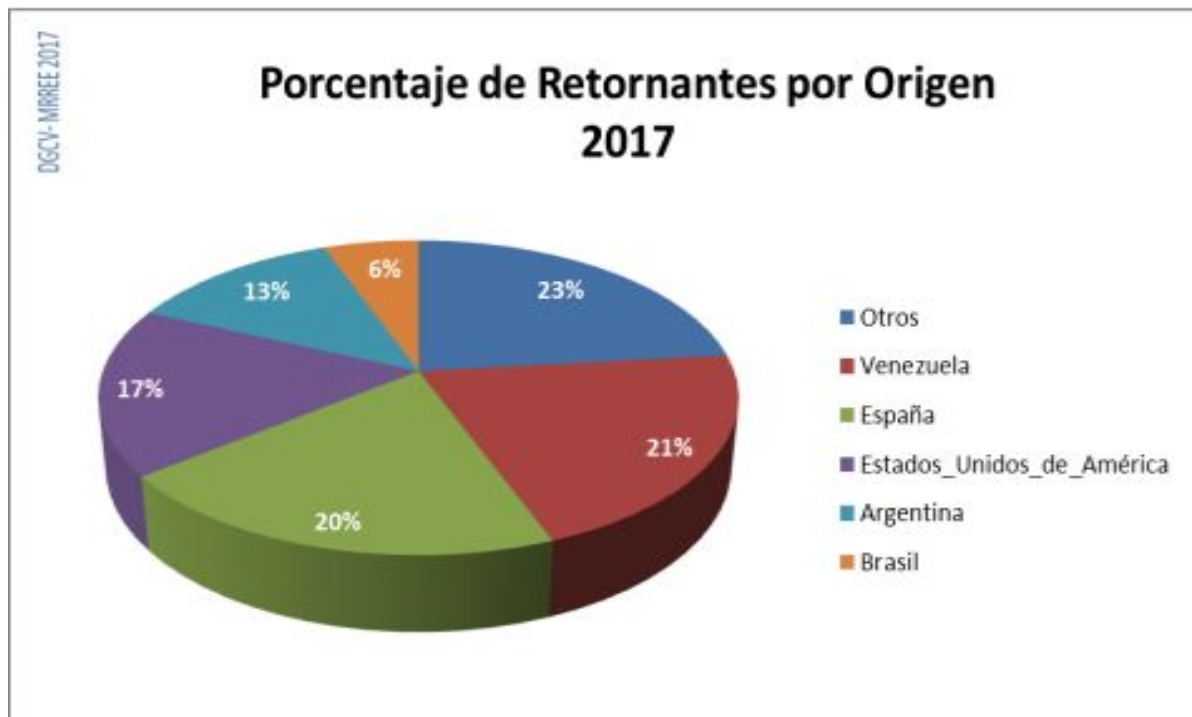
Distribución relativa de los stocks de migrantes de retorno recientes por país de procedencia. 1975-2015 (fuentes seleccionadas)



Nota: por migrantes recientes se entiende a los llegados en los cinco años previos a cada censo
Fuente: elaborado a partir del procesamiento de microdatos respectivos (censos de 1975 a 1996 extraídos de IPUMS International)

Fuente: Koolhaas, M. (2016) Magnitud y selectividad de la migración de retorno en Uruguay (1986-2015). Revista de la Asociación Latinoamericana de Población N°18, 107-133

9. Gráfico Porcentaje de Retornantes por Origen 2017



Fuente: Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación - MRREE. *Retornos y Repatriaciones* (Informe Anual 2017). Recuperado de http://www.jnm.gub.uy/images/documentos/Informe_Retornos_y_Repatriaciones_MRREE_2017.pdf

10. Línea cronológica de las propuestas institucionales analizadas según categorización de Marmora.

RETENCIÓN PROMOCIÓN		REGULACIÓN INCORPORACIÓN		RECUPERACIÓN CATEGORÍA NO ESPECÍFICA		
2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Ley N° 17.927 Acuerdos sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR y sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile - Diciembre	Ley N° 18.076 : "Derecho al refugio y a los refugiados" - Diciembre		Ley 18.250	Reglamentación de la Ley 18.250 (excepto artículos 74 y 76) - Agosto		Ley N° 18.836 Adhesión al Convenio de la Apostilla de La Haya - Noviembre
Se crea la Dirección General de Asuntos Consulares y de Vinculación con los Uruguayos en el Exterior disolviendo la Comisión Nacional para la Vinculación con los Uruguayos Residentes en el Extranjero que había sido creada en 2001	Creación de la Comisión de Refugiados (CORE), por la Ley N° 18.076		Junta Nacional de Migraciones - Órgano asesor y coordinador de las Políticas Migratorias creada a través de la Ley 18.250 - Enero	Ley 18.609. Convenio Internacional del trabajo N° 102 de la OIT, sobre la seguridad social (norma mínima) - Octubre		Gratuidad de legalizaciones relacionadas con el retorno
			Decreto N° 330/008 reglamentario del art. 76 de la Ley N° 18.250 (RETORNO) - Julio			Consejos Consultivos. Decreto N° 369/011. Fijación de disposiciones de organización y funcionamiento de los consejos consultivos. - Octubre
			Creación de la Oficina de Retorno y Bienvenida Decreto N° 357/008 Decreto reglamentario parcial del Artículo 73 - Julio			
2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Puesta en práctica del Plan de Respuesta Rápida	Artículo 157, Ley N° 19.149: Posibilidad de que los consulados extranjeros instalados en Uruguay expidan documentos extranjeros con fines migratorios - Octubre	Ley N° 19.254 Residencia permanente a nacionales del MERCOSUR y familiares extranjeros de uruguayos - Agosto	Ley N° 19.362 Otorga la ciudadanía natural a los nietos nacidos en el exterior, de uruguayos nacidos dentro del territorio nacional - Diciembre	Documento Marco de Política Migratoria - Agosto	Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular. Informe Consulta Nacional - Uruguay - Octubre	Se aprueba en la cámara de senadores un proyecto de ley que permite la creación de una comisión que evaluará si se aprueba o no el voto para los uruguayos en el exterior - Agosto
		Comienza la imposición de visas a las personas provenientes de República Dominicana - Julio	Decreto reglamentario 312/015 - Reglamentación de los artículos 27, literal b), y 33 de la ley 18.250 relativos al trámite de la residencia permanente de familiares de uruguayos y familiares de los Estados parte y Asociados del MERCOSUR - Noviembre	Acceso a la ciudadanía natural de parte de uruguayos nacidos en el exterior. Ley N° 19.362, la cual sustituye el artículo 3° de la Ley N° 16.021 - Enero		
			Promulgación del artículo 162 de la ley de presupuesto N° 19355 del 19 de diciembre de 2015 - reglamentado por el decreto 118/018 -, a través del cual se concede la residencia legal a personas que permanezcan en el país de forma irregular y se encuentran en especial situación de vulnerabilidad.			

Fuente: Elaboración propia

Apéndice 2: Entrevistas

Entrevista 1:

Embajador Jorge Muiño por la Director General para Asuntos Consulares y Vinculación del Ministerio del Ministerio de Relaciones Exteriores

¿Crees que en el período 2005-2018 los gobiernos pusieron una intencionalidad diferente de los períodos anteriores a la Política Migratoria?

