

# MOVILIDAD HU MA NA



# MOVILIDAD HUMANA



Secretaría de Derechos Humanos  
Presidencia de la República Oriental del Uruguay



Agradecemos el aporte y la participación de:

Consejo Directivo de la SDH: Ministro de Relaciones Exteriores, Ministra de Educación y Cultura, Ministro del Interior, Ministra de Desarrollo Social, Secretaría de Presidencia.  
Bağçeşehir University  
Cátedra UNESCO  
Center of Migration, American University in Cairo  
CORE  
Fundación TESA  
Instituto de Investigación Truman para el Avance de la Paz, Israel  
Instituto Truman, Universidad Hebrea de Jerusalén  
International Studies at the Royal Institute for Inter-Faith Studies  
IPPDH  
Junta Nacional de Migración  
Migration Research Center of Koc University, Turquía  
OEA  
OIM  
OPP  
Universidad Católica de Uruguay  
UdelaR  
Universidad Al Quds, Palestina  
Universidad ORT de Uruguay

Las opiniones expresadas en este documento que recogen un conjunto de voces (sociedad civil, academia, Estado) son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con la posición de la Secretaría de Derechos Humanos.

**ISBN: 978-9974-742-41-3**

## 4. PAPERS

### **Del dicho al hecho. Algunas consideraciones sobre la implementación de una política migratoria con perspectiva de derechos humanos**

**Pilar Uriarte<sup>1</sup>**

#### **Introducción**

Al cerrar el 2018 se cumplieron 10 años de la aprobación de la ley de migraciones 18.250, creada en un contexto caracterizado por la salida de población nacional y la virtual ausencia de flujos inmigratorios que ingresaran al país. Una década después, encontramos un contexto demográfico y social completamente diferente. En 2009 se produce lo que denominamos estabilización e inversión del saldo migratorio, con un registro mayor de ingresos de personas al país que de salidas (OIM, 2011). En un primer momento, debido al enlentecimiento del ritmo de salida de uruguayos al exterior y el retorno de nacionales emigrados y sus familias, la tendencia se consolidó a partir de 2011 por el aumento sostenido del ingreso de población de países latinoamericanos no limítrofes (MIDES, 2017). Con Cuba, Venezuela y República Dominicana como los orígenes con mayor presencia, los flujos de ingreso al país han transformado la preocupación colectiva en torno a movilidad humana de “la propensión emigratoria” a la “oleada inmigratoria”.

A lo largo de este texto se presentan algunas consideraciones sobre la *ley de migración* uruguaya, ampliamente valorada a nivel nacional por tratarse de una ley “con perspectivas de derechos humanos” y “modélica” en la región, y la posibilidad de que se transforme en la base para una *política migratoria* que incorpore, también, esa perspectiva. Partimos del entendido de que, tanto una normativa adecuada, como la puesta en práctica de políticas en los diferentes niveles de gobierno, son elementos

---

<sup>1</sup> Dra. en Antropología Social por la Universidade Federal de Rio Grande do Sul. Profesora adjunta del Departamento de Antropología Social, FHCE, Udelar. Integrante de la Asociación Idas y Vueltas.

indispensables y complementarios en la construcción de un Uruguay en el que todas las personas, independientemente de su lugar de origen o del país que les haya otorgado la ciudadanía, accedan plena- e integralmente a una vida digna. A nivel general, existe un acuerdo sobre la importancia de construir políticas públicas con perspectiva de derechos humanos. Sin embargo, por lo menos en lo que se refiere al ámbito de la movilidad humana, no aparece tan claro lo que esto significa en términos concretos. En el actual contexto, es más que necesario problematizar las condiciones de vida y de acceso a derechos de la población migrante en nuestro país, y las herramientas con las que, como sociedad, contamos para garantizar procesos de integración respetuosos.

### **La ley 18.250 en contexto**

El primer movimiento que el Uruguay, junto a otros países de la región, hizo en dirección a incorporar la perspectiva de derechos humanos en el abordaje de la movilidad fue de actualización legislativa. Transcurridas más de dos décadas de la recuperación de la democracia, seguían vigentes normativas aprobadas bajo los regímenes dictatoriales que entendían la inmigración como una cuestión de soberanía y un problema de seguridad nacional. Modificar la legislación implicó trasladar la mirada del control de la “inmigración” a la garantía del “derecho a la movilidad”, y en ese sentido, la ley 18.250 aparece como una legislación modelo (Novick, 2011). Sin embargo, si bien parece ser la piedra angular para el desarrollo de una política migratoria, una ley con perspectiva de derechos humanos no necesariamente garantiza una política pública que la acompañe. De hecho, la existencia de la ley no garantiza siquiera la existencia de una política explícita y propositiva referida a la población migrante en territorio nacional. Su alcance llega a determinar las orientaciones y principios sobre las que debiera construirse y establecer los órganos competentes para implementarla.

