



## Ciclo de “Diálogos sobre migración: rol de los gobiernos subnacionales”

### Marco general

El ciclo de “Diálogos sobre migración: rol de los gobiernos subnacionales” fue una iniciativa del Congreso de Intendentes realizada en el marco del Proyecto Fortalecimiento de la Descentralización Política y el Desarrollo Territorial con Equidad (CI – Unión Europea); con la Organización Internacional para las Migraciones de las Naciones Unidas y las Intendencias de Canelones, Montevideo, Rivera y Rocha. Su objetivo fue abordar una temática sensible que ha venido cobrando importancia a nivel nacional con impacto en los gobiernos subnacionales. El primer encuentro estuvo coordinado por el Equipo Metropolitano de Migración de las Intendencias de Canelones y de Montevideo. Se realizó el 8 de setiembre y contó con 95 participantes (56 mujeres y 39 hombres). El segundo Seminario, fue coordinado por el Departamento de Equidad de la Intendencia de Rocha, se realizó el 19 de setiembre y contó con 37 participantes (22 mujeres y 15 hombres). El tercer seminario, lo coordinó el Observatorio Departamental de Migración de la Intendencia de Rivera<sup>1</sup>. Se realizó el 6 de octubre y contó con 57 participantes (24 mujeres y 33 hombres).

Los encuentros fueron instancias de diálogo que habilitaron y permitieron intercambiar experiencias y conocimientos entre actores nacionales y locales, con el objetivo de visibilizar y sensibilizar sobre la población migrante que recibe el país, para contribuir a estar mejor preparados y poder diseñar e implementar políticas públicas articuladas entre el nivel nacional y el nivel subnacional que garanticen los derechos de la población migrante en todo el país. Participaron autoridades del gobierno nacional, los organismos internacionales más relevantes en materia de migración, como así también autoridades y funcionarios de los Gobiernos Departamentales y Municipios de los diferentes territorios donde se desarrollaron.

Por su parte, la Delegación de la Unión Europea en Uruguay valoró positivamente la iniciativa del Congreso de Intendentes de incluir el tema de la migración en el marco del trabajo conjunto que vienen realizando, desde un enfoque de integración y derechos, y se resaltó que la población migrante son factor de desarrollo, por su capital humano, recursos y por propiciar oportunidades para el país y su comunidad.

Bajo la consigna de que la migración contemporánea es un proceso transnacional que se da en una sociedad global y posmoderna, la Organización Internacional para la Migración (OIM) considera que “un migrante es cualquier persona que se desplaza, o se ha desplazado, a través de una frontera internacional o dentro de un país, fuera de su lugar habitual de residencia, independientemente de su situación jurídica, de si el desplazamiento es de carácter voluntario o involuntario, de las causas del desplazamiento o de la duración de su estancia”.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> El gobierno de Rivera creó en 2018 el Observatorio Departamental de Migraciones (ODdeM), en el ámbito de la Dirección General de Promoción y Acción Social, con el objetivo de conformar un espacio interinstitucional para definir las políticas públicas de abordaje departamental en materia de extranjería, migración y asilo. El Observatorio facilita la articulación entre las distintas áreas de gobierno locales, nacionales y con agencias internacionales, en especial en la implementación de las políticas sociales y así generar/mejorar nuevas políticas públicas con foco en la población migrante, especialmente aquella que se encuentra en situación de vulnerabilidad como mujeres embarazadas, NNA y adultos mayores.

<sup>2</sup> International Organization for Migration, Glossary on migration, IML



Por otra parte, la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), convocan a promover políticas más integradas para “no dejar a nadie, ni a ningún territorio atrás”, que involucren a “todo el gobierno” y a “toda la sociedad”, situando a las personas en el centro del desarrollo y articulando un sistema de gobernanza multinivel y multiactor<sup>3</sup>. En ese marco, y entendiendo la migración como un derecho humano y un factor de desarrollo, en 2018 se aprueba el Pacto Mundial para una migración segura, ordenada y regular (PMM), primer acuerdo internacional que aborda todas las dimensiones de la migración. Un acuerdo, que reconoce que no hay una única solución posible para abordar el tema, y que brinda a los Estados flexibilidad para su implementación. Por otra parte, cabe destacar que el PMM cuenta con mecanismos de monitoreo, que contribuyen a dar seguimiento y visibilidad al mismo. En ese marco, en mayo de 2022 se realizó el primer [Foro de Examen de la Migración Internacional \(FEMI\)](#) durante el cual los Estados Miembros acordaron revisar el progreso alcanzado a nivel local, nacional, regional y mundial en la implementación del PMM a través de un enfoque liderado por los Estados y con la participación de todos los actores clave relevantes.