Hasta el 2008 existía una normativa migratoria, basada solamente en una ley del año 36' la 9.604, con un decreto de febrero del 47' que ahí también había una definición sobre el tema migración y era una, si uno lee el decreto es un decreto discriminatorio, restrictivo, xenófobo. A partir del 2008 y también con la ascensión de la izquierda, del Frente Amplio al gobierno, se empieza a delinear una política migratoria basada básicamente en dos grandes focos, en el tema uruguayos en el exterior, donde se resguarda la ley 18.250, a partir del artículo 71 en adelante, guarda una referencia muy importante con respecto a lo que son los uruguayos en el exterior y también los primeros artículos de esa ley, es que un poco define qué tratamientos se le da al tema migrante. Igualdad de derechos con los nacionales, no discriminación, todo eso que es "letra viva", y que se presenta la ley 18.250, es lo que después se empieza a definir a qué camino agarrar. Es totalmente inversa a la ley 9.604 y el decreto del 47'. "Marca bien la cancha" diciendo que aunque una persona esté en situación irregular no se le tiene que menoscabar los derechos. El acceder a derechos básicos al migrante sin importar su condición migratoria, que son iguales que los nacionales. Bueno, todo eso yo creo que un poco marca hacia donde tiene que ir la política acción, ósea la parte de acción dentro de la política, ahí es donde sin lugar a dudas si lo miramos desde el punto de vista del 2005 al 2010, o 2011, existe un tratamiento exclusivo para los uruguayos en el exterior. Es decir se trabaja muy exclusivamente con respecto al tema migratorio pero sí vinculado a los uruguayos en el exterior que todos sabemos que son más de 500.000 uruguayos donde se empieza a hacer por ejemplo, tal como lo dice el artículo 74 de la ley 18.250, a hacer el reconocimiento a la asociatividad en el exterior con respecto a los consejos consultivos que posteriormente se reconoce también a las asociaciones. Pero la política migratoria del 2005 al 2011 yo la veo

que está unidireccionalmente basada en lo que tiene que ver la política de vinculación con los uruguayos y también a la política de retorno, que ya ahí se empieza a partir del 2008. También con la ley se empieza a vislumbrar una situación problemática principalmente en Europa, Estados Unidos y España, donde existen una gran cantidad de uruguayos todos que se fueron, o las mayorías que se fueron entre el año 2000 y en 2010 o 2008, en ese período, empieza a haber un fenómeno de retorno donde también se empieza a intervenir, acciones con respecto a favorecer el retorno que está dentro de la ley 18.250, que es el artículo 76 y los decretos reglamentarios 330, pero básicamente eso sería la política que lleva el Estado uruguayo entre el 2005 y el 2010 o 2011. Posteriormente a esa fecha se empieza vislumbrar que existe determinados procedimientos administrativos con el fenómeno de inmigración que lleva a que habría que retocar algunos procedimientos, no existía el plan de respuesta rápida, la persona solamente se le daba la cédula cuando terminaba el proceso de residencia y el proceso de residencia era especialmente la residencia permanente podía llevar varios años y ahí es donde se empieza a poner un poco en el tercer nivel o en el tercer eje, primero la vinculación, muy cerquita del otro eje del retorno y el tercer eje que se trabaja es con respecto a la gente que elige venir a Uruguay y ahí se empieza a trabajar muy fuerte con algunos extranjeros que empezamos a ver a través del MIDES que estaban indocumentados de varios años y que a pesar de que la ley dice que estar irregulares no menoscabe los derechos, igual estaban teniendo dificultades para poder acceder a los derechos básicos y ahí a partir del 2011, 2012, donde se oficializa concretamente la periodicidad de reuniones con la JNM se empieza a ver decreto por decreto, procedimiento por procedimiento, tratando de ver a ver como se puede también atender a esa gente que empieza a venir a elegir Uruguay o que ya estaba en Uruguay, y mejorar su calidad de vida, y ahí bueno se dan los fenómenos del plan de respuesta rápida en el 2012, primero se da en Montevideo y después en el resto del país. Después se da en el 2014 un poquito más adelante se vislumbra que a nivel del MERCOSUR, que también el trabajo a nivel regional marcaba un aumento de circulación de personas, más de 6 millones de personas circulan al nivel del MERCOSUR que es el lugar donde no han nacido y que Uruguay en el 2002 firma los acuerdos del MERCOSUR y que después eso se ratifica con la ley 17.927 que se internaliza, y entonces ahí también Uruguay empieza a ver de que hay que darle un trato diferencial a los mercosurianos y a los Estados parte y países asociados, y también a los familiares de uruguayos en el extranjero que están muy vinculados, muchas veces al retorno de los uruguayos. Y ahí es donde se da la ley 19.254 que

inclusive pasa de competencia de la tramitación de Dirección Nacional de Migraciones al Ministerio de Relaciones Exteriores, la Dirección Nacional para Asuntos Consulares y de Vinculación. Y si de da una ley inédita, porque por ejemplo no se les pide "Medios de Vida", la persona para darle una residencia permanente no se le pide carnet de salud el trámite es gratuito, los documentos que le piden son mínimos, y eso lleva a la regularización de un montón de gente que elige venir a vivir a Uruguay. Las que estaban pendientes y las que estaban por venir a vivir a Uruguay. Y también hay que ver lo que cuantitativamente, si nosotros vemos, las residencias tramitadas anteriormente al 2005, 1500 residencias, 2000 residencias, digo eran muy pocas las residencias que se tramitaban y después del 2014, que creo es un acumulativo entre el 2012, 2013 y 2014, empieza a haber ya un aumento de personas que eligen venir a vivir a Uruguay. Muchos motivos hay, la facilidad de obtener un documento de identidad, la estabilidad económica, la estabilidad democrática que existe, la seguridad interna, un poco lo que los migrantes fueron manifestando. Que pueden mejorar su calidad de vida con los consejos de salario, y eso lleva también, a que hay que ver lo que cualquier política pública tiene que ser una política dinámica. Esto quiere decir que yo puedo hacer la mejor ley hoy, pero después voy a tener que tocar algunas teclitas, algunos artículos, para ir modificandola, por eso fue que en el 2008 se hace una ley modelo como la 18.250, después surge además en el 2015 también la ley de nietos. Es todo dentro de la planificación hacia dónde vamos, ¿no?. Que los nietos antes tenían que venir a hacer la residencia como extranjeros y ya son nietos de uruguayos nacidos en el exterior ¿no?, y ya son nacionales, entonces eso también es un aditivo a mejorar. Ahora es recientemente que los documentos con fines migratorios que puedan comprobarse digitalmente, bajo la plataforma que emite, no necesita que esté apostillada, entonces es un cúmulo de cosas. La gratuidad que si el MIDES también encuentra una persona vulnerable y necesita tramitar un documento de su país de origen también si lo podemos hacer a través de cancillería o de nuestro consulado lo hacemos, o si lo podemos negociar con los consulados con los consulados de extranjeros en la República, también. Entonces eso es también un aditivo a la política que se lleva adelante. Si vos me preguntas si hay política, hay política. ¿Cuál es la definición general de la política? Yo creo que es una política basada en derechos, con una perspectiva en derechos, donde hay una impronta muy fuerte de modernización tecnológica y simplificación administrativa, que va todo enrabado. Es un trinomio, modernización tecnológica, simplificación administrativa y trabajo en perspectiva en derechos, es lo que un poco define la política pública migratoria

uruguaya. Y sin lugar a dudas cuando nos encontremos dentro de un año para adelante, nos vamos a encontrar con un montón de procedimientos nuevos o más, como fue por ejemplo la diversificación de visas que hicimos el año pasado que también se van añadiendo a la política migratoria. Está en la interrogante si ésta política migratoria continuará o no continuará, depende para nosotros de la filosofía y de cada gobierno que pueda estar. Si hay gobiernos que ven a la migración como algo de criminalidad o restrictivo o de quien entiende que le saca el trabajo a los uruguayos, lo más seguro empieza a haber una regresión en toda ésta sumatoria de políticas basadas en derechos donde se va a empezar a encontrar una madeja y una problemática bastante complicada.

¿Entonces tú dirías que a partir del giro a la izquierda, es decir a partir del 2005 se puso una intencionalidad diferente al pasado?

