



CM/ 388

*Presidencia de la República Oriental del Uruguay*

**MINISTERIO DEL INTERIOR**  
**MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES**  
**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS**  
**MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL**  
**MINISTERIO DE EDUCACIÓN CULTURA**  
**MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PÚBLICAS**  
**MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y MINERÍA**  
**MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL**  
**MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA**  
**MINISTERIO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA**  
**MINISTERIO DE TURISMO**  
**MINISTERIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL  
Y MEDIO AMBIENTE**  
**MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL**

Montevideo, **29 AGO 2016**

**VISTO:** el "Documento Marco sobre Política Migratoria en Uruguay" aprobado por la Junta Nacional de Migración;

**RESULTANDO:** I) que el artículo 24 de la Ley N° 18.250 de 6 de enero de 2008 creó la Junta Nacional de Migración como órgano asesor y coordinador de políticas migratorias del Poder Ejecutivo;

II) que el literal A) del artículo 25 de la norma mencionada, establece que es competencia de la Junta Nacional de Migración proponer las políticas migratorias al Poder Ejecutivo;

III) que la Junta Nacional de Migración con fecha 24 de agosto de 2016 elaboró y aprobó el "Documento Marco sobre Política Migratoria en Uruguay";

**CONSIDERANDO:** I) que las migraciones internacionales son un componente fundamental de la historia y del presente de nuestro país, así como un factor de desarrollo humano;

II) que en virtud de lo expuesto resulta necesario proceder a la aprobación del "Documento Marco sobre Política Migratoria en Uruguay" de fecha 24 de agosto de 2016;

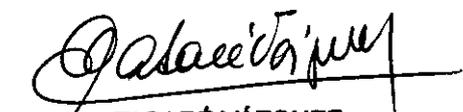
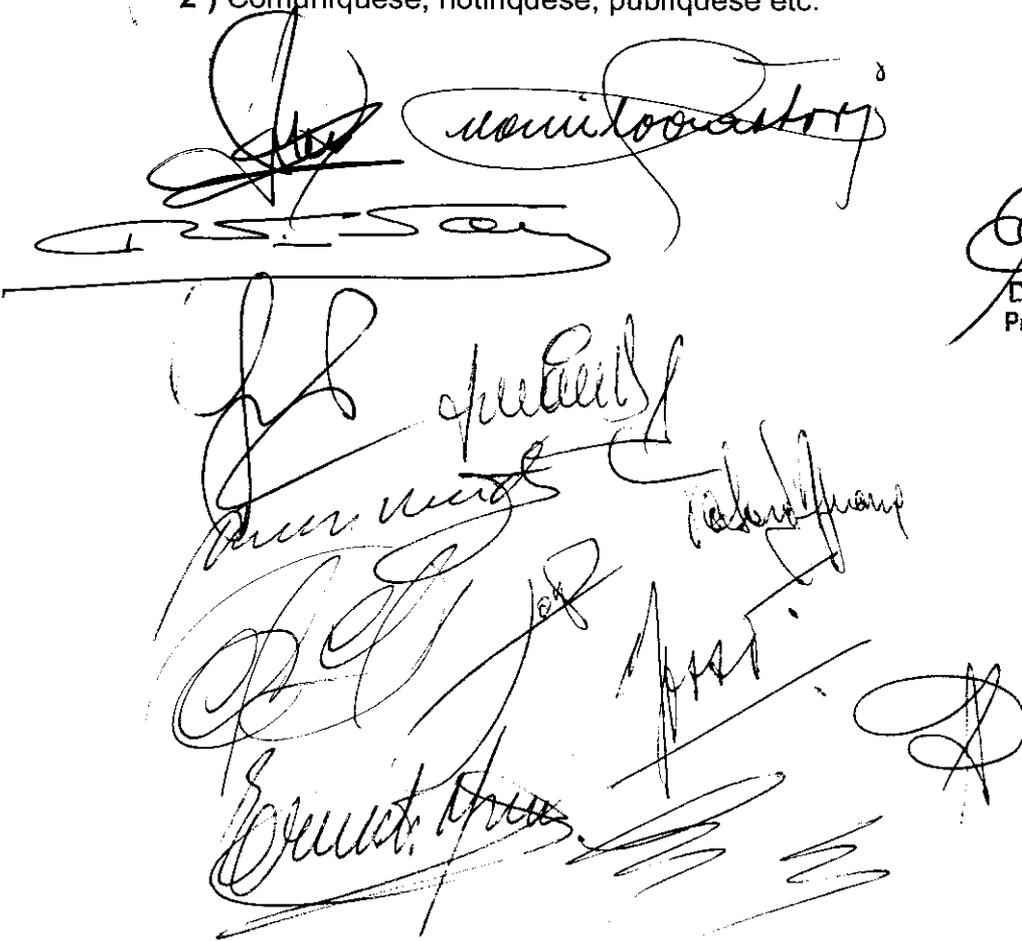
**ATENCIÓN:** a lo expuesto y a lo dispuesto por el artículo 25 literal A) de la Ley N° 18.250 de 6 de enero de 2008.

**EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**  
**actuando en Consejo de Ministros**

**RESUELVE:**

1º) Homológase el "Documento Marco sobre Política Migratoria en Uruguay" aprobado por la Junta Nacional de Migración con fecha 24 de agosto de 2016, cuyo texto resulta adjunto y es parte integrante de la presente resolución.

2º) Comuníquese, notifíquese, publíquese etc.



**Dr. TABARÉ VÁZQUEZ**  
Presidente de la República  
Período 2015 - 2020



## **Junta Nacional de Migración**

# **Documento Marco sobre Política Migratoria en Uruguay**

**Agosto de 2016**

---

La **Junta Nacional de Migración (JNM)** es el órgano asesor y coordinador de políticas migratorias del Poder Ejecutivo creada en el año 2008 a través de la Ley de "Migración" N° 18.250, de 6 de enero de 2008.

Está integrada por los siguientes organismos y sus actuales delegados representantes, titular y alterno respectivamente:

- **Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE)- Presidencia de la JNM**  
Emb. Jorge Muiño (Director General para Asuntos Consulares y Vinculación)  
Mtro. Diego Pelufo (Subdirector General para Asuntos Consulares y Vinculación)
  
- **Presidencia de la República**  
Lic. Matías Andrés Eustathiou (Secretaría del Sr. Presidente de la República)  
Sra. María Servián (Secretaría del Sr. Presidente de la República)
  
- **Ministerio del Interior (MINTERIOR)- Dirección Nacional de Migración (DNM)**  
Crio. Gral. (P.T.) (R) Dra. Myriam Coitinho (Directora Nacional de Migración)  
Crio. (P.T.) Dra. Gabriela Chiparelli (Jefa del Departamento Técnico-Jurídico)
  
- **Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)**  
Dr. Nelson Loustaunau (Subsecretario de Trabajo y Seguridad Social)  
Lic. Rosanna Lamónaca (Técnica de la Dirección Nacional de Empleo)
  
- **Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)**  
Sr. Federico Graña (Director Nacional de Promoción Sociocultural)  
Mag. Patricia Gainza (Responsable de la División Derechos Humanos)

**Secretaría Ejecutiva de la Junta Nacional de Migración (JNM)**

Mag. Andrés Freire

**La Junta Nacional de Migración tiene los siguientes cometidos otorgados por la Ley N° 18.250 (2008):**

- a) Proponer las políticas migratorias al Poder Ejecutivo.
- b) Proponer la reglamentación de la normativa migratoria.
- c) Implementar instancias de coordinación intergubernamental en la aplicación de dichas políticas.
- d) Asesorar en materia migratoria dentro de la órbita de competencia de cada organismo del Estado.
- e) Analizar y proponer modificaciones en la normativa migratoria.
- f) Procurar el relacionamiento multilateral en la materia.
- g) Promover la adopción de decisiones que favorezcan el proceso de integración regional en relación con las migraciones intra y extra zona.
- h) Promover la adopción de todas las medidas necesarias para lograr una adecuada aplicación de las disposiciones migratorias.
- i) Actuar como órgano dinamizador de las políticas migratorias.
- j) Proponer la implementación de los siguientes programas: de migración selectiva relativo a la inmigración de personas extranjeras; de retorno de uruguayos; de la vinculación con compatriotas en el exterior y de poblaciones con alta propensión migratoria.
- k) Implementar cursos de formación y sensibilización de los recursos humanos vinculados con la materia con el fin de capacitar sobre la base de los principios que se inspiran en la presente ley.
- l) Promover el relevamiento de datos estadísticos sobre el fenómeno migratorio.
- m) Articular la promoción de los Derechos Humanos de las personas migrantes, específicamente en lo atinente a la lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia.

Asimismo, en la Junta Nacional de Migración participa el **Consejo Consultivo Asesor de Migración (CCAM)** el cual está integrado por organizaciones sociales y gremiales relacionadas con la temática migratoria.