De modo semejante, en el marco del espacio de [Ciudades y Gobiernos Locales Unidos \(CGLU\)](#) en 2022, se aprobó la Carta de Lampedusa: Por la movilidad humana digna y la solidaridad territorial, en la cual se destaca que: “Para los gobiernos locales y regionales, la migración y el desplazamiento no son sólo una cuestión de fronteras. La movilidad humana se refiere a personas que se desplazan dentro y fuera de las fronteras, en busca de oportunidades. Se trata de personas que convergen e intercambian, mientras transitan o se asientan y, en última instancia, reconfiguran las comunidades.” (pág. 6 - UCLG, 2022)<sup>4</sup>

La pandemia del COVID-19, la situación geopolítica actual y el cambio climático han comprometido y revertido los avances que a nivel local y global se venían dando en torno al logro de los ODS. En la región, se han profundizado las desigualdades entre estratos sociales, grupos étnicos y raciales, personas migrantes y personas con discapacidad, con un fuerte sesgo en infancia y género. Retomar la agenda de desarrollo sostenible sin dejar a nadie atrás, y encontrar soluciones solidarias a los complejos desafíos que enfrentamos como humanidad, requiere trabajar de manera cada vez más multidisciplinaria y coordinada, complementando conocimientos, capacidades, experticia y recursos para reconstruir mejor (build back better).

Otro aspecto para destacar refiere a que la movilidad humana no planificada y no organizada en contextos de catástrofes y cambio climático suele tener resultados negativos para los migrantes y las comunidades afectadas. En ese sentido, se considera que una migración bien preparada puede ser una herramienta positiva para la adaptación y la resiliencia climáticas. Como se expone en el último informe del IPCC publicado en febrero de 2022, los “procesos de movilidad humana pueden interpretarse como impactos en los pueblos vulnerables, pero también como estrategias de adaptación para gestionar los riesgos y reducir la exposición, cuando las personas continúan con su vida, temporal o permanentemente, en una situación diferente pero estable, o cuando los miembros de las familias envían remesas a los que permanecen en la zona afectada”. Aprovechar los resultados positivos de la migración para la adaptación al clima y la resiliencia requiere, sin embargo, un enfoque

<sup>3</sup> CIDOB (2019): Futuros urbanos: modelos alternativos para las ciudades globales [https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie\\_de\\_publicacion/monografias/monografias/futuros\\_urbanos\\_modelos\\_alternativos\\_para\\_las\\_ciudades\\_globales](https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/monografias/monografias/futuros_urbanos_modelos_alternativos_para_las_ciudades_globales)

<sup>4</sup> UCLG, 2022 – Carta de Lampedusa: Por la movilidad humana digna y la solidaridad territorial. Disponible en: [https://www.uclg.org/sites/default/files/lampedusa-\\_carta-sp.pdf](https://www.uclg.org/sites/default/files/lampedusa-_carta-sp.pdf)



proactivo en colaboración con todos los niveles de gobierno, la sociedad civil, las personas migrantes y las comunidades afectadas.

### Contexto sobre migración en Uruguay

Uruguay ha recibido en los últimos años un importante flujo migratorio, fundamentalmente de países de América Latina. Este fenómeno no es ajeno a la realidad global. En años recientes, los países de América Latina y el Caribe han enfrentado una de las más grandes crisis humanitaria y de desplazamiento en la historia de la región. Hasta la fecha, más de 7 millones de refugiados y migrantes de Venezuela han salido de su país de origen, y se estima que 5,9 millones migraron a países de América Latina y el Caribe<sup>5</sup>

Según el análisis integrado de los registros administrativos y las fuentes estadísticas más recientes, el número de personas migrantes que reside hace menos de cinco años en Uruguay se incrementó en un 80% respecto al censo de 2011. Asimismo, un estudio reciente realizado por el Sistema de Naciones Unidas en el país, indica que la población migrante que se recibe, “se encuentra en edades activas y con niveles educativos altos” (Naciones Unidas Uruguay, 2021), por lo que se consideran factor impulsor para el desarrollo del país, en tanto pueden contribuir al cambio de las estructuras etarias de la población nacional y mejorar la relación de activos y pasivos, así como aumentar y diversificar ofertas de trabajo. Por otra parte, el 54% de la migración reciente llegada entre 2009 y 2014 son mujeres, arrojando una tasa de desempleo considerablemente superior al de las uruguayas (18%) y seis veces mayor al de los varones migrantes (MIDES, 2017)<sup>6</sup>.

Las principales dificultades con las que se encuentra la población migrante al llegar a Uruguay, más allá del proceso de regularización per se, pueden sintetizarse en los siguientes aspectos: dificultades de acceso al empleo; la calidad del empleo al que se accede (en general precario e irregular); el desajuste existente entre competencias y educación; las formas de compatibilizar responsabilidades laborales y familiares de quienes tienen una red familiar transnacional (aquí y allá); la posibilidad de acceso y permanencia a la vivienda, residiendo en pensiones como principal respuesta habitacional; la incidencia de la pobreza; y las consecuencias de la segregación residencial. Sumado a las dificultades antes señaladas, se han identificado formas y expresiones de discriminación contra las personas migrantes que limitan los puestos de trabajo disponibles, sus salarios, condiciones laborales y crecimiento profesional.