En 2008, año de aprobación de la ley, el contexto demográfico y las preocupaciones sociales y académicas en torno a la movilidad están todavía muy fuertemente marcados por la salida y retorno de población nacional<sup>2</sup>. A pesar de esto, y de que todavía no está tan presente la tendencia al aumento del ingreso de personas, en el texto de la ley

---

<sup>2</sup> Como veremos más adelante, la gran mayoría de los documentos oficiales y las disposiciones administrativas a partir de su entrada en vigencia también tienen este tono.

18.250 es claro el énfasis en la definición de la población extranjera en tanto población migrante<sup>3</sup>. En ella se enumeran disposiciones tendientes a la garantizar derechos específicos para trabajadores migrantes, así como a los grupos familiares en situación de movilidad<sup>4</sup>.

En su primer artículo se resume y explicita claramente el objeto de la norma, reconociendo “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.”<sup>5</sup>

Podemos decir que la propia creación de la ley y la transformación en el abordaje de la movilidad humana son el puntapié inicial para una política migratoria y forman parte de ella, pero no agotan su significado. El proceso de discusión y elaboración, con su posterior aprobación y reglamentación implicó un abordaje colectivo, la definición de una orientación y la toma de decisiones. Es, por tanto, parte de la política, en la medida en que implican la articulación de acciones de Estado y Sociedad Civil para el abordaje de un asunto de interés público. Pero además de identificar el problema, la ley habilita y enmarca el establecimiento de una política concreta para la población migrante en diferentes ámbitos de gobierno en el marco de sus competencias, con el fin de hacer efectiva la integración a la sociedad receptora. En los artículos 13 y 14 consigna que “toda persona migrante tendrá derecho a que el Estado le proporcione información relativa a sus derechos, deberes y garantías, especialmente en lo que refiere a su condición migratoria. El Estado implementará acciones para favorecer la integración sociocultural de las personas migrantes en el territorio nacional y su participación en las decisiones de la vida pública”.

---

<sup>3</sup> Incorporando su definición y restricciones y definiendo procesos administrativos.

<sup>4</sup> La ley está compuesta por 84 artículos de los cuales 6 están destinados a cuestiones referidas a los ciudadanos uruguayos en el exterior.

<sup>5</sup> Artículo 1 - Ley de Migraciones. No. 18.250. Disponible en:  
<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18250-2008>

Es así que, más allá de analizar los fundamentos de la ley, es necesario comprender, en términos prácticos, cuáles son los caminos recorridos para que la letra de la normativa se transforme en realidad, dado que las estrategias y prioridades para garantizar el acceso a derechos de una población pueden ser variadas.

Las herramientas teóricas orientadas a analizar las políticas públicas identifican como tal, no solo las acciones, sino también las inacciones o ausencias en un ámbito determinado. En ese sentido, el análisis de la política migratoria debe incorporar, no solo la legislación y disposiciones administrativas, la creación de institucionalidad, la inversión de recursos humanos y económicos y los esfuerzos de planificación sino también y de fundamental importancia para este caso, las ausencias de propuestas y de acciones concretas, que van delimitando el campo de posibilidades y acceso a derechos para la población migrante. Es posible hablar de política, tanto a partir de las acciones específicas tomadas para que este sector de la población acceda en igualdad de condiciones a los bienes y oportunidades de la sociedad, como de la ausencia de un foco en población migrante, que explica la inacción de actores con mandatos específicos hacia la población migrante, en función de la premisa de que no existen, o no deberían existir, especificidades entre ellos y la población local.

Al analizar las acciones del gobierno uruguayo destacan, por un lado, las disposiciones relativas a la facilitación del retorno de población nacional, a partir de exoneraciones, incentivos, establecimiento de canales de participación, así como la preocupación por la “retención” de población frente a la posibilidad de migrar. Por el otro, para la población extranjera, un neto énfasis en cuestiones de documentación en territorio nacional y una clara ausencia de líneas rectoras en el acompañamiento de los procesos de integración.