Si, si! Y una cosa importante cuando hablamos de migración ósea sin lugar a dudas la circulación de personas en el mundo no era lo mismo hace 10 años atrás, y eso es un elemento muy importante. Mientras que antes había sólo 172 millones de personas girando, hoy hay más de 258 millones. Y dónde tenemos un Cono Sur donde hay 6 millones de nacionales que dan vuelta, y tenemos más de 10 millones de nacionales extra MERCOSUR, entonces ese fenómeno un poco te obliga a ir viendo y monitoreando que si bien puedes tener una normativa modelo, ideal, después vas a tener que ir tocando determinados procedimientos y decretos, capaz que son los que reglamentan las leyes para ir con la nueva filosofía ésta del trinomio que yo te digo simplificando, modernización tecnológica, simplificación administrativa, y perspectiva en derechos. Por eso es muy importante lo que hizo la izquierda, además creo que se tiene que potencializar más. Porque me pongo a pensar que si nosotros hubiésemos quedado estáticos anterior al 2008 con más de 80000 personas viviendo en el Uruguay, sin haber aplicado un proceso de facilitación para poder documentarse, teníamos 80000 indocumentados, irregulares. Y eso es explotación laboral, no acceso a derechos, todo lo que que eso trae. Eso es otro elemento fundamental, cual es el eje de la política con respecto a ejecutiva migratoria, es la regularización, ese es el fuerte de Uruguay. Regularizamos y después vemos, pero primero regularizamos, cosa que en el mundo no pasa, ¿no?.

¿Cuáles crees fueron sus objetivos. Demográficos, Económicos, de Seguridad, etc? Se puede precisar por períodos.

Bueno, es lo que yo te digo de la política migratoria que los escenarios te hacen ver como tenes que ir caminando. Sin lugar a dudas en el 2005 el punto fue focal, la vinculación con los uruguayos en el exterior, después en el 2010 empieza a haber el sesgo del retorno de los uruguayos concomitantemente del 2010, 2011, 2012, el tema de la elección por parte del extranjero de venir a Uruguay entonces eso fue ir acomodando un poco los objetivos y los procedimientos como para poder con la ley madre tratar de abarcar a todos las personas migrantes.

A mi me pasa algo, cuando vos decís, ¿vos hiciste esto por el tema demográfico? Como que tiene un sesgo muy utilitario, ¿no?, lo hago porque me sirve. Pero en realidad lo hago por la persona, por el Ser Humano. Si eso que yo hago después decanta en que yo logro tener un aumento demográfico, si después logro de que porque lo regularizo acá y luego puede aportar a la seguridad social, bienvenido sea.

Realmente después que vos haces la lectura, si 80000 personas más, es más población, y dentro de esas 80000 personas hay un 80% que son población económicamente activa, o que están en edad de reproducir, bueno, bárbaro, pero el foco del asunto es focalizarnos en el día a día a la gente de poder si elige venir a vivir a Uruguay... Vos fijate que Uruguay tiene la posibilidad que si vos venís como turista, y vos mañana decís me enamoré del país, me enamoré de una uruguayana o me enamoré de una extranjera que estaba en Uruguay o me enamoré de un extranjero, y voy y me cambio de categoría migratoria, y es más, te cambias de categoría migratoria y automáticamente ya pasas a ser solicitante de residencia.

¿Se puede pensar que en la política de vinculación y retorno se quiso de alguna forma recuperar la "fuga de cerebros"?

Quizás pudo haber algún sesgo en la administración del 2005 a acá, de pensar en recuperar los cerebros. Lo que pasa que también lo que ha demostrado la vida que muchas veces está bueno, y eso también lo ha visto el siglo 21 lo ha dado, de compartimientos de residencias, de dos países o de tres países. Y de que el altamente calificado me sirve más que esté en el exterior que acá, pero que aporte al Uruguay. Entonces eso es un cambio de visión de decir

bueno me vinculo con los altamente calificados, y para que todos retornen, no me parece que es un error. Si alguien pensó así, creo que se equivocó. Uruguay no puede sostener los estándares de vida, o los regímenes de vida de la vida que lleva cada uno, y si muchas veces me traigo un científico que está el meollo del mundo, en el meollo del asunto, lo sacó de la órbita y me lo traigo para acá. Digo hoy en día igual también los medios de comunicación han avanzado muchísimo, se ve que se hace telemedicina a distancia, que el Doctor Cohen en Facultad, tiene una clínica de telemedicina donde se hacen determinadas consultas con otros científicos, otros médicos, especializados en enfermedades raras ahí donde se hace. También se trabaja en vinculación con los encuentros altamente calificados, apunta a eso, Ciencias básicas de ciencia y tecnología, TICS.

¿ Hay un programa específico de política migratoria en Uruguay? Si hay, cuales son sus componentes y principales líneas de acción.

Hubo un programa, pero como yo te decía al principio el programa del 2005 estaba focalizado netamente a la vinculación con los uruguayos en el exterior, si ves el programa de la izquierda uruguaya en el 2004 no es un programa que hable mucho de la inmigración, respondiendo al dinamismo. Después había alguna población de inmigrantes como los peruanos o bolivianos pero digo no se vislumbraba el tema este. Eso sí igual de todas maneras cuando la ley del 2008, esboza los primeros artículos, lo esboza desde el punto de vista también pensando y con una proyección a futuro para que el inmigrante también pudiera tener los mismos derechos que los nacionales pero creo que también se hizo eso por un tema reflejo. Si yo quiero que el uruguayo en España pueda tener todos los derechos, yo no puedo ser tan hipócrita de querer los derechos para mis nacionales, y no para los que eligen venir a vivir. Entonces creo que ahí también hubo un equilibrio de propuesta entre emigración e inmigración, sin lugar a duda.

¿Cuales crees son los grandes hitos en Política Migratoria en el período 2005-2018? Por ejemplo la ley 18.250

Bueno después para mi fue también el relacionamiento con el uruguayo en el exterior, uno, la modernización que se utilizaron en los trámites migratorios a los uruguayos como a los que

vienen acá. Después, bueno, por supuesto que esa transversalidad y relacionamiento en la JNM creo que es un hito importante dentro de lo que es la política práctica. Y el otro es el buscar siempre la transversalidad en el tema, ¿no?, no por no ser miembro de la junta no es menos importante. La elaboración del documento marco es un hito, como un "libro blanco", de política buena. Capaz que también un hito grande fue cambiar una ley de 1946, ¿no?, ese es el mojón yo creo, es el mayor. Y crear las bases para poder desarrollar, y bueno después el hecho de que Uruguay sea protagonista en la región y en el mundo sobre la política migratoria también es un hito, que Uruguay llegue a Marruecos diciendo de que los 23 objetivos que tenía ya los tiene casi todos internalizados y haciendo, lo del Pacto Mundial es muy importante. Mientras que los países dicen vamos hacia allá, Uruguay ya está allá.

¿A qué responden las políticas o la política? Son programáticas o coyunturales

También ojo que se puede confundir acciones con política. Hay que saber bien, que puedes definir la política con un conjunto de acciones planificadas que responden a esa política. Entonces ahí también el hecho de que por ejemplo: el Ministerio de Vivienda también agregue a los inmigrantes para entregarles garantía de alquiler como lo está haciendo, para mí es una acción que está integrada dentro de una política. O por ejemplo lo que ha hecho esta Escuela de Ciudad Vieja cuando se encontró con 30% de los niños, (La de Portugal), cuando se encontró con un 30% de niños migrantes, ellos aplicaron determinadas acciones de fomentar el interculturalismo la integración y todo eso, y también eso está referido a una política, podríamos decir una política educativa, pero que está, osea una acción que está dentro de una política educativa que transversalmente toca la política migratoria.

Lo que tuvo la ley 18.250 es la visión de prisma de ver lo que iba a pasar dentro de tres años, ¿no?. Ó sea, si bien como dijimos se basó en una política de vinculación con los uruguayos, una institucionalidad, pero también miró para adelante y dijo pero si me llega a venir gente, tengo una normativa. Entonces ahí está entre lo programático y lo coyuntural. Hay una mezcla que no sabría decirte bien, que sin lugar a duda, mañana una coyuntura nivel internacional, te puede llevar a rever los niveles programáticos de política y poder decir tengo que ajustar esto o lo otro.

¿Cuál es el grado de institucionalidad que crees que tienen? Alto, bajo, medio...

Para mí alto. Sí, porque vas de lo específico a lo transversal. Los organismos dentro de la junta, al interior de cada organismo tienen sectores que toca el tema migratorio. También existen políticas de capacitación a esos funcionarios. Y también yo creo que existe a nivel transversal existen lugares como educación, salud, y un montón de lugares más, donde también se toca el tema migratorio.

La direccionalidad con la que se ha diseñado la política ¿creen que ha sido con igual intencionalidad para la emigración que para la inmigración? Si, No ¿Por que?

