

A decorative background featuring numerous stylized birds in flight, rendered in dark blue, light blue, orange, and green, scattered across the top half of the dark blue cover.

## Documento resumen

Plan Nacional de Integración  
para personas migrantes,  
solicitantes de refugio  
y refugiadas, Uruguay  
**2023-2024**



JUNTA NACIONAL  
DE MIGRACIÓN  
URUGUAY

## Créditos

Coordinación: Andrés Freire

Comunicación: Lic. Laura Recalde Carballo

Diseño: Sebastián Ferreira Napoli

Fotografía: Comunicación de Presidencia de la República



## Documento resumen

# Plan Nacional de Integración para personas migrantes, solicitantes de refugio y refugiadas, Uruguay 2023-2024



Uruguay  
**Presidencia**



Esta publicación fue posible con el apoyo de la  
Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional.



El Plan Nacional de Integración 2023-2024 fue elaborado por la Junta Nacional de Migración, órgano asesor y coordinador de las políticas migratorias del Poder Ejecutivo, y contó con la colaboración de la Comisión de Refugiados, responsable de planificar, promover y coordinar políticas en materia de refugio.

Agosto de 2023

## *Autoridades*

Luis Lacalle Pou

*Presidente de la República*

Nicolás Martinelli

*Ministerio del Interior*

Omar Paganini

*Ministerio de Relaciones Exteriores*

Pablo Mieres

*Ministerio de Trabajo y Seguridad Social*

Martín Lema

*Ministerio de Desarrollo Social*

Pablo Da Silveira

*Ministro de Educación y Cultura*

Karina Rando

*Ministra de Salud Pública*

Raúl Lozano

*Ministro de Vivienda y Ordenamiento Territorial*



# Junta Nacional de Migración (JNM)

## *Presidencia de la República*

- Mariano Berro, *Director Ejecutivo de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional*
- Claudia Romano, *Gerenta de la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional*

## *Ministerio de Relaciones Exteriores*

- Embajador Dr. Ricardo Duarte, *Director General para Asuntos Consulares y Vinculación, Presidente de la JNM*
- Dra. Marina Sande, *Directora de Migración Internacional*

## *Ministerio del Interior – Dirección Nacional de Migración*

- Crio. Mayor (R) Eduardo Mata Castro, *Director Nacional de Migración*
- Crio. (PA)(CC) Esc. Soledad Sánchez, *Coordinadora Administrativa*

## *Ministerio de Trabajo y Seguridad Social*

- Esc. Virgina Scarppe, *Adjunta de la Dirección General de Secretaría*
- Lic. Rosanna Lamónaca, *Coordinadora de la Unidad de Migración*

## *Ministerio de Desarrollo Social*

- Dra. Lorena Jones, *Directora de la División Derechos Humanos*
- Dra. Natalia Jubin, *Jefa del Departamento de Migrantes*

## *Secretaría Ejecutiva de la JNM*

- Mag. Andrés Freire







# Presentación

La movilidad humana tiene una gran relevancia histórica para Uruguay. Hoy las personas nacidas en el exterior representan aproximadamente el 3 % de la población total, de las cuales una tercera parte inmigraron al país recientemente.

El escenario actual, marcado por un aumento importante de la llegada de personas migrantes, solicitantes de refugio y refugiadas que buscan residir de forma transitoria o permanente, plantea importantes retos y oportunidades.