### **El documento marco sobre política migratoria y otras reglamentaciones**

En el artículo 24 de la ley 18.250 se crea la Junta Nacional de Migraciones “órgano asesor y coordinador de políticas migratorias del Poder Ejecutivo”, del que participan “un delegado de la Presidencia de la República, un delegado del Ministerio del Interior, un delegado del Ministerio de Relaciones Exteriores, un delegado del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y un delegado del Ministerio de Desarrollo Social”. En agosto de 2016,

ocho años después de la aprobación de la ley, fue homologado por el Poder Ejecutivo el primer Documento marco sobre Política Migratoria en Uruguay<sup>6</sup>, elaborado por la Junta Nacional de Migraciones. Este documento se propone como una herramienta para la gobernanza y gestión migratoria en Uruguay<sup>7</sup>. A pesar de que no se trata de un documento que defina una política en el sentido estricto, con el establecimiento de objetivos, metas e indicadores de cumplimiento, sí establece cuatro poblaciones objetivo: a) población residente en Uruguay con alta propensión migratoria (Política de Retención); b) población extranjera que llegan a Uruguay a residir de forma temporal o permanente (Política Inmigratoria); c) población uruguaya retornada y repatriada (Política de Retorno); d) población uruguaya que reside en el exterior, posibles retornantes o no (Política de Vinculación). Para cada uno de ellos consigna los logros recientes, objetivos generales y específicos y lineamientos estratégicos. Sin embargo, para la población extranjera que llega al Uruguay a residir, los lineamientos retoman también a la población retornada: *Lineamientos estratégicos de la Política de Retorno y la Política Inmigratoria*.

A contrapelo de lo sucedido con la ley 18.250, cuyo énfasis es en la población migrante que llega al país, el documento marco pone un importante énfasis en la población nacional en el exterior. Esto llama la atención en un momento en el que la tendencia al ingreso de población migrante aparece consolidada en el país. Sin embargo, ese recorte de la población objetivo no se distancia de la gran mayoría de las medidas administrativas y de gestión de la población tomadas en los diferentes ámbitos del Poder Ejecutivo, destinadas principalmente al reforzamiento de los vínculos entre la población nacional residente en el territorio y en el exterior. En términos retrospectivos, es coherente con la gran mayoría de los impulsos e iniciativas en torno a movilidad que desde 1985 se han llevado adelante en el país (Taks, 2006). Estas han estado dirigidas a segmentos específicos de la población uruguaya en el exterior, y han generado

---

6

<http://www.mrree.gub.uy/frontend/page?1,dgacv,DGACVAmpliacionVinculacion,O,es,0,PAG;C ONC;2013;21;D;homologacion-del-documento-marco-sobre-politica-migratoria-en-uruguay-aprobado-por-la-junta-nacional-de-migracion-con-fecha-24-de-agosto-de-2016-res-no-576;5;PAG;>

<sup>7</sup> El documento se propone como una herramienta referencia para gestores públicos y privados, organizaciones de sociedad civil, academia y todas las personas que abordan la temática migratoria en el país.

incentivos para el retorno de recursos humanos altamente calificados o la inversión de capitales. Con poca sistematicidad, prácticamente nulas instancias de evaluación y una más que moderada dotación de recursos, es posible identificar una serie de iniciativas articuladas cuyo eje es la construcción de un territorio simbólico nacional que vaya más allá del geográfico y en el que se sientan integrados todos los uruguayos, para llevar a una ampliación de la adscripción nacional vía participación y adquisición de la ciudadanía. Este camino no ha sido lineal y una clara muestra de ello han sido las sucesivas iniciativas para implementar el voto de los ciudadanos en el exterior, que no han podido concretarse hasta el momento.

### **La política de documentación y su impronta universalista**

Un importante componente de las iniciativas referidas, destinadas a la población uruguaya y su descendencia, estuvo en los programas orientados al acceso a documentación de la población nacida o residiendo en el exterior. Históricamente, la porosidad de las fronteras con Brasil y Argentina ha sido la principal generadora de población uruguaya en el extranjero y población extranjera en el territorio nacional (Aguar, 1982; OIM, 2011; MIDES, 2017). En torno a esas fronteras y en las principales ciudades de esos dos países, se intensificó la actividad del programa “Identidad” del Ministerio de Desarrollo Social<sup>8</sup>. En diciembre de 2015 se aprueba la ley 19.362<sup>9</sup>, que modifica algunas de las disposiciones relativas a la transmisión de la ciudadanía natural a nietos de uruguayos nacidos en el extranjero, que facilita los requisitos para la obtención de documentación. También se modificaron las instancias administrativas para la tramitación de la residencia por reunificación familiar de nacionales, que pasaron a la órbita del Ministerio de Relaciones Exteriores y se flexibilizaron los requisitos y plazos para el otorgamiento de la residencia.