Eso lo que pasa también es que respondemos al tema de lo que fue pasando a nivel coyuntural. Hoy está siendo más hacia la inmigración que a la emigración, porque la emigración ya la hicimos en períodos anteriores y ya está en pleno funcionamiento, ¿no?.

¿Existe una selectividad en cuanto a quienes están dirigidas, o composición (Mármora)?

Al Ser Humano, esa es la parte selectiva de la Política Migratoria Uruguay que es al Ser Humano. No importa la nacionalidad, no importa el color, la raza, el credo, el sexo.

¿Cuál ha sido la intención, objetivo en la formulación de estas políticas?

En ésta parte también, nosotros lo hablamos que todo fue basado en la perspectiva de derechos pero también responde a una diversidad cultural, a una diversidad a la integración de interculturalidad. Hay diferentes flechas para sacar ahí, ¿no?.

¿Que actores creen han sido imprescindibles en el “discurso argumental” para el diseño de las políticas? ¿Creen que la cancillería adquirió un papel de mayor importancia en el período 2005 - 2018 en el diseño e implementación?

Hay un actor que nosotros no podemos dejar afuera que es la población, ¿no?. Y es donde nosotros, para mí, es donde vemos mayor problema para la aceptación de una Política Pública Migratoria. Donde vos tenes estadísticas con grado de discriminación alto, donde muchas

veces te manifiestan que creen que los migrantes vienen a robar el trabajo. Eso es un cambio de mentalidad que sólo el Estado no lo puede dar. Y por supuesto que hay que informar, que hay que pregonar con campañas publicitarias. Pero la mentalidad algunas veces es complicada de cambiar y eso yo creo que ha sido el mayor obstáculo que se ha tenido. Por supuesto que no todo el mundo por suerte, pero existe. Algunas veces cuando vos aplicas una política que es diferencial para alguna persona que es inmigrante, no tiene redes familiares, redes sociales, y que le aplicas una facilidad para integrarse, capaz que salta un nacional a decirte: ¿Y por qué no me das a mi y le das a él?. Entonces eso es un tema bastante complicado que sobrepasa al Estado uruguayo. Creo que es ahí que el Estado uruguayo, la Sociedad Civil, toda la institucionalidad, que tienen que tratar de pregonar el cambio de mentalidad, que no es fácil.

Fijate una cosa, que no hemos podido cambiar, que el uruguayo en el exterior, puedan votar desde el exterior. Entonces ese es un grave problema. Y que lo “tiras” a la interna de la sociedad uruguaya y de todos los sectores políticos, no la izquierda sólo, no es que la izquierda es la bandera. Ahora si, hay un sector de la izquierda que es la bandera, que está pregonando pero...

La cancillería ha sido un actor importante en la articulación y la coordinación, eso sin lugar a dudas, la esencia de la cancillería es que tiene que hacer política exterior, pero también tiene que articular y coordinar con el de adentro y si verdaderamente no es lo mismo la cancillería anterior al 2005 que ahora. En 2014 la presidencia de la JNM pasó a la cancillería, y pasó por el tema de ser articuladora y coordinadora.

¿ Y algún otro actor?

La Dirección Nacional de Migraciones. Yo me pongo a pensar y a nivel institucional la Junta, y con sus integrantes y todo, pero la otra la Sociedad Civil. Para mi van de la mano, para mi tienen que ir de la mano, y Uruguay esto lo ha hecho bien. Tanto con la normativa de reconocer la Sociedad Civil dentro como fuera.

Por último si tuvieras que seleccionar algunas de estas categorías (se entrega una planilla con la categorización de políticas migratorias de Lelio Mármora, ver en anexo), ¿cuales crees a implementado Uruguay en el último tiempo?

La primera: Objetivo general RETENCIÓN, Objetivo específico: Asentar la población por medio de un mayor desarrollo. (Se dan ejemplos de programas y acciones del cuadro de Marmora).

Estamos en un mundo que hay que verlo con muchos más ojos que para decir: retengo. Creo que hay que focalizar. Si, por supuesto que hay que desarrollar Política Pública basada en el desarrollo. Basadas en la inversión pública o privada, para generar fuentes de trabajo, también Martínez el otro día habló sobre estar viendo continuamente ese cambio de modalidad de trabajo que va a existir o que ya está existiendo, que en 2 años capaz que van a desaparecer 200 fuentes de trabajo que hay que ver cómo se sustituyen, y como recapacitas a la persona.

¿Pero ustedes dicen que ésta RETENCIÓN es como un objetivo general?

Está dentro del programa, dentro del programa del Documento Marco una de las cuatro está. Retención, Emigración, Retorno, Inmigración, hay cuatro ejes. La Retención es una. Lo que no se si está bien expresado eso.

Después PROMOCIÓN, como objetivo específico Fomentar la inmigración (Se ejemplifica con Programas del cuadro).

En realidad de promover que vengan, no. Pero no hubo un adrede a decir vengan, la cosa es que a nivel coyuntural y programático tenes que vienen, y vos tenes que modificar o ver la forma como para recibirlo de la mejor manera. Pero no hubo una intencionalidad de decir vengan, vengan, vengan.

Después la otra es REGULACIÓN, (se ejemplifica)

Y eso es una cosa fuerte que hubo en Uruguay. (Se contesta positivo a el objetivo específico de facilitar la libre circulación internacional de las personas, Se contesta negativo al objetivo específico de canalizar movimientos migratorios, y negativo a restringir la inmigración)

Una pregunta, acá por ejemplo con el tema visas?

La metodología general de ingreso y egreso de un país, se da por visa. Lo que pasa que Uruguay ha sido uno de los países que ha firmado mayor exención de visa con otros países. Lo que pasa con respecto a una población que tiene ingresar con visa es que Uruguay no ha llegado a un acuerdo con el país de eliminar la visa.

¿Cómo Dominicana por ejemplo?

Y no Dominicana... lo que fue de Dominicana fue un tema netamente de seguridad y porque Dominicana no ayudó a reventar las redes de trata y tráfico, y nos pidieron ellos que le pusiéramos visa. Eso fue claro y en el 2014 cuando nosotros nos sentamos en la mesa y les dijimos muchachos está pasando esto, ¿Cómo podemos hacer?, nos dijeron: pongan la visa porque nosotros hoy no tenemos condiciones de poder desbaratar las redes que se hacen en dominicana. Y ahí fue, o ponemos la visa o seguíamos recibiendo aviones llenos de personas engañadas. Ahí fue un tema netamente de proteger más al migrante que otra cosa. Y con el tema Cuba, que básicamente es que no se ha llegado a un acuerdo con el país, con Cuba, como para eliminar la visa, la reciprocidad en el tema.

Mira que a nivel de convención de trabajadores migratorios, un montón de aspectos a nivel internacional, la visa no está considerada como un elemento distorsionador o negativo para la inmigración.

Luego el objetivo de Recuperación (se describe objetivos específicos del cuadro)

(Al objetivo específico de promover y facilitar la repatriación se contesta positivo, al de activar participación del emigrado con sociedad de origen, también)

Por último el de Incorporación, teniendo como objetivo específico promover la integración del inmigrante a la sociedad receptora.

Si, si, si! Bueno ahí también creo que colaboramos mucho con la Sociedad Civil, cuando se hace la fiesta de las migraciones, cuando se trabaja ahora a nivel institucional. Bueno ahora vamos a hacer el seminario de migración y ciudadanía, que no lo hacemos nosotros, lo hace la Sociedad Civil.

Entrevista 2:

Mag. Martín Koolhaas, profesor asistente en el Programa de Población, Unidad Multidisciplinaria (FCS, UdelaR).

Es Magíster en Demografía y Estudios de Población por la Universidad de la República y licenciado en Ciencia Política por la misma universidad. Actualmente es candidato a doctor del Programa de Doctorado en Ciencias Sociales con especialización en Estudios de Población. Sus temas actuales de investigación giran en torno a la integración social y económica de inmigrantes extranjeros y retornados, la dinámica y selectividad de la migración internacional de retorno, la inserción laboral de inmigrantes y retornados y las actitudes de la población nativa hacia extranjeros y retornados, con énfasis en Uruguay.