Los gobiernos locales y regionales, y en especial las ciudades, en el contexto actual, se encuentran asumiendo, en muchas oportunidades, actividades que trascienden las funciones tradicionales, incorporando a sus responsabilidades otros oficios, muchos de ellas de carácter social, de protección y promoción de los derechos humanos. Para ello, generan espacios de articulación, iniciativas de cooperación, alianzas, intercambiando experiencias y, transfiriendo conocimientos.

Un dato relevante, a destacar, es que Uruguay es uno de los países de la región con mayor concentración de población en zonas urbanas. Los datos indican, que en América Latina el promedio

<sup>5</sup> Datos extraídos <https://www.r4v.info/>, 16 de noviembre 2022.

<sup>6</sup> <http://monotributo.mides.gub.uy/innovaportal/file/76604/1/caracterizacion-de-las-nuevas-corrientes-migratorias-en-uruguay.pdf>

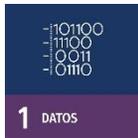


de población que vive en ciudades es del 80,7%, y en Uruguay es del 93%.<sup>7</sup>

Los gobiernos locales tienen un rol relevante y estratégico también en la gestión de los flujos migratorios, para contribuir a una integración en base a derechos. En ese sentido, se considera necesario promover un trabajo articulado y coordinado entre todos los actores del desarrollo, a nivel nacional y regional para recopilar, analizar y hacer un uso eficiente de la información recogida en los puntos de entrada y los servicios de atención que se brindan en los diferentes puntos de ingreso, contando con protocolos nacionales adaptados a la situación departamental.

## Principales desafíos y oportunidades identificadas durante los intercambios según área temática abordada.

### Datos y estadísticas sobre población migrante en los territorios



El Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular establece como Objetivo 1 el Reunir y utilizar datos exactos y desagregados para formular políticas con base empírica.

Los datos son herramientas útiles y necesarias a la hora de diseñar, verificar, medir, ratificar o rectificar políticas públicas. No basta solo con que existan datos sino también es necesario que los mismos se encuentren de forma unificada y en lo posible, centralizados. Si bien Uruguay viene avanzando en la creación y en la unificación de criterios en relación a datos migratorios, continúa siendo un desafío la obtención de datos armonizados y el análisis estadístico de los mismos.

De las herramientas y mecanismos de recolección de datos con los que cuenta hoy el Uruguay se reconoce:

- El Censo Nacional es una de las herramientas imprescindibles, hay que considerar que, dado el dinamismo de los flujos migratorios, y la frecuencia con la que se realiza (cada 10 años), supone que los datos estadísticos puedan ser útiles solo durante un periodo de tiempo menor a otros datos censales. Por otra parte, hasta el momento la obtención de datos migratorios en los censos nacionales ha sido escasa, por lo que se valora positivamente que el próximo censo a realizarse en 2023 incluya un módulo enfocado a la recolección de datos de población migrante.
- La Encuesta Continua de Hogares, permite recolectar información sobre población migrante. La consideración sobre estos datos es que se reconoce la subestimación al contar con la limitante de la no recolección de datos en hogares colectivos. Se estima que un gran porcentaje de personas migrantes recientes que arriban al país se alojan en pensiones habitacionales tanto regulares como irregulares.
- La Etnoencuesta de Inmigración Reciente (ENIR), es otra forma de acceder a información exhaustiva y precisa sobre temas y aspectos particulares del proceso de inclusión social de esta población partiendo del diseño de un cuestionario específico que recoge aspectos relevantes sobre la vida previa a la migración, las instancias críticas del tránsito, y la vida en

<sup>7</sup> CIDOB (2019): Futuros urbanos: modelos alternativos para las ciudades globales [https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie\\_de\\_publicacion/monografias/monografias/futuros\\_urbanos\\_modelos\\_alternativos\\_para\\_las\\_ciudades\\_globales](https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/monografias/monografias/futuros_urbanos_modelos_alternativos_para_las_ciudades_globales)



el país de acogida. Sin embargo, los recursos humanos y financieros que esta conlleva hacen que no sea una herramienta que se implemente con periodicidad<sup>8</sup>.

- En relación a los registros administrativos, se identifica que son una fuente con gran potencial para obtener datos estadísticos con regularidad, por lo que se alienta a emprender proyectos en esta línea. Al mismo tiempo, se señala la importancia en trabajar en la armonización de los registros, por ejemplo, en buscar consenso en los tipos de datos que se registran como ser país de nacimiento, ciudadanía y nacionalidad de personas migrantes.