Durante las primeras décadas del siglo XXI, Uruguay inició un intenso proceso de modernización, en el que se insertó, por un lado, la incorporación de formatos digitales a la administración y, por otro, -entre otros- de universalización del acceso a

---

<sup>8</sup> <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/programa-identidad-presento-guia-atencion-derivacion-regularizar-documentacion>

<sup>9</sup> <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19362-2015>

documentación para los ciudadanos uruguayos, dentro y fuera del territorio. De la conjunción de ambos impulsos, resulta un país con un alcance universal en su registro e identificación y un estado para el que el número de identidad representa el código de casi cualquier interacción con la administración pública.

En los debates relativos a la política migratoria en Uruguay, la documentación para población extranjera también ocupa un lugar central, correspondiente al que los procesos de documentación hacia los nacionales y sus descendientes tuvieron en el mismo período. Ambos están asociados a la impronta universalista que impregna el debate de acceso a derechos en nuestro país.

Tras la aprobación y la reglamentación de la ley de migraciones, una de las acciones que llevó adelante el Poder Ejecutivo, en abril de 2012, fue la puesta en marcha del “Plan de Respuesta Rápida”. Mediante este plan, toda persona que iniciaba su trámite de residencia podía acceder a la cédula de identidad en pocos días, para luego continuarlo en mejores condiciones para el cumplimiento de los requisitos de la reglamentación de residencias. Un elemento importante a ser considerado en relación a la obtención de la documentación como eje central de la política migratoria es que se propone como una medida orientada a documentar población extranjera en situación regular, y evitar de esa forma el desplazamiento a situaciones de irregularidad.

Estas disposiciones representaron un importante avance, dado que, hasta ese momento, el principal obstáculo para la obtención de la residencia y posterior tramitación de la cédula era la necesidad de comprobar “medios de vida” a través de un contrato de trabajo, recibos de sueldo o alguna otra forma de ingreso regular. Así, el Plan de Respuesta Rápida vino a resolver lo que hasta ese momento se presentaba como un embudo en la posibilidad de regularizar la residencia de un importante de extranjeros radicados en el país (MIDES, 2012). La obtención de la cédula al inicio del trámite, y no con su finalización, representó una mejora en las condiciones de integración de la población migrante al país. Portar un documento del país de acogida implica la posibilidad justificar socialmente la regularidad de la presencia en el territorio - establecer mediante una ley que la migración es un derecho no es suficiente para legitimar frente a la comunidad la presencia “del extranjero”. El documento de identidad representa una posibilidad de legitimación social para quienes son identificados con la etiqueta de inmigrantes, tan desvalorizada socialmente (Delgado,

2003). Se agrega el hecho de que, a diferencia de otros documentos para población extranjera en la región, tiene el mismo formato, con características gráficas similares y en la misma secuencia de numeración de los nacionales, lo que implica, por lo menos en aspectos simbólicos, una forma de incorporación al tejido nacional.

Pero más allá de los avances concretos y simbólicos que significó, el sistema de respuesta rápida fue y sigue siendo presentado a la sociedad uruguaya y a otros Estados de la región como uno de los pilares en el cumplimiento del derecho a migrar en el país. Es, en cierta forma, el eje de aquello que podríamos llamar la política migratoria uruguaya: implicó un número importante de articulaciones entre dependencias de tres ministerios: Relaciones Exteriores, Ministerio del Interior y Ministerio de Educación y Cultura (Registro civil), y es virtualmente el único ejemplo exitoso de ese tipo de articulaciones. En este contexto, no parece arriesgado sostener que la política migratoria relativa a inmigración al Uruguay, apoyada en el acceso a documentación, toma cuerpo a partir del supuesto de que la regularidad de la residencia implica (formalmente) la posibilidad de acceso a todos los programas de apoyo a población en situación de vulneración de derechos, inicialmente implementadas para la población nacional.