¿Crees que existe una política migratoria definida en Uruguay? Si hay ¿Cuáles son sus componentes?

Es una respuesta difícil de decir categóricamente si o no. Yo creo que sí, cada vez hay una política migratoria delineada de una forma más clara. El primer componente de esa política es la ley del 2008 la 18250 que establece una serie de cuestiones que después se van a ir reglamentando, de hecho hay un decreto de reglamentación en 2009. Se van sucediendo cosas con el paso de los años, que diez años después yo creo que sí, que se puede decir que hay una política migratoria. Es cierto que no hay una política de integración de los inmigrantes. Es un componente de una política, cumple con la definición que dice Marmora. Me parece que esto de la falta de política de integración es un componente de la política migratoria, pero la no

existencia, tampoco invalida que existan otros componentes. La ley de migración es un indicador claro. Se creó una institucionalidad, demoró mucho la junta nacional de migración se crea por ley en el 2008 y realmente empieza a funcionar de forma fluida en los años recientes. La política en los años anteriores al 2008 prácticamente no existía, en los años posteriores fueron tomando más forma. Los consejos consultivos y la oficina de retorno y bienvenida son anteriores a la ley.

¿Que cosas te parece que mejorarían a la política migratoria uruguaya?

Obviamente faltan muchas cosas, no hay evaluación o monitoreo. A nivel del Estado no abundan las políticas que estén evaluadas y monitoreadas. Se ha avanzado mucho. Por ejemplo, el estado uruguayo en los primeros años del gobierno del Frente creó la Agencia de Evaluación y Gestión del Estado. No tengo claro que tanto se avanzó en eso. Toda política debería ser evaluada y monitoreada pero en la práctica sabemos que no. La falta de una política o de programa es una política en sí misma. Estoy de acuerdo de que falta una política de integración a los inmigrantes que es un componente. Es un árbol que tiene algunas ramas y otras no, metafóricamente.

Lo otro es el tema de los datos. Obviamente para evaluar y monitorear nosotros como demógrafos estamos acostumbrados a trabajar con censo, encuestas, con fuentes oficiales. Tenemos la necesidad de contar con datos sobre el fenómeno migratorio, hay mucho déficit en ese sentido. Las políticas se hacen a ciegas, es algo que suele pasar. Hemos hecho solicitudes de información a los organismos que tienen competencias en temas migratorios como el ministerio de relaciones exteriores o el ministerio del interior y les hemos señalado cosa que se podrían hacer pero siempre ha quedado en la nada. Como no son organismos que tengan la competencia primordial de producir estadísticas yo creo que a la larga lo que no es prioritario terminar sin hacer. Reconozco si que el ministerio de RREE a producido y difunde estadísticas de los permisos de residencia que concede. Nosotros hicimos una sugerencia para uniformar los criterios de información que se relevan en los permisos de residencia, para que RREE y DNM releve la misma información.

¿Crees que en el periodo 2005-2018 los gobiernos pusieron una intencionalidad diferente a los periodos anteriores en la política migratoria?

Si, yo creo que hay un discurso claramente diferente. Se intenta hacer una política con perspectiva de derechos, el ejemplo más claro es la ley que es ejemplar y paradigmática, en esto secunda a Argentina en ese liderazgo por lo menos en Sudamérica que aparece en términos globales como bastante progresista.

En los periodos anteriores prácticamente no se habla y no existía la política migratoria. En términos de inmigración prácticamente no había, lo que había prácticamente era emigración. Hubo un intento antes de 2005 de vincular a los uruguayos, sobre todo los altamente calificados. En la época de la restauración democrática hubo un programa para fomentar el retorno de exiliados.

Algunas cosas que se suceden en este periodo tienen su origen en años atrás. Por ejemplo en el 2002 se aprueba el acuerdo de residencia del Mercosur a nivel regional. El fenómeno de la integración regional excede a los gobiernos de izquierda, se genera durante los gobiernos neo liberales. Uruguay lo internaliza en 2006.

A partir del 2005 el tema fundamental era el retorno, ahí hay una desconfianza de los partidos de la oposición actual a el tema de la inmigración porque visualizaban que los inmigrados son más de izquierda que de derecha. Ahí claramente el Frente Amplio sabía que el tema de la inmigración lo iba a tomar. Esto empieza a tomar forma con el periodo de Mujica y con Almagro de canciller, se alentaba a los uruguayos a retornar. Hay un uso político de la migración, es una muestra de lo bien que estaba el país en contraposición a lo que se hablaba de emigración.

Lo del Mercosur se inscribe en una tendencia más regional, no tengo muy claro por que Uruguay da ese paso más en dar residencia permanente, mientras que el acuerdo establece dar residencia temporal.

¿Qué actores fueron importantes a la hora de diseñar la política migratoria Uruguay en este periodo? ¿Crees que la academia jugó un rol importante?

Yo creo que desde la academia Pilar pudo haber tomado un rol más importante. Lo nuestro es un tipo de trabajo desde donde es más difícil de unir a la política. El actor fundamental es la sociedad civil organizada, Idas y Vueltas, la red de apoyo al migrante, entre otras. A nivel de actor del Estado el MRREE se puso en los hombros todo esto. A nivel político hay un tema

con la DNM que depende del Ministerio del Interior que le presta más atención a la seguridad pública. Políticamente Almagro el tema de la migración lo movió, le sirvió para posicionar al país como uno ejemplar en materia de derechos y progresista.

¿Cuales crees que son los grandes hitos en política migratoria en el periodo 2005-2018?

La ley de refugio en 2006, en 2008 la ley de migraciones, 2014 la ley de residencia Mercosur. El decreto reglamentario de 2009. En 2014 es el gran hito, no sólo la ley si no que RREE pase a ponerse el tema sobre los hombros, que se cree la Junta Nacional de Migración que cuente con una asesoría técnica. Hay una debilidad que el cargo de secretario técnico sigue siendo remunerado por OIM y es un cargo que debería ser presupuestado por el estado. Lo de los visados me parece un hito importante, la imposición de un visado a las personas de república dominicana en 2014. El tema de los refugiados, no solo de los programas (Guantánamo, sirios), posicionan a Uruguay como un país progresista en materia de derechos. La creación de la unidad de trabajo del ministerio de trabajo es otro hito importante.

¿A qué crees que responden los elementos para regular la migración en Uruguay? ¿Son coyunturales, programáticos o ambas?

En general es coyuntural. Es mucho más reactivo que proactivo. Se van poniendo las cosas atrás.

¿Cual es el grado de institucionalidad que crees que tienen la política migratoria en el Uruguay?

Creo que la institucionalidad ahora es alta. Ha ido creciendo a lo largo del tiempo. Todo se ha aceitado mucho. Partiendo de la base que la política es regular la entrada y salida de la población, dar permisos de residencia. Falta todo lo relativo a la integración.

La direccionalidad con la que se ha diseñado la política ¿Crees que ha sido con igual intencionalidad para la inmigración como la emigración?

En un origen el tema principal era la emigración de uruguayos. Los temas centrales eran la vinculación y el retorno. Eso tiene un componente más programático que coyuntural. Ahora el centro pasa a ser la política de inmigración y eso es claramente coyuntural.

La direccionalidad lo asocio al componente programático.

La mayor parte de la ley está pensada para las poblaciones emigrantes y retornados. El documento de la junta es claramente de política de emigración. Denota una mayor maduración del tema de la emigración. La inmigración es un fenómeno más nuevo, más dinámico. De un día para el otro, se complican las cosas en Venezuela y empiezan a venir mas venezolanos. La emigración es un tema más estructural y permanente.

¿Existe una selectividad en cuanto a quiénes está dirigida? o con posición?