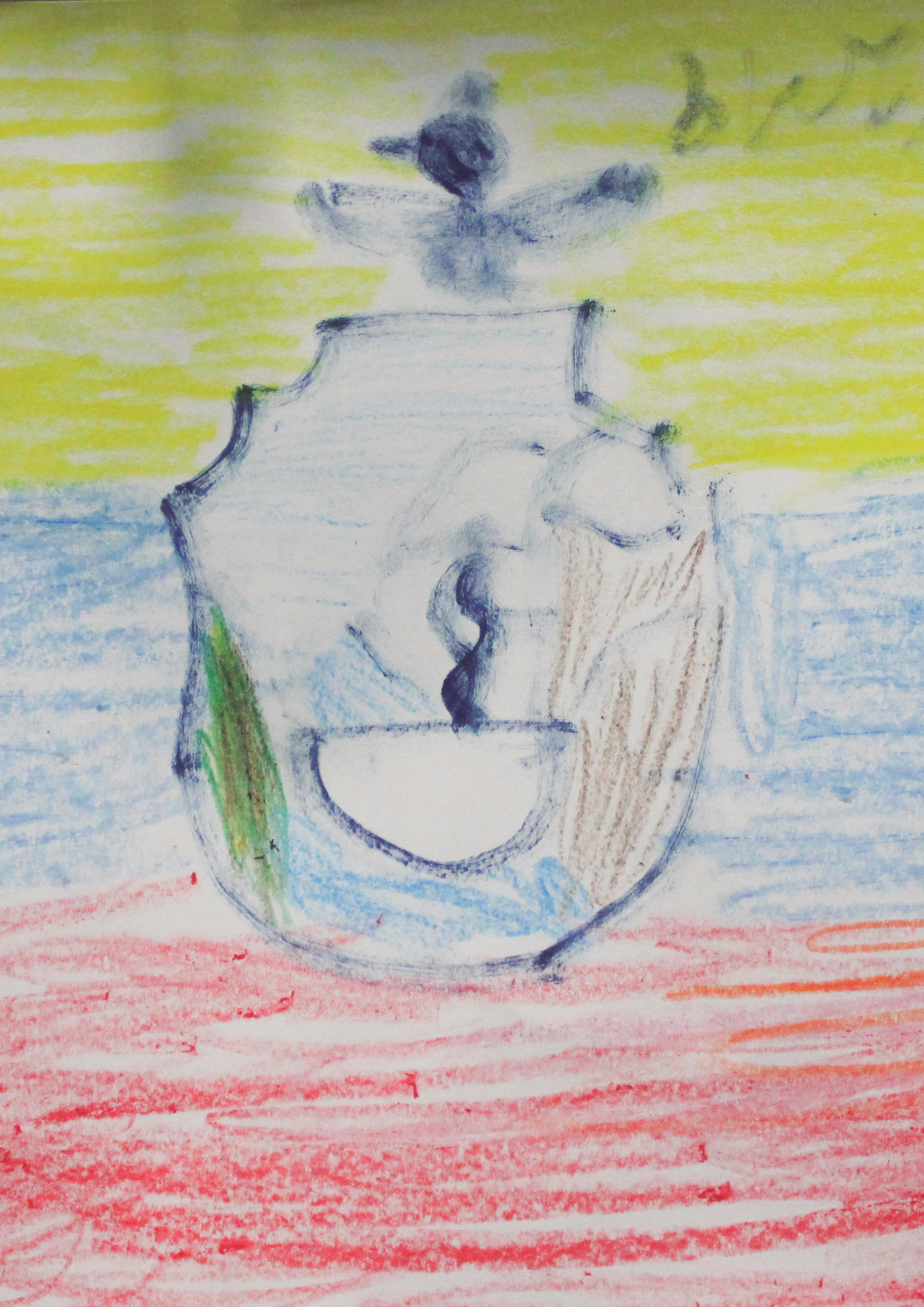
En el presente siglo Uruguay generó normativa de vanguardia sobre migración y refugio, principalmente a partir de promulgación de las leyes N° 18.250, Ley de Migración, y N° 18.076, Ley de Refugiados. Asimismo, la creación de la Junta Nacional de Migración (JNM) y de la Comisión de Refugiados (CORE), órganos responsables de las políticas sobre movilidad humana internacional, fueron claves para una mejor gobernanza y gestión de los flujos mixtos.

Actualmente se presenta un conjunto de desafíos, tanto respecto a la garantía y ejercicio de los derechos humanos fundamentales y la igualdad de derechos y obligaciones de las personas extranjeras y sus familias, como sobre el significativo aporte que la movilidad humana, bien gestionada, tiene para el país.

Este Plan constituye un hito, al tratarse del primer plan específico en la materia. Con base en las buenas prácticas que Uruguay cuenta en materia de integración e inclusión de esta población, permitirá mejorar la articulación de las políticas públicas nacionales sobre movilidad humana ya existentes, ejecutando una estrategia integral, transversal e intersectorial, con objetivos comunes y acciones concretas definidas como prioritarias, abarcando a todo el territorio nacional y a los distintos niveles de gobierno.

Fue elaborado por la Junta Nacional de Migración, órgano asesor y coordinador de las políticas migratorias del Poder Ejecutivo; y con la colaboración de la Comisión de Refugiados, responsable de planificar, promover y coordinar políticas en materia de refugio. Contó con la cooperación de la OIM, ACNUR y la República de Costa Rica. Asimismo, es producto del trabajo de todos quienes han participado en su construcción.







# Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

Uruguay ha asumido un firme compromiso con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, y con el principio fundamental de “no dejar a nadie atrás”.

En ese mismo ámbito adhirió al Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (2018) y al Pacto Mundial sobre los Refugiados (2018). Estos acuerdos intergubernamentales presentan un marco global y de referencia para la mejor gobernanza y gestión de la movilidad humana mundial, al tiempo que representan la voluntad de los Estados miembros de fortalecer la cooperación y la solidaridad internacional con las personas migrantes y refugiadas, y los países que las reciben y acogen.

La iniciativa de generar este instrumento de política responde también al cumplimiento de la Meta 10.7, y otras conexas de los ODS, que busca facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas.

## Marco normativo

El Plan es coherente, en sus principios y enfoque, con los fundamentales instrumentos internacionales y regionales de protección de los Derechos Humanos y sus protocolos facultativos a los que Uruguay ha adherido, así como otros no vinculantes pero de gran importancia para el país.

Se enmarca en la normativa nacional específica sobre migración y refugio, tal como las Leyes N° 18.250 y N° 18.076, y aquella estrechamente vinculada que, junto a los preceptos que dicta la Constitución de la República, determinan los fundamentos y principios sobre los cuales se establecen y desarrollan las políticas nacionales en la materia.





# Objetivo general del PNI

Garantizar la integración de la población migrante, solicitante de refugio y refugiada, así como promover su contribución al desarrollo del país, en el marco del enfoque de derechos humanos de las políticas nacionales de migración y refugio.

## Objetivos generales y específicos <sup>1</sup>

Ejes estratégicos	Objetivos generales	Objetivos específicos
1. Acceso a la documentación y regularización	Fortalecer la política de regularización migratoria, refugio y documentación, como herramientas fundamentales para la integración de personas migrantes, solicitantes de refugio y refugiadas.	<p>1. Generar herramientas adecuadas que permitan garantizar el acceso de la población objetivo a la información sobre la regularización migratoria, el procedimiento de determinación de la condición de refugiado/a y el trámite de documentación.</p> <p>2. Fomentar instancias de comunicación e intercambio entre las instituciones públicas en los distintos niveles de gobierno, a efectos de armonizar criterios aplicables a los trámites, mejorar la disponibilidad de información y favorecer la coordinación.</p> <p>3. Atender especialmente, desde una perspectiva de derechos humanos, situaciones no contempladas en los mecanismos previstos en los que existan barreras para el acceso al proceso de regularización, al procedimiento de determinación de la condición de refugiado/a y/o al documento nacional de identidad electrónico.</p>
2. Empleo	Generar condiciones que favorezcan la inserción laboral de las personas migrantes, solicitantes de refugio y refugiadas, mediante acciones interinstitucionales, en el marco de políticas de igualdad de oportunidades, con enfoque de derechos humanos e interseccionalidad.	<p>1. Fomentar el diálogo social multinivel y multiactoral en materia de empleo para la población migrante, solicitante de refugio y refugiada, con participación del Estado, de colectivos migrantes, la sociedad civil, el sector privado y la representación sindical.</p> <p>2. Realizar acciones de sensibilización en materia de empleo y movilidad humana dirigidas a la población.</p> <p>3. Promover la orientación socioeducativo-laboral para la población migrante, solicitante de refugio y refugiada, en todo el territorio nacional.</p>

<sup>1</sup> Las acciones, indicadores, metas y otros componentes, pueden encontrarse en el documento final del PNI.