Parte de estas premisas se reflejan en el hecho de que el Ministerio de Desarrollo Social haya reestructurado la “Unidad de Identidad”, primero cambiando su población objetivo hacia población extranjera y uruguayos retornados, y luego transformándola en la “Unidad Migratoria”. Además de esta, encontramos unidades específicamente orientadas al abordaje de la movilidad humana en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y en dependencias del Ministerio de Educación y Cultura, todas vinculadas a cuestiones normativas, administrativas y de acceso a la información. No aparecen en ese paisaje acciones o programas destinadas a prevenir contextos específicos en los que la situación de movilidad implica o desemboca en una vulneración de derechos en función de dinámicas sociales de diferenciación / discriminación.

La política de documentación incorpora la perspectiva de derechos humanos en un posicionamiento específico de corte universalista, poco explicitado, pero claramente desplegado en acciones concretas. En ese marco, el acceso a la documentación redimensiona su significación, y se convierte en un sinónimo de acceso en igualdad de condiciones a las políticas de alcance universal del Estado, también potenciadas en ese

mismo período. Mediante esta operación, se exige al Estado de otras responsabilidades en torno a la construcción de una política migratoria específica. La asimilación de todas las instancias de integración social a la obtención de la cédula implica asumir que no existen distancias o especificidades entre los procesos de acceso a derechos de la población nacional y extranjera.

Sobre la opción de construir una política migratoria con perspectiva de derechos humanos cimentada en los procesos de documentación es necesario hacer algunas consideraciones. Por un lado, se deben tener en cuenta las posibilidades del sistema de dar respuesta en los diferentes momentos de las dinámicas de movilidad. Si bien el sistema fue creado con el objetivo de que el acceso a la documentación fuese en paralelo al proceso de radicación, eso solo funcionó durante los períodos en que la demanda de documentación se mantuvo estable. A medida que el ingreso de población se fue intensificando, la capacidad de respuesta administrativa no ha acompañado el número de solicitudes, y en algunos períodos puntuales, llegó a registrarse un año de demora entre la solicitud del inicio del trámite de residencia y la obtención del documento de identidad. Esto ha sucedido, tanto para las residencias iniciadas en Ministerio del Interior, de ciudadanos originarios de países extra Mercosur, como en las iniciadas en el Ministerio de Relaciones Exteriores, de ciudadanos del Mercosur y países asociados y solicitudes de residencia por reunificación familiar.

Por otro lado, es necesario señalar que el sistema de respuesta rápida previó la agilización de los trámites de residencia cuando el ingreso al país se hace regularmente, situación que no es en absoluto universal. El sistema no permite enfrentar situaciones de dificultad de regularización de la documentación que se producen en los casos de países a los que se les solicita visado. El ingreso a territorio nacional sin el correspondiente visado impide el pasaje por el puesto migratorio, requisito inicial en el trámite de residencia, y hace muchísimo más complejo, largo y costoso el camino a la obtención del documento de identidad. Retomando el texto de la ley 18.250, que explícitamente incorpora la garantía de derechos *sin perjuicio de su situación migratoria*, es responsabilidad del Estado habilitar los caminos para la regularización que posibilite el acceso a los derechos establecidos.

Estas dos situaciones de demora, una causada en las dificultades del sistema de acompañar las transformaciones en la demanda y otra anclada en la no previsión de las

situaciones de irregularidad tienen particular trascendencia en función del alcance universal del proceso de documentación de nacionales arriba mencionado. A diferencia de otros contextos nacionales, en el Uruguay, carecer de un número de cédula representa una anomalía que, en la práctica, proyecta a esa persona a los márgenes de la sociedad.

### **Política de frontera y visados, la contracara de la perspectiva de derechos**

Las dificultades en el acceso a la documentación introducidas por el requerimiento de la visa se conectan directamente con otro punto central en el análisis de la política migratoria, referido a la forma en que se procesa el ingreso al país y que bien puede ser leído como una contradicción a las orientaciones dictadas por la ley.