En el discurso claramente no, pero si. Yo creo que hay una contradicción en la práctica. Todos somos iguales antes la ley, los inmigrantes son iguales a los nativos, tienen los mismos derechos. En la práctica pasa que al interior de la propia persona inmigrante se está haciendo una diferenciación importante con el tema de visados o no, y con el tema de los beneficios de los asociados al Mercosur. Eso establece una selectividad por nacionalidad y no por otros atributos. Hay otras contradicciones en el interior de la propia normativa. Hay leyes o decretos que establecen no igualdad de derechos entre nacionales y extranjeros, sobre todo lo que me parece más grave, leyes aprobadas posteriormente al 2008. Por ejemplo el sistema nacional de cuidados establece que para ser beneficiario tenes que tener al menos 10 años de residencia en Uruguay, algo que es el buque insignia de este periodo de gobierno, como el fue el plan de emergencia del primero. Otro ejemplo es la interrupción voluntaria del embarazo, establece un año mínimo de residencia y otro en la universidad de la República en donde es algo más atendible, una regulación del '88, que el acceso para inscribirse debes tener tres años de residencia en el Uruguay. Depende también de la facultades, las facultades del área de la salud son las más reacias a eliminar ese reglamento. Es algo que tiende a cambiar dentro de la universidad.

¿Cual crees que ha sido la intención u objetivo en la formulación de la políticas?

Tiene más que ver con una idea de derechos humanos, de mostrar una imagen de país progresista en ese tema. A la vez se intenta dar el ejemplo y mejorar las condiciones en que los compatriotas acceden a residencias en el exterior. Una cuestión de difusión de políticas o transferencias de políticas. Los organismos internacionales tienen un rol importantes como la OIM. Si se revisa la literatura de factores explicativos de políticas aparece. Es importante el pacto global por las migraciones, por una migración segura, ordenada y regular.

Si tuvieras que seleccionar una de estas categorías? ¿Cual crees que ha implementado Uruguay en este último tiempo? (Se realiza en base al cuadro de clasificación de políticas de Mármora)

Retención- Es muy indirecto, por ejemplo en plan nacional de juventud está el objetivo de reducir las propensiones migratorias, que los jóvenes se quieran ir.

Promoción- No conozco nada que se haya hecho.

Regulación- Todavía en concreto no hay nada hecho. A nivel de Mercosur si. Me resulta difícil identificar un año.

Canalización- No

Restringir- El visado de los dominicanos y cubanos.

Recuperación- Desde 2005, todo muy tímidamente. Todo muy desde el discurso

Incorporación- Todavía nada. Hay alguna iniciativa, como desde INEFOP en capacitación para inmigrantes y refugiados.

Entrevista 3:

Hendrina Roodenburg es co-fundadora de la ONG “Idas y vueltas” en el 2003. Desde sus comienzos siempre fue una organización sin fines de lucro. Comenzó siendo una red de apoyo solidario y profesional para personas que se iban del Uruguay o que ya estaban en el exterior, luego apoyando el retorno de los uruguayos que emigraron. Y por último, hace varios años incorporó el trabajo de recepción de inmigrantes que llegan al Uruguay.

Se realiza una introducción de la definición de política migratoria, y se expone la hipótesis.

Teniendo en cuenta que la ONG se funda en el año 2003, ¿notas algún cambio en la Política Migratoria Uruguaya en ese momento respecto a la del período 2005-2018?

Y por supuesto que sí, por supuesto que sí. Porque en aquel entonces ni siquiera existía la ley que ahora tenemos. Que es una buena ley, que eso yo creo que todo el mundo está de acuerdo. Es interesante que en la ley se diga que migrar es un derecho, y yo creo que eso es la guía, o que tendría que ser la guía para toda Política del Estado, teniendo en cuenta eso. Es un cambio muy importante, es un cambio que nosotros empezamos por uruguayos en el exterior, con gente que se iba, que se iba mucha gente, mucha gente emigraba. Y había muchísima gente en el exterior, que todavía hay, pero después vino una etapa de retorno. Y claro eso no es lo mismo recibir compatriotas, o muchos que han estado afuera, que recibir a inmigrantes. Claro, es muy diferente todo.

¿Que crees del debate existente o no de la Política Migratoria Uruguaya, es decir que existe o no Política Migratoria Uruguaya?

Yo pienso que en realidad Uruguay es un país que se destaca en la región, eso nadie lo puede debatir, me parece, en que es más benévolo, es mejor en su actuar con los inmigrantes, retornados y todo esto, que muchos países de la región. En la posibilidad de obtener documentos, etc, etc. Todo esto lo reconocemos.

Lo que también es cierto, que no existe La Política del Estado al entender de la Sociedad Civil. Porque sabemos que Uruguay es un país de "chacras", y cuesta muchísimo coordinar. Tenemos una Junta Nacional de Migraciones, pero el CCAM, que es el Consejo Consultivo Asesor de Migraciones, va solamente a una parte de la reunión, que nunca entendemos por qué no podemos estar en toda reunión. Porque, qué bueno sería escuchar, y estar al tanto de lo que se está organizando, hablando, tratando, debatiendo, en la misma junta, y no hay forma, les hemos pedido muchas veces y nos dicen que no, que no corresponde y que no está bueno. Pero nosotros consideramos que sí. Además yo creo que la Junta tiene que ser un órgano de elaboración, que lo dice creo que en la misma ley que la junta tiene que elaborar la política, o hacer respuesta de la política de Estado, que es casi un reconocimiento de que no existe. Y además hacen muchas cosas, pero hay muchas cosas aisladas, que MTSS hace, que BPS hace, que MRREE hace, que el Ministerio del Interior hace; como que todo el mundo hace, pero no hay una Política de cohesión.

¿Vos decís como que faltan protocolos o formas de cómo recibir tal población?

Como que no existe el plan de lo que vamos a hacer. Se hizo el Documento Marco, que a nosotros como Sociedad Civil no nos satisfizo para nada, pero para nada. Y la parte de recibir la inmigración es muy chiquitita, y no clara.

¿Qué hitos de la PMU destacarías del período 2005-2018, en cuanto a instrumentación por ejemplo?

Ta, en un momento se empezó con la Respuesta Rápida, en el Ministerio del Interior, cuando estaba Carlos del Puente, el director, y todo el mundo dijo que eso no podía ser y que iba a ser un caos, y no fue ningún caos, fue fantástico. Yo tengo recuerdos de antes de la imposición de la visa para República Dominicana, la gente llevaba una semana en el país y venía a darse (no se escucha) con cédula y con carnet de salud en la mano, y eso fue un tiempo fantástico. Porque claro tanta energía que va, cuánto tiempo, cuánto esfuerzo, cuánta explicación, cuanto todo para el tema de la documentación, y todavía esto por tema visa, plata, todo. Entonces, pero, el momento de aplicar la Respuesta Rápida, eso fue un cambio un antes y un después, ahora no funciona tanto como en el año 2008, creo que se empezó con

esto, pero igual existe y no está mal, no está mal. Podrían estar mejor los tiempos, pero no está mal. Está el tema de la Residencia MERCOSUR, que lo hablamos siempre también con los venezolanos y las venezolanas, suerte que lo tenemos, suerte que lo tenemos, porque todos los venezolanos se pueden adherir a eso y costó mucho para que los plazos se achicaran y se organizaron, y ta, muchos debates y todo esto, pero ahora está funcionando muchísimo mejor por suerte. Y no es poca cosa.

¿Qué rol crees ha jugado la Sociedad Civil en el diseño e implementación de la Política Migratoria, y los migrantes? ¿Tienes algún ejemplo?

Sí, yo pienso que es como siempre lo que es el papel de la Sociedad Civil. La Sociedad Civil está en contacto directo, diario, continuo con la realidad del momento. Y a la vez toma el papel de defensa de los derechos de, y entonces, en conjunto con los protagonistas y el público objetivo cómo hay que llamarlo. Y esto es el secreto de que nuestros aportes realmente aunque no les guste cuando criticamos, y esto y lo otro, pero en realidad siempre lo notamos, nosotros señalamos cosas, dijimos hace dos años creo que fue, que fue bastante duro el debate, sobre los tiempos para ser atendidos los venezolanos, en dos meses se resolvió y empezó a funcionar bien. Entonces, nosotros vemos que primero nos critican porque somos duras y no leales y no entendemos, y demasiado críticos, pero, después, vemos lo que pasa con la visa de Cuba. Nosotros tanto hablamos sobre eso, no estamos satisfechos, porque queremos que no haya visa. Pero hay un gran cambio en lo que era la visa primaria que se exigía a los cubanos para venir a Uruguay, y lo que es el sistema de visas ahora, es un gran cambio, y eso no es casualidad.