Ejes estratégicos	Objetivos generales	Objetivos específicos
3. Educación	<p>1. Garantizar el acceso a la educación de la población migrante, solicitantes de refugio y refugiadas, y promover trayectorias educativas exitosas en todos los niveles de enseñanza, a lo largo de toda la vida.</p> <p>2. Promover entornos educativos interculturales libres de discriminación.</p>	<p>1. Mejorar las condiciones de ingreso, de continuidad educativa y egreso de la población objetivo, a través del diseño de nuevos mecanismos y optimización de trámites.</p> <p>2. Impulsar la elaboración y difusión de información de calidad sobre el ámbito educativo para la población objetivo.</p> <p>3. Promover el fortalecimiento los registros administrativos del ámbito educativo, en todos sus niveles, para generar prácticas que permitan la mejor inclusión de la población objetivo.</p> <p>4. Promover la educación intercultural fortaleciendo la sensibilización y formación de los actores del sistema educativo.</p>
4. Salud	Garantizar el acceso universal a la salud integral de las personas migrantes, solicitantes de refugio y refugiadas, en todo el territorio nacional.	<p>1. Asegurar el acceso de población objetivo a las diferentes prestaciones de salud nacionales y su continuidad asistencial.</p> <p>2. Reforzar el acceso de la población objetivo a la información de interés sobre cobertura, prestaciones, programas y derechos en salud.</p> <p>3. Fortalecer y propiciar capacitaciones en movilidad humana y acceso a la salud, dirigidas a personal de salud y referentes territoriales.</p>
5. Vivienda	Fortalecer el acceso de la población migrante, solicitante de refugio y refugiada a alternativas habitacionales, en todo el territorio nacional, incorporando su especificidad.	<p>1. Facilitar el acceso de la población objetivo a información pública sobre alternativas habitacionales, sus derechos y obligaciones.</p> <p>2. Fomentar la coordinación entre los programas gubernamentales y no gubernamentales vinculados al acceso a la vivienda de la población objetivo.</p> <p>3. Mejorar la base empírica e información disponible para uso de las instituciones, sobre necesidad de vivienda y trayectoria habitacional de la población migrante, solicitante de refugio y refugiada.</p> <p>4. Fortalecer la participación y coordinación de los agentes vinculados a la toma de decisiones sobre el tema, en los órganos interinstitucionales con competencias en las políticas públicas de migración y refugio.</p> <p>5. Generar soluciones focalizadas para personas y familias inmigradas de menores recursos económicos, para acelerar su integración socio-habitacional y reforzar a las comunidades locales, con enfoque de género y diversidad.</p>

Ejes estratégicos	Objetivos generales	Objetivos específicos
6. Vulneraciones	Promover interinstitucionalmente y desde un enfoque intersectorial, la convivencia, la diversidad y la cohesión social, combatiendo el racismo, la xenofobia y otras formas de discriminación.	<p>1. Facilitar el acceso a la información pública sobre servicios de asesoramiento, patrocinio legal gratuito y mecanismos de denuncia disponibles para los casos de discriminación que se presentan en distintos ámbitos.</p> <p>2. Fortalecer el tratamiento interinstitucional de los casos de discriminación presentados ante las instituciones competentes, coordinando una derivación responsable.</p> <p>3. Reforzar la sensibilización sobre el tema, en base a la evidencia empírica, en todo el territorio nacional, tanto de la población general como de los funcionarios públicos de los distintos niveles de gobierno, incluyendo personal docente.</p> <p>4. Fortalecer la participación en el tema, de los gobiernos subnacionales y tercer nivel de gobierno.</p>
7. Discriminación, racismo y xenofobia	Promover interinstitucionalmente y desde un enfoque intersectorial, la convivencia, la diversidad y la cohesión social, combatiendo el racismo, la xenofobia y otras formas de discriminación.	<p>1. Facilitar el acceso a la información pública sobre servicios de asesoramiento, patrocinio legal gratuito y mecanismos de denuncia disponibles para los casos de discriminación que se presentan en distintos ámbitos.</p> <p>2. Fortalecer el tratamiento interinstitucional de los casos de discriminación presentados ante las instituciones competentes, coordinando una derivación responsable.</p> <p>3. Reforzar la sensibilización sobre el tema, en base a la evidencia empírica, en todo el territorio nacional, tanto de la población general como de los funcionarios públicos de los distintos niveles de gobierno, incluyendo personal docente.</p> <p>4. Fortalecer la participación en el tema, de los gobiernos subnacionales y tercer nivel de gobierno.</p>
8. Migración altamente calificada	Promover la integración e inserción de las personas trabajadoras migrantes, solicitantes de refugio y refugiadas altamente calificadas que residen en el territorio nacional, fortaleciendo el vínculo positivo entre movilidad y desarrollo.	<p>1. Fortalecer la generación de evidencia empírica sobre el mercado de trabajo.</p> <p>2. Promover acciones que permitan fortalecer interinstitucionalmente las estrategias públicas para la mejor inclusión laboral de la población objetivo, en coordinación con el sector privado, la sociedad civil, la academia y los organismos internacionales.</p> <p>3. Fortalecer las capacidades del sector empresarial sobre movilidad internacional de personas y desarrollo humano.</p>



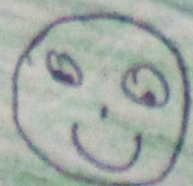
USMAN



PAKISTAN

URUGUAY

AMIGOS,



L.A.S.