Le compete a este Consejo asesorar a la Junta Nacional de Migración en los temas relativos a la inmigración y emigración de personas, en el diseño de políticas migratorias y en el seguimiento del cumplimiento de la normativa vigente en la materia.

## Índice

1. Introducción.....	6
2. Principios generales.....	8
3. Lineamientos generales.....	11
4. Poblaciones objetivo y ejes de la política migratoria.....	13
4.1 Política de Retención.....	14
4.1.1 Lineamientos estratégicos de la Política de Retención.....	15
4.2 Política de Retorno.....	18
4.2.1 Logros recientes.....	19
4.2.2 Objetivos.....	21
4.3 Política inmigratoria.....	22
4.3.1 Logros recientes.....	23
4.3.2 Objetivos.....	25
4.3.3 Lineamientos estratégicos de la Política de Retorno y la Política Inmigratoria..	26
4.4 Políticas de Vinculación.....	28
4.4.1 Logros recientes.....	29
4.4.2 Objetivos.....	31
4.4.3 Lineamientos estratégicos de la Política de Vinculación.....	32
5. Referencias bibliográficas.....	35

## **1. Introducción**

En el año 2016 se cumplieron ocho años de la promulgación de la Ley de “Migración” Nº 18.250 (2008) y la derogación de la normativa migratoria que databa de fines del siglo XIX y primera mitad del siglo XX. Esta nueva ley, junto a su reglamentación, ha delineado la visión y misión del Estado uruguayo en materia migratoria y ha sido la base sobre la que se han establecido las principales líneas de acción en los últimos años.

Es así, que a partir del 2008, Uruguay ha dado un salto cualitativo sumamente relevante en relación al enfoque sobre la temática migratoria al reconocer, formalmente, los derechos fundamentales de las personas migrantes y al establecer un adecuado equilibrio con los aspectos relativos a la seguridad nacional.

Atendiendo a las dinámicas migratorias internacionales en las cuales el Uruguay se inserta actualmente, y a los desafíos y oportunidades que ello supone, la Junta Nacional de Migración ha considerado necesaria la creación de un documento público que presente a la sociedad en su conjunto los objetivos, principios y lineamientos estratégicos generales de la política migratoria del Estado uruguayo para el corto, mediano y largo plazo, así como los logros más importantes en la materia.

El documento pretende así ser una herramienta fundamental para la gobernanza y la gestión migratoria en el Uruguay de los próximos años, en busca de consolidar una política migratoria integral y respetuosa de los derechos humanos acorde con los compromisos internacionales asumidos y los objetivos estratégicos del país.

Por otra parte, el presente documento aspira a servir como referencia para gestores públicos y privados, organizaciones civiles en Uruguay y en el exterior, la academia en su conjunto y todas aquellas personas que desde distintos ámbitos abordan la temática.

Se trata de un material elaborado en base al diálogo, el intercambio y la participación permanente de diferentes actores en la Junta Nacional de Migración que incluyeron los valiosos aportes de la sociedad civil, del sector público y del sector privado.

En la última década el Uruguay ha desarrollado una política migratoria que lo ha posicionado a la vanguardia de la región y el mundo. Se plantea por tanto el desafío de generar, entre todos, la reflexión y el compromiso para profundizar las líneas de acción

ya implementadas y continuar fortaleciendo la institucionalidad migratoria así como diseñar nuevas propuestas de política de acuerdo a la realidad migratoria del Uruguay.

Nuestro país es conocido ampliamente como un país de “inmigrantes”. Posiblemente muchos de nuestros abuelos vinieron a esta tierra en alguna de las oleadas migratorias de la primera mitad del S.XX. El Uruguay desde sus primeros pasos como país independiente ha estado influenciado profundamente por distintos inmigrantes de varias partes del mundo, así como también, posteriormente, por la gran cantidad de uruguayos residiendo en el exterior. Esa influencia innegable fue formando nuestra nación y nuestra historia. Con un espíritu marcado por un pasado latente, pero mirando hacia un futuro más que presente, es que hemos elaborado este documento contextualizado en un nuevo escenario internacional.

**Junta Nacional de Migración**

**24 de agosto de 2016**

## 2. Principios generales

El Estado uruguayo ha ratificado y suscripto importantes acuerdos, convenciones y tratados internacionales en materia migratoria y de derechos humanos, y ha desarrollado un marco normativo nacional basado en el reconocimiento y el pleno respeto de los derechos de las personas migrantes y sus familiares. Este marco jurídico, junto a los preceptos que dicta la Constitución de la República, determina los fundamentos y principios sobre los cuales se define la política migratoria nacional.