¿A qué crees que responden los instrumentos para regular la migración en Uruguay? ¿Crees son Coyunturales, Programáticos, o ambos? (Se explica el concepto, se ejemplifica con Uruguayos en el exterior)

Yo creo que también en la parte de uruguayos en el exterior, está el gran debate del voto que nunca llega, y todo esto, pero yo creo que también es la misma gente. Se empezó con un tema de Consejos Consultivos, y eso llevó también, la gente se organizó y siguió reclamando cosas, y está empezando a dar respuesta a muchos de los reclamos, eso es verdad. Pero es en

base a que se pidió, mucha cosa. Porque yo no creo que, hagas la política que hagas el tema del RETORNO es muy complejo. Yo no creo que si se cambia una política, de repente van a venir, yo que se 400 mil uruguayos vuelven porque Uruguay pone tal cosa, o la otra. Yo creo que es un tema derechos y principios que forma parte de Uruguay, parte de la Nación, y es por ahí, pero no es con la idea de que tienen que volver o que no tienen que volver, yo creo que no es eso.

¿Cual es el grado de institucionalidad que crees que tiene la PMU?

Sí, yo creo que sí, que ha aumentado. Pero que no es lo suficiente, es cierto que la junta puede llamar a cualquier ministerio, cualquier organismo y todo esto, y supongo que lo harán, cada tanto. Pero no alcanza. Es como que sigue habiendo, como cosas aisladas.

Hacemos tal cosa, pero no está como inserta en un gran plan de como hacemos con ésto, en una política realmente entre todos.

La direccionalidad con la que se ha diseñado la política ¿crees que ha sido con igual intencionalidad para la emigración que para la inmigración? Si, No ¿Por que?

Yo pienso que el Uruguay, que es una cosa que yo, en realidad no estoy muy de acuerdo, yo también soy inmigrante. Como que sigue habiendo eso de que el que se va es un traidor. Como que en realidad cuando se habla de política de RETENCIÓN, esto a mí me da como chucho. Claro, es una palabra, un concepto que a mi me parece horrible. Aunque fuera por razones tontas si a mi me gusta la comida japonesa y el estilo de vida japonés, ¿que pasa?, si yo capaz que nací en el país equivocado, tendría que haber nacido en Japón, porque es más como soy yo y me siento mejor allí. Entonces, ¿está mal que yo me voy?,no, no está nada mal. El mundo es grande, el mundo es de todos, nosotros somos de sin fronteras, Entonces eso de ignorar la gente que se va... Ojalá, eso sí, ojalá que toda la gente que se va sea bien recibida a donde se va, eso si me importaría.

Sí acá, en general vimos que es mucho más fuerte la política para responder a la inmigración que para emigración.

No, pero está en la cabeza. Y obviamente tú no vas a pensar en el tema de alojamiento de los uruguayos en el exterior, porque es algo bastante lejos para ti. Pero claro, si la gente viene a tu país, tienes que asegurarte que tenga a donde ir. Tendría que.

¿Existe una selectividad en cuanto a quienes están dirigidas, o composición (Mármora)?

Claro yo creo que sí, porque mira el famoso mapa de las visas, ahí te dice todo. Ahí te dice todo. ¿Que querés que te diga? Más claro que el agua. Unos son mucho más bienvenidos que otros, lamentablemente. Aunque no se diga.

¿Cuál ha sido la intención, objetivo en la formulación de estas políticas?

Ahí yo creo que genuinamente todo el mundo en el Estado se dio cuenta que no podíamos seguir con una ley absolutamente obsoleta, discriminatoria, y horrible, que habría que hacer algo nuevo y sí, y eso se hizo, no tengo porque dudar, con buenas intenciones.

Después, ¿que cosas se te ocurren que pueden mejorar?

Yo pienso por ejemplo que la comunicación con la CCAM debería ser mucho más profunda, no como que ta, nos reunimos dos horas, y tres cuarto de hora con ustedes y el acta nunca llega porque es difícil que circule. Entonces si me dice eso, de que es difícil que circule, yo creo que siendo un decreto importante que tiene que firmar 4 ministerios, yo creo que en un mismo día se puede hacer. Es cuestión de la importancia que le das. Entonces yo creo que eso sería una cosa muy importante, yo supongo también que faltan sistematizar datos, nos pasa en la misma organización. Yo creo que a nivel país también, y compenetrarse más con la realidad del país. Compenetrarse más, ¿que es lo que está pasando? Porque además es evidente que hay datos que circulan que no son correctos. Cuando el MIDES nos dice que hay 15 migrantes que duermen en la calle, estamos seguros que no saben encontrarlos.

Por último, si tuvieras que seleccionar algunas de estas categorías (se entrega una planilla con la categorización de políticas migratorias de Lelio Marmora), ¿cuales crees a implementado Uruguay en el período 2005 - 2018?

RETENCIÓN: (Se explica el concepto, se hace referencia al Documento Marco)

Yo creo que el sentido si es así, como que todos los uruguayos se tendrían que quedar siempre a vivir en Uruguay, que eso sería lo ideal. Pero en la práctica no veo muy bien qué es lo que se hace para eso.

PROMOCIÓN: (Se explica el concepto)

(Da a entender que se da una promoción del país, cita el ejemplo de las personas que conocieron Uruguay por el Presidente Mujica, pero no con la aplicación de una política determinada). (Contesta negativo al objetivo de expulsar población).

REGULACIÓN: (Se explica concepto)

Ej: Facilitar la libre circulación de las personas: (Contesta positivo)

Ej: Canalizar los movimientos migratorios: (Contesta negativo)

Restringir inmigración:

Lo que más hace, es con el tema visas.

RECUPERACIÓN:

Ej: Promover y facilitar la repatriación

Ej: Activar participación del emigrado con sociedad de origen:

(Contesta positivo) Yo creo que de alguna manera hay una intención de facilitar el retorno, pero de hecho, si tu ves realmente los beneficios que tenes como retornado es bien poco. Y

repatriación es tan complejo, que se hace con uruguayas y uruguayos que están tan complicados en el exterior y a veces se traen para acá. Yo no sé si después hay seguimiento de qué pasa después acá.

INCORPORACIÓN: (Se explica objetivo específico)

Yo creo que en el Estado puede haber, que no hay, una política en contra por lo menos. Y eso no es poca cosa, el Estado no. Y de alguna manera podemos decir que si es un país que da mucha importancia a la documentación como es Uruguay, que en ese sentido favorece, porque claro es fácil conseguir la documentación. Entonces es una forma de integrarse.

Apéndice 3: Mapa

¿A QUÉ PAÍSES LE EXIGE VISA URUGUAY?

Se exige visa para un total de 109 países **americanos, asiáticos, africanos y europeos orientales.**



Fuente: Espacio de Asesoría Legal de la Asociación Idas y Vueltas.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- ACNUR. (2018a). *Fact Sheet Uruguay*. Recuperado de: https://www.acnur.org/op/op_fs/5ba90f024/fact-sheet-uruguay.html
- ACNUR. (2018b). *Tendencias Globales Desplazamiento forzado en 2018*. Recuperado de <https://www.acnur.org/5d09c37c4.pdf>
- ACNUR. (s.f.). *Uruguay*. Recuperado de: <https://www.acnur.org/uruguay.html>
- Aguiar, C., Bervejillo, F., Errea, E., Garcé, A., Mezzera, J., Pellegrino, A., Secco, J. (2008) *Sur, Migración y Después*. Montevideo: UNFPA / Rumbos.
- Arenal, C. (1994) *Introducción a las Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos.
- Banco Mundial. (2012, 20 septiembre). *La crisis económica y los objetivos de desarrollo del milenio*. Recuperado de: <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2009/04/24/the-economic-crisis-and-the-millennium-development-goals>
- Calduch, R. (1991) *Relaciones Internacionales*. Madrid: Ediciones Ciencias Sociales.
- Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación. (2018). *Residencias permanentes nacionales MERCOSUR y familiares de uruguayos extranjeros (Informe sobre residencias enero – abril 2018)*. Recuperado de: http://www.jnm.gub.uy/images/documentos/Informe_Residencias_2018_Primer_cuatrimestre.pdf
- Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación - MRREE. (2017). *Retornos y Repatriaciones (Informe Anual 2017)*. Recuperado de http://www.jnm.gub.uy/images/documentos/Informe_Retornos_y_Repatriaciones_MRREE_2017.pdf
- DNM.(s.f.). *Autoridades*. Recuperado de <https://migracion.minterior.gub.uy/index.php/autoridades>
- Ferro Clérico, Lilia (2006) *Democracia y Política Exterior: Uruguay (1985-2006)*. *América Latino Hoy*, 44, pp.115-132. Ediciones Universidad de Salamanca
- FHUCE. (s.f.). *Núcleo de Estudios Migratorios y Movimientos de Población*. Recuperado de <https://www.fhuce.edu.uy/index.php/nucleo-de-estudios-migratorios>