Si bien la ley 18.250 reconoce el derecho a migrar, el ejercicio de ese derecho está reglamentado de forma diferencial en función del origen nacional de aquellas personas que ingresan al país con ánimo de residir. Los ciudadanos de países europeos, norteamericanos y latinoamericanos, a excepción de tres de ellos - Cuba, República Dominicana y Haití - no requieren la tramitación de visados para el ingreso al país. Dos de los tres países para los que existe el tratamiento diferencial de la visa, Cuba y República Dominicana, presentan un importante colectivo de residentes en nuestro país (MIDES, 2017). En ambos casos, pero de diferentes formas, las personas de esos países encuentran afectado el acceso a los derechos garantizados por ley. En ambos casos encontramos disposiciones posteriores a la aprobación de la ley 18.250 que, por lo menos en una de las lecturas posibles, se interpretan como a contrapelo de lo que dispone la ley en términos de concebir la migración como un derecho. Estas disposiciones son el establecimiento de la visa para República Dominicana en agosto de 2014 y la normativa que habilita a las Fuerzas Armadas al patrullaje en zona de fronteras, ley 19.677<sup>10</sup> de octubre de 2018.

Ambas disposiciones se refieren a la gestión del ingreso de población. Para la población cubana, la exigencia de visado es previa a la promulgación de la ley 18.250. Por motivos cuyo análisis exceden a los objetivos de este trabajo, la amplia mayoría de los

---

<sup>10</sup> <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19677-2018>

ciudadanos cubanos que ingresan al país lo hace sin el trámite de visa previo, lo que genera las dificultades previamente señaladas para regularizar su permanencia en el país. La porosidad de la frontera seca con Brasil facilita el ingreso de personas originarias de Cuba, que ha llegado a ser uno de los orígenes de población con mayor presencia en el país. Las situaciones de vulnerabilidad de la población cubana residiendo en el Uruguay se multiplican. A la violencia y abusos vividos durante el trayecto por Guyana y Brasil, organizado por grupos clandestinos que obtienen lucro de los traslados irregulares se suman las dificultades de integración generados por las dificultades para obtener la documentación. La imposibilidad de cumplir con los requisitos de la visa para el ingreso al Uruguay es determinante en la construcción de estas trayectorias migratorias signadas por la vulnerabilidad; sin embargo, antes que la flexibilización en los requisitos de la visa, en la que ambos gobiernos trabajan, la respuesta estuvo dada por el aumento de las acciones represivas. Gran parte de los argumentos del debate en torno a la implementación del patrullaje de fronteras por las Fuerzas Armadas estuvo signado por el debate en torno al ingreso irregular de personas.

Una situación similar en términos de respuestas de control y no de ampliación o protección de derechos se refiere al decreto que impuso la visa para el ingreso de población dominicana a partir de agosto de 2014. Esta medida, fuertemente discutida por la sociedad civil, fue presentada por autoridades del gobierno como la única alternativa disponible para el combate a la trata de mujeres con fines de explotación sexual. No conocemos los efectos que esta disposición tuvo sobre las situaciones de trata, dado que no existen evaluaciones oficiales de carácter público al respecto. A partir de investigaciones en base a datos cuantitativos sabemos que el decreto tuvo un impacto directo en el número de personas de origen dominicano que llegaron al país a partir de él, lo que detuvo el flujo migratorio al país (MIDES, 2017). Más allá de afectar de forma diferencial y dirigida el derecho a migrar de varones y mujeres dominicanos a partir de la imposición de obstáculos administrativos, el decreto afectó otro de los derechos garantizados en los artículos no.1 y no.10 de la ley 18.250: la posibilidad de reunificación familiar. Gran parte de las personas que llegaron desde República Dominicana antes de establecimiento de la visa dejaron hijos, parejas y otros familiares, con quienes pensaban encontrarse a partir de nuevas migraciones, una vez asentados en Uruguay. Entre ellos se encuentran niños, niñas y adolescentes esperando esa posibilidad en República Dominicana y cuyos padres se encuentran en Uruguay. Para

ellos también rige la disposición de la tramitación del visado. Esta situación no se encuentra en contradicción con lo enunciado en la ley 18.250, sino que obstaculiza el ejercicio del derecho a la convivencia familiar y comunitaria garantizado por la Convención de Derechos del Niño<sup>11</sup> y las Directrices de las Naciones Unidas sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños<sup>12</sup> y el Código de Niñez y Adolescencia<sup>13</sup>.

### **¿Qué implica una política pública con perspectiva de derechos?**

Los especialistas coinciden en que para tener una política pública es necesario destinar recursos humanos y económicos, construir instancias de planificación, evaluación y monitoreo. Para que esa política pública incorpore una perspectiva de derechos humanos, es necesario, además, que el Estado se responsabilice por ella e invierta recursos económicos, humanos, formación e información y tiempo en hacer efectivo el acceso a los derechos para las personas migrantes y en garantizar que la sociedad receptora sea una sociedad garante de los derechos humanos.