Dicha política se fundamenta en una visión positiva de las migraciones internacionales para el bienestar y el desarrollo humano, a la vez que destaca el aporte de las personas migrantes en términos económicos, demográficos, sociales, culturales y políticos, tanto para las sociedades de origen como de destino.

Asimismo, la política migratoria busca ajustar los mecanismos e instrumentos para promover una migración y movilidad regular, ordenada, segura e informada.

En el marco de su soberanía nacional y a través de las autoridades competentes, el Estado uruguayo controla y fiscaliza el ingreso, permanencia y egreso de personas de su territorio por razones de seguridad y control migratorio, en cumplimiento de las normas legales y reglamentarias vigentes en el ámbito nacional e internacional, y en base al respeto irrestricto de los derechos humanos de las personas migrantes.

Seguidamente se describen los principios generales que orientan y rigen dicha política.

### 1. Reconocimiento y pleno respeto de los derechos de todas las personas migrantes.

El Estado uruguayo orienta su política migratoria en base al reconocimiento de los derechos humanos fundamentales de las personas migrantes en torno a su movilidad internacional, y vela por la garantía de estos derechos en el marco jurídico nacional y los acuerdos y tratados internacionales vigentes, a la vez que reconoce el derecho de las personas a permanecer voluntariamente en el país para desarrollar su proyecto de vida dignamente, conforme a las disposiciones vigentes.

La Ley 18.250 (2008), base normativa nacional de la política migratoria, establece como principio general en su artículo 1º que: *“El Estado uruguayo reconoce como derecho inalienable de las personas migrantes y sus familiares sin perjuicio de su situación migratoria, el derecho a la migración, el derecho a la reunificación*

*familiar, al debido proceso y acceso a la justicia, así como a la igualdad de derechos con los nacionales, sin distinción alguna por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.”*

2. Igualdad de trato y de goce de derechos entre nacionales y extranjeros. La referida ley establece además que las personas extranjeras que ingresen y permanezcan en el territorio en las formas y condiciones establecidas en la legislación, tienen garantizado por el Estado el derecho de igualdad de trato con los nacionales uruguayos en tanto sujetos de derechos y obligaciones, reconociéndoles bajo este principio el derecho al trabajo, la educación, la salud, la seguridad social, la vivienda, el acceso a la justicia y la identidad cultural, así como también tienen la obligación de cumplir con el ordenamiento legal vigente en nuestro territorio.
3. No Discriminación. La política migratoria promueve acciones en distintos ámbitos y niveles para garantizar la convivencia y una sociedad libre de xenofobia, racismo y discriminación racial o cualquier otra forma de discriminación. En el marco de las políticas orientadas a tal fin, incorpora una perspectiva étnico-racial en especial atención a la creciente diversificación de la inmigración reciente.
4. Integración sociocultural. El Estado uruguayo subraya la importancia de la participación social e integración de la población migrante para la sociedad uruguaya y el desarrollo humano del país. En consonancia con este principio, la Ley 18.250 (2008), (artículo 13) determina que: *“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.”*
5. Respeto a la diversidad e identidad cultural. Entendiendo al Uruguay como un país heterogéneo y diverso cultural y étnicamente, la política migratoria reconoce la importancia de la promoción del valor de esa diversidad, la igual dignidad de todas las culturas y el respeto a ellas. Asimismo, concibe a la cultura como factor clave para el desarrollo sostenible y el fortalecimiento del tejido social uruguayo y la riqueza de la nación. Tal como establece la Ley 18.250 (2008) (artículo 14): *“El Estado velará por el respeto de la identidad cultural de las personas migrantes y de sus familiares y fomentará que éstas mantengan vínculos con sus Estados de*

origen”.

6. Igualdad de género. En un contexto internacional de creciente feminización de las migraciones, la incorporación en la política migratoria de una perspectiva transversal de género permite atender especialmente a las dificultades que afectan diferencialmente a hombres y mujeres en sus procesos migratorios, las desigualdades históricas de poder y las formas de violencia que sufren las mujeres. De esta manera dicha política promueve específicamente la integración de las mujeres migrantes, la igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres, así como la protección de los derechos de las mujeres (laborales, maternidad, salud sexual y reproductiva, entre otros), en el marco de las políticas de igualdad de género desarrolladas por el Estado.
  