# Enfoques

## *Derechos humanos*

El Plan orienta sus acciones con un enfoque que implica el reconocimiento de todas las personas como sujetos de derechos, 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.

El Estado tiene la responsabilidad de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos en la normativa nacional y los instrumentos internacionales ratificados por el país.

## *Género*

Este enfoque, que el Plan incorpora transversalmente, permite identificar y atender especialmente a las desigualdades, asimetrías de poder y vulneraciones, así como al impacto de los roles y estereotipos de género que afectan diferencialmente a las personas desde sus amplias condiciones y diversidades, y en el marco de sistemas de género determinados.

Asimismo, posibilita reconocer especialmente la independencia y capacidad de acción de las mujeres migrantes y refugiadas. El género, construcción histórica, política y social, es un factor con gran incidencia en las experiencias de vida de las personas, que influye en las decisiones para migrar de un país a otro al tiempo que estructura todo el proceso.

## *Generaciones*

Esta perspectiva permite tener en cuenta las necesidades específicas de las personas de acuerdo a su edad, considerando la situación y vulneraciones de niños, niñas y adolescentes, así como de las personas adultas mayores, a fin de garantizar el efectivo y pleno ejercicio de sus derechos.

## *Interculturalidad*

El Plan incorpora un enfoque que define la interculturalidad como la presencia e interacción equitativa de diversas culturas y la posibilidad de generar expresiones culturales compartidas, adquiridas por medio del diálogo y de una actitud de respeto mutuo.<sup>2</sup>

No solo implica el necesario respeto y el reconcomiendo de la diversidad para la convivencia en un mismo espacio social de distintos grupos étnicos y culturales, sino la reivindicación de la existencia de diversas culturas y la integración de los aportes de los diferentes grupos y su interrelación.

## *Territorialidad*

Este enfoque tiene en cuenta la diversidad y especificidad de las realidades territoriales. En una mirada estratégica, para la ejecución de las acciones y la consecución de los objetivos definidos, son necesarias la coordinación y articulación con diversos actores de todo el país, entre ellos los gobiernos departamentales y municipales, la sociedad civil y el sector privado, así como otros actores institucionales y sociales locales, con la visión y capacidades que pueda aportar cada territorio.

## *Integralidad*

El enfoque integral implica una mirada global y la ejecución coordinada en la implementación del Plan. Conlleva superar la fragmentación de miradas, recursos y acciones para el fortalecimiento de la gestión, profundizando el abordaje y tratamiento intersectorial, multinivel, multiactoral y transversal, para una gestión coherente y articulada en procura de objetivos comunes.

## *Interseccionalidad*

Esta perspectiva posibilita visibilizar, a partir del análisis de la interrelación de distintos factores como género, etnia, clase, situación migratoria, origen nacional o lugar de procedencia y edad, entre otros, las diferentes realidades en la que pueden encontrarse las personas migrantes, solicitantes de refugio y refugiadas. La intersección de los mismos determina sus diversas experiencias, oportunidades y desafíos.

Permite además dar cuenta de la discriminación múltiple y la combinación de obstáculos específicos para el ejercicio de derechos a los que se enfrentan los diversos grupos, y construir articuladamente las respuestas institucionales.


---

2 UNESCO, artículo 8 de la Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales.

## *Diversidad*

La diversidad, inherente a la condición humana, enriquece a las sociedades al tiempo que es un factor de desarrollo. Este enfoque promueve el reconocimiento y el respeto a la diversidad con el fin de asegurar la igualdad de oportunidades y la efectiva inclusión social de las personas migrantes, solicitantes de refugio y refugiadas que residen en el país, atendiendo a las exclusiones y desigualdades específicas a las que pueden enfrentarse.





ORDEM E PROGRESSO

16 A



# Metodología de elaboración

*La construcción del Plan incluyó las siguientes acciones:*

- 6 rondas de talleres por cada uno de los 8 ejes temáticos, liderados por un organismo referente.
- Documentos base sobre estado de situación, por cada eje, respecto a la integración y acceso a derechos de las personas migrantes, solicitantes de refugio y refugiadas.
- Reunión plenaria.
- Discusión participativa de documentos de avance.
- Participación de organismos públicos, gobiernos departamentales, sociedad civil, sector privado, academia y organismos internacionales.
- Apoyo de OIM y ACNUR a la Secretaría Técnica del Plan, conformada además por la Secretaría Ejecutiva de la JNM y la Secretaría Permanente de la CORE.
- Consultas a actores referentes.





Descargar  
publicación