Se compartió información sobre la herramienta de la OIM: Matriz de Monitoreo de Desplazamiento (DTM, por su sigla en inglés), que permite recolectar, reunir y analizar datos para difundir información crítica sobre la movilidad, las vulnerabilidades y las necesidades de las poblaciones desplazadas y móviles en un período y lugar determinado. La DTM cuenta con 4 tipos de relevamiento estadístico: Evaluación de seguimiento a la movilidad, Registro, Encuestas temáticas y Monitoreo de flujos. A la fecha en el país se han realizado cuatro [rondas DTM](#), cada una con alcances distintos, que buscan contribuir a diseñar políticas eficientes y pertinentes con el objetivo de proporcionar a la población migrante una mejor asistencia en función del contexto.

Si bien a nivel regional desde los gobiernos de América del Sur se visualiza interés sobre el intercambio de datos migratorios, aun es necesario armonizar conceptos que permitan la sistematización y comparación de información, así como reforzar el análisis de uso de datos. En ese contexto, se visualiza como oportunidad el uso de herramientas que permitan crear escenarios, “big data” o redes sociales como fuentes complementarias. Por otra parte, a nivel local, dado que realizan atención directa a población migrante interna e internacional, es necesario avanzar en contar con datos periódicos y confiables, a través de por ejemplo intercambio de buenas prácticas y experiencias.

Se distingue que en relación con la población uruguaya que reside en el exterior los datos con los que se cuenta surgen principalmente de la diferencia que se obtiene de registros administrativos de la balanza de ingresos-egresos y de los datos que voluntariamente ponen a disposición los países de destino. Sería de relevancia que en la medida de lo posible se habilite la obtención de datos más detallados para, entre otros, considerar las necesidades de las personas que emprenden el retorno al país, como el impulsar un relacionamiento con la diáspora más activo que fomente el desarrollo sostenible tanto en Uruguay como en sus comunidades de acogida.

Se reconoce que sería de interés obtener información tanto cualitativa como cuantitativa a nivel departamental y local para habilitar la formulación de respuestas a medida de cada comunidad. De la misma forma se señala que el desafío para desarrollar estudios de este calibre es la financiación y el nivel de prioridad que esto tiene en agenda.

Entre los panelistas se muestra un consenso en la importancia que tiene el contar con datos y estadísticas que habiliten a formulación de políticas públicas que apunten a la reducción de vulnerabilidades y fomenten la integración de la población migrante en las comunidades de acogida.

---

<sup>8</sup> Observatorio de Movilidad Infancia y Familia en Uruguay (OMIF), Información sobre la Etnoencuesta de inmigración reciente. Disponible en: <https://omif.cienciassociales.edu.uy/etnoencuesta-de-inmigracion-reciente/>



Soluciones habitacionales para las personas migrantes que eligen Uruguay para vivir



El Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular establece en el Objetivo 15: proporcionar acceso a los servicios básicos para los migrantes y en el Objetivo 7: abordar y reducir las vulnerabilidades en la migración.

En Uruguay la vivienda es un derecho humano ratificado en el Art. 45 de la Constitución de la República para todos los habitantes del país, claramente extendidos a la población migrante y refugiada, según la Ley 18.250 (Ley de Migraciones) en su artículo 1 y por la Ley 18.076 (Ley de Refugiados) en su artículo 20, respectivamente. Para las personas migrantes, especialmente aquellos en situación de vulnerabilidad, acceder a soluciones habitacionales dignas durante los primeros días de arribo al país es complejo por diferentes razones y supone un punto crítico para su desarrollo personal e integración social.

Entre las principales dificultades que encuentran las personas migrantes que arriban al país es la complejidad de acceso a las garantías para el alquiler particular. En este sentido se ha constatado que existen estafas de alquileres que solicitan dinero en garantía de forma irregular, sin dar siquiera un recibo por lo que las personas ingresan a la vivienda quedando sin ningún tipo de garantías, quedando en situación de desamparo frente a denuncias de ocupación y potenciales desalojos. Otra opción a la que recurren frecuentemente las personas migrantes recién llegadas al país son las viviendas colectivas, el riesgo de esta solución habitacional es que muchas de ellas suponen viviendas irregulares, en las que prevalecen condiciones de hacinamiento y deficiencias en servicios básicos de sanidad. Además, se constata que haciendo abuso de las necesidades y vulnerabilidades que tienen las personas que acuden a la vivienda colectiva, los costos por habitación son muy elevados, y se les solicitan adelantos sin ningún tipo de garantías frente al desalojo. Asimismo, se apunta a la identificación de un incremento de población migrante que acude a radicarse en asentamientos irregulares como solución habitacional.