Hasta el momento, la política migratoria se ha limitado a regular las formas de ingreso al país y administrar las formas de documentación. Si bien este es el primer paso para el acceso a derechos - y su ausencia genera importantes situaciones de vulneración - no es posible decir que conlleva por sí misma una orientación hacia los derechos humanos.

Incorporar una perspectiva de derechos en el establecimiento de una política pública implica asumir que el responsable por la garantía de esos derechos, así como por su incumplimiento, es el Estado. Esta responsabilidad no puede ser evadida atrás de las acusaciones sobre configuraciones sociales que operan con ideas naturalizadas de desigualdad o de las dificultades en ajustar los mecanismos administrativos. El camino para cumplir el objetivo de una política con perspectiva de derechos es la construcción de mecanismos y dispositivos para que esa integración se haga efectiva de forma respetuosa. Para el caso de la política migratoria, esto significa que,

---

<sup>11</sup> [https://www.unicef.org/uruguay/spanish/CDN\\_20\\_boceto\\_final.pdf](https://www.unicef.org/uruguay/spanish/CDN_20_boceto_final.pdf)

<sup>12</sup> <https://www.unicef.org/spanish/videoaudio/PDFs/100407-UNGA-Res-64-142.es.pdf>

<sup>13</sup> <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp2990882.htm>

independientemente de sus causas o determinantes, no se puede culpabilizar a los migrantes por las situaciones de vulnerabilidad que deben enfrentar.

Tampoco debería proyectarse en la sociedad de acogida la responsabilidad por las situaciones de rechazo que en muchos casos crece en la región. Si bien, cada uno de nosotros debe responsabilizarse por sus acciones, el devenir en la construcción de posicionamientos colectivos debe estar atravesado por políticas de información y sensibilización apropiadas.

A pesar de los avances en inclusión que se han hecho, la sociedad uruguaya es también en amplios sectores una sociedad excluyente. Un importante número de personas migrante que llegan hoy al país encuentran sus derechos vulnerados mucho más que garantizados. Estos derechos son vinculados de forma interconectada y vemos cómo el derecho a la no discriminación, a la educación, al acceso al mercado laboral en igualdad de condiciones, el derecho a la salud, a la vivienda digna, no siendo respetados, repercuten en la posibilidad de existir, de vivir y de llevar adelante un cotidiano libre de violencia. Un importante número de personas que han migrado al Uruguay, entre las que se cuentan, niños, niñas y adolescentes, enfrenta cotidianamente situaciones de violencia en función de atributos raciales, generacionales y de género, estructurados en el eje de la xenofobia. Sufren violencia física directa, agresiones verbales y menosprecio simbólico continuo.

Las dificultades para implementar aquello que la ley 18.250 propone en términos de garantías de derechos en igualdad de condiciones con la población nacional comenzaron a hacerse visibles ya en 2011, con el registro de la tendencia al aumento del flujo de población ingresando al Uruguay. En la actualidad, la ausencia de políticas migratorias integrales que no se restrinjan a políticas de frontera y documentación puede ser leída como un indicio de que, más allá de lo enunciativo, los derechos humanos de las personas migrantes no son entendidos efectivamente como derechos.

## Referencias bibliográficas

AGUIAR, César. 1982. Uruguay País de emigración. Montevideo, Banda Oriental.

DELGADO, Manuel. 2003. "¿Quién puede ser "inmigrante" en la ciudad?" En: Exclusión y diversidad cultural. Donostia: Tercera prensa. Pp.: 9-24.

MIDES. 2012. "Caracterización de las nuevas corrientes migratorias en Uruguay. Inmigrantes y retornados: acceso a derechos económicos, sociales y culturales". Montevideo: MIDES.

MIDES. 2017. "Caracterización de las nuevas corrientes migratorias en Uruguay. Nuevos orígenes latinoamericanos: estudio de caso de las personas peruanas y dominicanas". Montevideo: MIDES.

NOVICK, Susana. 2012: "Migraciones en el Cono Sur: políticas, actores y procesos de integración. Los casos de Uruguay, Paraguay y Chile." *Perspectivas*, São Paulo, v. 42, p. 79-114.

OIM. 2011. Perfil Migratorio del Uruguay. Montevideo: OIM.

TAKS, Javier. 2006. Migraciones internacionales en Uruguay: de pueblo trasplantado a diáspora vinculada. Theomai, (14).