- Fonseca, J., Silvetti, L., Sosa, R., Ubal, I., Belmudes, C. (2019) *Un muro de papel: La exigencia de visa de ingreso a migrantes en Uruguay.*
- IMPO. (2008). *Ley N° 18250: Ley de migraciones.* Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18250-2008>
- IMPO. (2009). Decreto N° 394/009: Reglamentación de la ley N° 18.250. LEY DE MIGRACIONES. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/394-2009>
- IMPO. (2016). *Resolución N° 576/016: Documento Marco sobre Política Migratoria en Uruguay.* Recuperado de: <https://www.impo.com.uy/bases/resoluciones-originales/576-2016/2>
- INDDHH. (2019). *Informe de la Comisión Honoraria del Voto en el Exterior.* Recuperado de <https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/comunicacion/noticias/informe-de-la-comision-honoraria-del-voto-en-el-exterior>
- JNM. (2017). *Se presentó la Unidad de Migración del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.* Recuperado de: <http://www.jnm.gub.uy/noticias/28-se-presento-la-unidad-de-migracion-del-mtss.html>
- JNM. (s.f.). *Consejo Consultivo Asesor de Migración - CCAM.* Recuperado de <http://www.jnm.gub.uy/sociedad-civil/ccam.html>
- Koolhaas, M., & Nathan, M. (2013). *Inmigrantes Internacionales y Retornados en Uruguay: Magnitud y Características* (Informe de resultados del Censo de Población 2011). Recuperado de: https://uruguay.iom.int/sites/default/files/publicaciones/informe_migracion_internacional_%202013_web.pdf
- Koolhaas, M. (2015) *Migración internacional de retorno en Uruguay: magnitud, selectividad y reinserción laboral en tiempos de crisis económica internacional* (Tesis de maestría en demografía y estudios de población). Universidad de la República Facultad de Ciencias Sociales, Unidad Multidisciplinaria - Programa de Población.
- Koolhaas, M. (2016). *Magnitud y selectividad de la migración de retorno en Uruguay (1986-2015).* Revista Latinoamericana de Población, 10(15), 107–133. Recuperado de: <http://www.jnm.gub.uy/images/documentos/docu-13.pdf>

- López, L., Zurbriggen, C., Carranza, J., Novick, S., Póvoa-Neto, E., Sprandel, M.A., et al. (2010) *Estado actual y perspectivas de las políticas migratorias en el MERCOSUR*. Montevideo : FLACSO-Uruguay.
- M. F Jensen (s.f.). Inmigrantes en Chile: la exclusión vista desde la política migratoria chilena. En: *Migración y políticas públicas* (pp. 105–130). Recuperado de: http://www.alapop.org/alap/SerieInvestigaciones/InvestigacionesSIIaSi9/Migraciones_ParteII-1.pdf
- Mármora, L. (1997) *Las Políticas de Migraciones internacionales*. Madrid- Buenos Aires: Alianza Editorial.
- Massey, D. (2017) *Comprender las migraciones internacionales. Teorías, prácticas y políticas migratorias*. Barcelona: Ediciones Bellaterra. Recuperado de: <http://web.flacso.edu.uy/assets/politicas-migratorias.pdf>
- Massey, D. S, Arango, J., Hugo, G., Kouaouci, A., Pellegrino, A., & Taylor, J. E. (1993). *Theories of International Migration: A Review and Appraisal*. Recuperado de https://www.jstor.org/stable/2938462?origin=JSTOR-pdf&seq=1#metadata_info_tab_contents
- Massey, D. S. (2015). *A Missing Element in Migration Theories*. Transnational Press London, 12(3), 279–299. Recuperado de migrationletters.com
- MIDES. (2017). *Caracterización de las nuevas corrientes migratorias: Nuevos orígenes latinoamericanos: estudio de caso de las personas peruanas y dominicanas en Uruguay* (Informe final). Recuperado de <http://sociocultural.mides.gub.uy/innovaportal/file/76604/1/caracterizacion-de-las-nuevas-corrientes-migratorias-en-uruguay..pdf>
- MIDES. (2019). *Derechos Humanos y Migración*. Recuperado de <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/derechos-humanos-migracion>
- MIDES (2017). *Caracterización de las nuevas corrientes migratorias en Uruguay. Nuevos orígenes latinoamericanos: estudio de caso de las personas peruanas y dominicanas*. Montevideo: MIDES. (equipo de investigación FCS: V.Prieto, S.Robaina, M.Koolhaas).
- MRREE. (s.f.). Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación. Recuperado de

<https://www.gub.uy/ministerio-relaciones-exteriores/institucional/estructura-del-organismo/direccion-general-para-asuntos-consulares-vinculacion>

- OIM. (2011). *Perfil Migratorio de Uruguay 2011*. Recuperado de <http://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/sites/6/2014/11/Perfil-Migratorio-Uruguay-2011.pdf>
- OIM. (2018). GLOBAL MIGRATION INDICATORS 2018. Recuperado de: https://publications.iom.int/system/files/pdf/global_migration_indicators_2018.pdf
- OIM. (2019). *A propósito de la OIM*. Recuperado de: <https://www.iom.int/es/proposito-de-la-oim>
- ONU. (2018, 1 agosto). *In Focus: Siria*. Recuperado de: <https://news.un.org/es/focus/siria>
- ONU. (2019a). *Migración*. Recuperado de: <https://www.un.org/es/sections/issues-depth/migration/>
- ONU. (2019b) *Venezolanos, Nicaragua, México... Las noticias del viernes*. (2019). Recuperado de <https://news.un.org/es/story/2019/02/1451711>
- PNUD. (s.f.). *Human Development Data (1990-2017) | Human Development Reports*. Recuperado de <http://hdr.undp.org/en/data>
- SEPREDI, Departamento Web | Presidencia de la República Oriental del Uruguay. (2009, 20 abril). *Uruguay continúa creciendo en su economía a pesar de la crisis internacional*. Recuperado de: http://archivo.presidencia.gub.uy/_web/noticias/2009/04/2009042004.htm
- Taks, J. (2010). *Antecedentes y desafíos de las políticas de migración en Uruguay*. En FLACSO, Estado actual y perspectivas de las políticas migratorias en el MERCOSUR (pp. 151-179). Montevideo, Uruguay: Logos. Recuperado de <http://web.flacso.edu.uy/assets/politicas-migratorias.pdf>
- Uriarte, P., & Fossatti, L. (2018). *Informe Acceso a la vivienda y población migrante en Montevideo*. Recuperado de https://www.fhuce.edu.uy/images/NEMMPO/Informe_acceso_a_la_vivienda.pdf
- Urwicz, T. (2019, 26 julio). *El 25% de las cédulas nuevas son de cubanos y venezolanos*. El País. Recuperado de <https://www.elpais.com.uy/informacion/sociedad/cedulas-nuevas-son-cubanos-venezolanos.html>

- Zurita González, Jesús, Martínez Pérez, Juan Froilán, Rodríguez Montoya, Francisco, *La crisis financiera y económica del 2008. Origen y consecuencias en los Estados Unidos y México*. El Cotidiano [en línea] 2009, (Septiembre-Octubre) : Recuperado de :<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32512739003>> ISSN 0186-1840