Se señala como un fenómeno preocupante, el crecimiento del “desalojo como un juicio ajeno”, que responde a personas que acuerdan el alquiler de una vivienda con otra persona que se presenta como administrador de la vivienda y le facilita el ingreso a la misma sin mediar documentos legales que formalicen el acto. Esto conlleva a que ante reclamos de quien ostenta la propiedad legal de la misma, ante la ausencia-desaparición de los supuestos intermediarios, legalmente se procede al desalojo de las personas que la habitan sin que estas puedan imponer ningún recurso legal.

Inserción laboral y económica de las personas migrantes



El Objetivo 6 del Pacto Mundial para las Migraciones promueve la contratación y trabajo decente de la población migrante. Asimismo, el ODS 8 de la Agenda 2030 convoca a impulsar el trabajo decente y el crecimiento económico.

Un elemento clave a considerar es que en la región una proporción significativa de las personas en situación de movilidad se encuentran en edades activas y con niveles educativos altos. El adecuado reconocimiento de este potencial favorece a los Estados y a las comunidades, e impacta positivamente en las estructuras etarias poblacionales, en una mejora en relación de activos y





pasivos, en el crecimiento económico mediante la inyección de capital humano y diversificación de la oferta de trabajo. Una evidencia relevante es que, pese al calificado nivel académico de las personas en situación de movilidad, las barreras en los procesos de regularización, documentación y revalida de títulos o saberes, restringen el acceso al empleo con mejores condiciones, acorde los grados de formación, generalmente especialidades profesionales tendientes a apoyar al desarrollo de los países y suplir las demandas de sectores productivos, industriales y tecnológicos. Esta situación puede darse ante varios escenarios, uno de ellos se fundamenta en la dificultad de obtención de documentos originales del lugar de procedencia.

En el transcurso de las últimas décadas, el fenómeno de la movilidad humana se ha expandido en volumen, dinamismo y complejidad. Durante ese proceso, se evidenció una asociación estrecha entre las migraciones y el mundo del trabajo, en la medida que las personas migrantes buscan una mejor calidad de vida y oportunidades de empleo decente. La búsqueda de trabajo es una de las primeras acciones de las personas migrantes que llegan a nuestro país para lograr obtener un sustento que les permita el pago de su manutención, aspecto fundamental para lograr una rápida inserción, inclusión e integración.

En Uruguay, a partir de 2009, las tendencias migratorias comenzaron a revertirse debido al retorno de personas uruguayas en el exterior y la llegada de personas migrantes de diversos orígenes latinoamericanos. A pesar de los importantes avances normativos alcanzados con la aprobación de la ley 18.250 y la 19.254, se han identificado procesos de exclusión laboral que afectan a la población migrante en diferentes niveles, tales como la dificultad de acceso al empleo, la precarización, discriminación en retribuciones salariales y/o la sobre calificación laboral.

Se resalta el rol de los sindicatos en la protección de los derechos laborales, señalando que en los sectores donde hay formación sindical disminuye la incidencia de violación de los mismos y discriminación entre población migrante y nativa. Sin embargo, se indica que el nivel de sindicalización de la población migrante es muy bajo.



Se señala la importancia de que los servicios de Recursos Humanos tanto de empresas públicas como privadas, salvaguarden los derechos laborales, para lo cual se identifica la necesidad de que el funcionariado este sensibilizado y actualizado en la temática migratoria.

Durante la jornada fue presentado el estudio [“Inmigración y desigualdad en el Mercado de trabajo uruguayo”](#), el cual se recomienda su lectura para profundización en la temática.

Entre los panelistas se propuso generar centros de información, campañas de sensibilización, ventanillas únicas, que permitan sortear barreras idiomáticas y tecnológicas. Avanzar en la eliminación de barreras administrativas, como por ejemplo las reválidas.

Se señaló la pertinencia de habilitar espacios de capacitación y brindar oportunidades para mejorar la inserción al mercado de trabajo. Se compartió la oferta de oportunidades que brinda INEFOP a



toda la población en Uruguay y se presentaron experiencias locales como por ejemplo la orientación que se brinda para la adaptación de curriculum vitae.

Otra línea a fortalecer facilidades para el emprendedurismo, para lo cual se sugiere realizar previamente estudios de mercado que permitan identificar sectores que tengan potencialidad de crecimiento económico. Además, es necesario informar sobre los procesos administrativos y acompañar los primeros pasos de los emprendimientos y asignar financiamiento para el capital inicial de acceso al crédito. Se destaca la diversidad del sistema emprendedor y se alienta a el trabajo en conjunto entre organismos, sociedad civil y sector privado.

### Derechos Humanos y Regularización



El Objetivo 4: Identidad jurídica y documentación, y el Objetivo 5: Vías de migración regular del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular (PMM) reconocen la importancia de la regularización migratoria como una de las principales herramientas para

integrar a los migrantes, promover sus derechos humanos y generar sociedades pacíficas, justas e incluyentes. Asimismo, estos objetivos son fundamentales para lograr la Meta 10.7 del ODS 10 de la Agenda 2030 que promueve facilitar la migración y la movilidad ordenada, segura, regular y responsable de las personas, mediante la implementación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas.

Para garantizar la inclusión social y el ejercicio de derechos de la población migrante es necesario implementar políticas de regularización migratoria efectivas. Regularizar a la población migrantes es un primer paso para iniciar un ciclo virtuoso de integración e inclusión en los Estados de acogida. Para su realización es necesario articular con los distintos niveles de gobierno e incluir a las comunidades de acogida para facilitar la integración y luchar contra la discriminación y la xenofobia. Las situaciones de irregularidad en el estatus migratorio, propicia contextos de extrema vulnerabilidad y afecta las capacidades para acceder al mercado laboral y a la economía formal, a los servicios básicos, a protección y asistencia en el país de acogida.

Las personas migrantes en situación irregular son más proclives a ser víctimas de explotación y están expuestas a graves violaciones de sus derechos fundamentales.

En muchos casos, procesos de regularización restrictivos no inhiben ni impiden la migración, sólo dificultan que las personas migrantes puedan acceder a una vida digna. Se señala que la articulación entre distintas instituciones es fundamental para abordar las diferentes dificultades y particularidades de cada caso. El conocimiento personal e institucional a nivel de terreno, permitió en el período de la pandemia del COVID-19 dar respuestas pertinentes y en tiempo. Se señala la importancia de participación de los gobiernos departamentales en la construcción del Primer Plan Nacional de Integración de Uruguay para personas migrantes, solicitantes de refugio y refugiadas 2023-2024 para garantizar los derechos y la integración de las personas migrantes. En ese sentido, Montevideo, Canelones, Rocha y Rivera son los departamentos que están participando más activamente, promoviendo el enfoque territorial y de frontera necesario para su implementación. Se destaca la importancia de que durante el proceso se sumen más intendencias. El documento busca





no solo ser una guía sino también un compromiso político en materia de migración y refugio. El proceso es liderado por la Junta Nacional de Migración, mediante el apoyo de la OIM y ACNUR como miembros de la Secretaría Técnica, quien propone un cronograma de construcción que va hasta diciembre 2023 estructurado en 8 ejes temáticos coordinados por distintos organismos públicos líderes: empleo (MTSS), educación (MEC), salud (MSP), vivienda (MVOT), acceso a la documentación y regularización (MRREE), personas en situación de vulnerabilidad (MIDES), discriminación racial, migración altamente calificada (AUCI).

Se destaca que está en proceso una reforma del sistema de residencias, el cual implica el traspaso de la gestión de los trámites de residencia del MERCOSUR que actualmente se realizan en el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE) a la Dirección Nacional de Migración (DNM) del Ministerio del Interior. A esta reforma, se suma el trabajo que la DNM está impulsando para la renovación del sistema de gestión de fronteras.

La Sociedad Civil destaca la importancia de que se implementen mejoras en el proceso de regularización que aseguren la regularización de las personas en un corto período de tiempo y que además de los trámites en línea se considere una vía alternativa para personas que arriban al país y no cuentan con medios para una conexión a internet que les habilite a realizar los trámites vía web. Señalan que al día de hoy los trámites para obtener la primera Cédula de Identidad (C.I.) conlleva varios meses entre que se realiza la solicitud de hora, se presentan los documentos requeridos y se otorga la C.I. Destacan que durante el periodo en que la C.I. está en trámite gran porcentaje de las personas migrantes se ven impedida de acceder al mercado laboral lo cual repercute en su integración y potencia las vulnerabilidades. Si bien existe un Comunicado del MTSS<sup>9</sup> que habilita a los empleadores a contratar a las personas con el pasaporte cuando se inició el trámite de residencia, este no es ampliamente conocido y, otras veces, los empleadores optan por candidatos que ya cuentan con C.I. A su vez, se encuentra que coexisten normativas internas que no amparan al trabajador migrante frente al Banco de Seguros del Estado (BSE), con una interpretación desfavorable a las personas migrante, lo que dificulta la contratación sin la cédula uruguaya.

Asimismo, la Sociedad Civil hace hincapié que la información referente a la regularización y los trámites que se deben realizar sean accesibles, claros y adaptados a al público objetivo. En este sentido se citaron ejemplos en los que la información difundida incluye lenguaje institucional que es desconocido por personas que no conocen el sistema gubernamental uruguayo, referencias que no contemplan las especificidades geográficas del territorio.

Por último, la Sociedad Civil invita a que se promueva una revisión del visado para el ingreso a Uruguay y los requisitos para la obtención. Señalan que para ciertas nacionalidades que llegan al país el requerimiento de visado se traduce en que las personas migrantes opten por vías tránsito y entrada irregulares que los coloca en situaciones de extrema vulnerabilidad poniendo en riesgo hasta la vida.

<sup>9</sup> [Contratación de trabajadores extranjeros bajo régimen de dependencia laboral | Ministerio de Trabajo y Seguridad Social \(www.gub.uy\)](http://www.gub.uy)



Trata de personas y tráfico de migrantes



El Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular establece en el Objetivo 9 Reforzar la respuesta transnacional al tráfico ilícito de migrantes y en el Objetivo 10 Prevenir, combatir y erradicar la trata de personas en el contexto de la migración internacional.

Desde Naciones Unidas se señala que el 70% de las víctimas de trata son mujeres y niñas, de manera que esta grave violación de Derechos Humanos no es neutral en cuanto al género. Bajo el lema de “No dejar a nadie atrás”, la Agenda 2030 llama a un esfuerzo conjunto por parte de los países para formular políticas que protejan a los sectores vulnerables, incluyendo a las víctimas de delitos de lesa humanidad como la trata de personas. Para comenzar es preciso hacer la distinción entre ambos delitos:

Table with 3 columns: Elemento, Trata de personas, and Tráfico de Personas. Rows include Objetivo, Desplazamiento, Consentimiento, Tipo de Delito, and Violencia.

Uruguay es país de origen, tránsito y destino de trata de personas y tráfico de migrantes por lo que se resalta la importancia de un trabajo articulado entre actores para combatir ambos delitos. Las redes de trata y tráfico son diversas, tienen distintos tamaños y estructuras jerárquicas y están compuestas por múltiples actores. Existen distintos grados de complejidad en las redes contando con distintas composiciones y características de funcionamiento. En ocasiones las mismas redes también





manejan y/o están asociadas al negocio del narcotráfico, del tráfico de armas y la trata para el robo o el narcomenudeo.

Según el Protocolo Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Mar, Tierra y Aire cada Estado tiene que adoptar las medidas legislativas para tipificar como delito cuando se cometan intencionalmente y con fines de beneficio económico: el tráfico ilícito de migrantes, los delitos para posibilitar el tráfico ilícito: creación de documentos falsos, facilitación, suministro o posesión de documentos y la habilitación de una persona que no sea nacional o residente a permanecer en un Estado sin cumplir los requisitos legales. Uruguay recoge la Convención de NNUU y sus protocolos en Ley Nro. 17.861. Asimismo, se define en la Ley Nro. 19.643 el tráfico de migrantes y en la Ley Nro. 18.250 se prevé una pena de seis meses de prisión a tres años de penitenciaría para los traficantes. A pesar del avance normativo, no hay políticas públicas específicas contra este delito y, sigue siendo un fenómeno muy invisibilizado en el país, que ocurre mayoritariamente a través del cruce por la frontera seca.

Por otro lado, Uruguay tiene una estrategia para prevenir y perseguir la trata de personas. El Decreto [No 304/2015](#) formalizó la Mesa Interinstitucional para la Prevención y Combate a la Trata de Personas, compuesta por representantes de instituciones públicas y organismos de la sociedad civil. En agosto del 2018, el Gobierno aprobó la Ley de Prevención y Combate de la Trata de Personas ([Ley No 19.643](#)) y en setiembre de 2019 el Protocolo de detección e investigación en trata, tráfico y explotación de personas ([Decreto No. 262/2019](#)). El Consejo Nacional de Prevención y Combate a la Trata y Explotación de Personas es, de acuerdo a la citada norma, el ente rector en la materia, teniendo como cometido diseñar y aprobar la política pública.

Se señala que, a nivel del Sistema Judicial, la trata de personas es un delito difícil de identificar y sobre el que hay muy poca jurisprudencia. Sumado a ello, se menciona que en reiteradas ocasiones la dificultad para obtención de pruebas que tipifiquen el delito lleva a que los casos se procesen por los delitos conexos a la trata y no por el delito de trata en sí.

En materia internacional se cuenta con acuerdos formales de cooperación con otros países que incluyen la prevención y combate a la trata de personas. Adicionalmente, se encuentran en fase de negociación acuerdos específicos en la materia con diversos países. Para las zonas fronterizas se señala que un factor a estudiar para una mejor detección y combate es la cooperación entre autoridades e instituciones locales, se invita a pensar en mecanismos limítrofes que facilden la investigación y respuesta rápida, como ser el trabajo conjunto entre cuerpos policiales Uruguay – Brasil.

En Uruguay se constata que la trata de personas se establece tanto para fines de explotación sexual y/o laboral, de carácter nacional o internacional. La trata de personas es un problema instalado en el país y existen rutas identificadas de trata sexual que operan de forma continua desde hace más de treinta años. Se identifica que, en un gran porcentaje de los casos, la trata de personas se desarrolla en espacios fronterizos y se caracteriza por la dificultad de establecer límites claros en cuanto al territorio, lo que impide ver e identificar el delito de trata con claridad<sup>10</sup>.

Las modalidades de captación son diversas, evolucionan y mutan constantemente, por ejemplo, desde el inicio de la pandemia por COVID-19 se constató un aumento de reclutamiento de personas

<sup>10</sup> [Investigación Dueños de personas, personas con dueños](#)



migrantes a través de internet. El principal mecanismo de captación por parte de las redes de trata es el engaño. El endeudamiento es frecuentemente utilizado como mecanismo de coacción, al igual que las represalias, y el desarraigo que es fundamental a la hora de limitar los vínculos y perpetuar el control de la víctima.

Las panelistas señalan unánimemente que el combate a la trata y tráfico de personas requiere de un trabajo constante, resaltando la importancia de la recolección y difusión de información, así como campañas de sensibilización. Aunque la sociedad en su totalidad debiera estar informada para identificar y denunciar casos, se hace hincapié por un lado en la formación del funcionariado gubernamental en zonas fronterizas y puntos de entrada-salida del país y por otro en la concientización de las comunidades vulnerables. En este último punto se menciona como referencia que se evalúe la replicabilidad de plan de trabajo que se viene realizando en el marco de la lucha contra la violencia de género.

Como punto de mejora se señala que Uruguay no publica regularmente información sobre sus actividades de lucha contra el tráfico ilícito de personas. El Gobierno no sistematiza datos acerca de sus esfuerzos por hacer cumplir las leyes contra la trata de personas y no tiene un sistema integral para dar seguimiento a los casos que se encuentran en la órbita judicial. El Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) publica comunicados en temática de género (incluyendo la trata de personas), pero no con frecuencia regular.

### Discriminación, xenofobia y racismo



El Pacto Mundial para las Migraciones (PMM) convoca en su Objetivo 16 la inclusión y cohesión social y en el Objetivo 17 eliminar las discriminaciones.

Las personas migrantes tienen derecho al reconocimiento y protección de los derechos humanos estipulados en los instrumentos universales y regionales de derechos humanos. Sin embargo, se presentan brechas y/o ciertas discrepancias entre los marcos normativos y su implementación pragmática, que puede darse por múltiples situaciones como, por ejemplo, la falta de información, sensibilización o capacitación de funcionarios/as públicos, barreras idiomáticas, diferencias culturales, odio racial, discriminación y xenofobia.

En Uruguay, en 2004, por Ley 17.817 se crea La Comisión Honoraria contra el Racismo, la Xenofobia y toda otra forma de Discriminación, con el objetivo de proponer políticas nacionales y medidas concretas para prevenir toda forma de discriminación. Asimismo, a nivel departamental en los últimos años, algunos gobiernos subnacionales han creado direcciones y/o secretarías que, desde un enfoque de derechos humanos, promueven acciones y políticas afirmativas para combatir la discriminación y xenofobia en todas sus formas.

El informe 2021 del Alto Comisionado lamenta la persistencia del racismo sistémico y destaca la necesidad de reformar las instituciones, la legislación, las políticas y las prácticas discriminatorias para romper este ciclo. Por otra parte, informes de OIM manifiestan preocupación por el aumento de la discriminación y xenofobia a nivel regional, e identifican que se esperan mayores niveles de violencia,





explotación y abuso hacia población refugiada y migrante en los próximos años.<sup>11</sup> La irregularidad, la pérdida o limitación a contar con medios de subsistencia, así como las limitadas oportunidades y la falta de viviendas asequibles, contribuyen a aumentar las tensiones sociales, a veces dando lugar a incidentes de xenofobia, discriminación y violencia contra la población migrante.

Es relevante, además, abordar estos temas contemplando la necesidad de incluir medidas de igualdad de género y la interseccionalidad como pilares transversales, que conduzcan a acciones que incorporen la dimensión de discriminación por motivos de género, LGBTQI+, y discapacidad. La discriminación y la xenofobia exponen a personas refugiadas y migrantes a un mayor riesgo de sufrir violaciones de sus derechos.

Se señala trabajar desde un enfoque comunitario a nivel territorial, es fundamental para generar espacios de intercambio y valoración de la multiculturalidad como factor de desarrollo, que contribuya a una coexistencia pacífica, para mitigar y prevenir incidentes de discriminación y xenofobia, y facilitar los procesos de integración dentro de las comunidades.

Se sugiere realizar campañas de comunicación, instancias informativas y capacitaciones, a efectos de sensibilizar a las comunidades de acogida y al funcionariado gubernamental para prevenir la xenofobia y las distintas formas de discriminación para con la población migrante y refugiada.

Se recomienda abogar por políticas públicas de acceso a soluciones habitacionales para población refugiada y migrante sin discriminación según estatus de regularización, etnia o género, para lograr un mayor acceso a los sistemas nacionales de protección social.

---

<sup>11</sup> [Plan de respuesta a refugiados y migrantes de Venezuela](#)