7. Protección integral a los grupos de migrantes en situación más vulnerable. La política migratoria integra, en un enfoque transversal, la consideración de grupos de migrantes en situación de vulnerabilidad tales como las víctimas de trata y tráfico, las niñas, niños y adolescentes separados y/o no acompañados, las mujeres víctimas de violencia de género, y las personas privadas de libertad, entre otros. A tales efectos se promueve el fortalecimiento de los mecanismos de prevención, atención y protección, la difusión de los derechos de las personas migrantes que integran estos grupos, el fortalecimiento de la coordinación interinstitucional, la investigación en el tema, la formación y capacitación de los funcionarios migratorios y de las fuerzas de seguridad del Estado, así como la cooperación internacional con los Estados de origen, tránsito y destino.

Teniendo en cuenta la creciente diversidad en las causas y motivos de la movilidad internacional, la política migratoria atiende a otros grupos de migrantes tales como aquellos que se trasladan por razones de identidad de género u orientación sexual, y los migrantes que se han visto forzados a abandonar de forma temporal o permanente su país o territorio habitual debido al cambio climático, los desastres naturales y los provocados por la actividad humana sobre el medio ambiente.

Asimismo, se consideran especialmente a las personas solicitantes de refugio y refugiadas, de acuerdo a los ámbitos de actuación de cada órgano competente y en el marco de lo establecido por las disposiciones de la Ley N° 18.076, de 19 de diciembre de 2006, “Derecho al refugio y a los refugiados”, la que determina que: *“Toda persona tiene*

*derecho a solicitar y recibir refugio en el territorio nacional, en salvaguarda de su vida, integridad física, moral e intelectual, libertad y seguridad.” (Artículo 1º).*

### **3. Lineamientos generales**

En la última década Uruguay ha logrado importantes avances para la consolidación de su política migratoria. Continuaremos profundizando los siguientes aspectos:

- El fortalecimiento institucional liderado por la Junta Nacional de Migración con un enfoque integral y transversal, de carácter intersectorial, que incluya la coordinación en diferentes niveles de gobierno y con distintos actores nacionales e internacionales vinculados al tema migratorio, a fin de continuar desarrollando una gestión coherente y unificada, fortaleciendo las respuestas institucionales y su articulación en la consecución de los objetivos definidos para cada uno de los ejes de la política (retención, emigración, inmigración y retorno).
- La articulación con las políticas públicas nacionales implementadas en distintos ámbitos (trabajo, educación, salud, cultura, vivienda, seguridad social) para dar respuestas institucionales integrales y coordinadas a los procesos migratorios y las distintas formas de movilidad internacional, así como para fortalecer la integración de los migrantes a la sociedad uruguaya y a los proyectos de desarrollo nacional, incluyendo a los nacionales uruguayos residentes en el exterior.
- La ampliación y promoción de la participación ciudadana y el diálogo social, así como de la participación efectiva y el compromiso de distintos actores sociales, en el entendido que la ciudadanía debe tener un rol protagónico en el diseño y la gestión de la política migratoria. Es así que impulsamos la participación de todos en el Dialogo Social que ha promovido el Sr. Presidente de la República.
- El trabajo coordinado y complementario con la sociedad civil organizada para la elaboración, ejecución y seguimiento de la agenda pública y la política migratoria. La sociedad civil organizada, tanto en el ámbito nacional como en el exterior, desarrolla un papel fundamental en la protección de los derechos de las personas migrantes y sus familiares, en el monitoreo de la política pública y en su evaluación y rediseño, así como en el seguimiento del cumplimiento de la normativa migratoria.

- La articulación con la política exterior y los procesos de integración regional e inserción internacional del país, acorde con los principios, objetivos y estrategias respecto a la migración internacional definidas en los espacios regionales y extra-regionales de diálogo y consulta, vinculantes o no vinculantes, tales como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y el Foro Especializado Migratorio (FEM), la Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM), la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y la CELAC en diálogo con la Unión Europea. El Estado uruguayo continuará avanzando en la internalización progresiva de los acuerdos suscriptos a nivel regional desde una perspectiva integracionista, considerando que la movilidad humana constituye un elemento central de los procesos de integración regional.
- El fortalecimiento de un sistema integrado de información estadística migratoria de calidad, en tanto componente fundamental para la investigación y el diseño, ejecución, evaluación y rediseño de la política migratoria y los programas que en su marco se desarrollen.
- El desarrollo de instancias informativas y educativas sobre política migratoria, tal como se ha desarrollado desde la Junta Nacional de Migración y en distintos organismos públicos, destacando la vigencia de la relevancia de la migración para el país, y al migrante como centro de las políticas migratorias y como sujeto de derechos y obligaciones.
- El trabajo conjunto con otros actores del sector público protagónicos en la construcción de la política migratoria. En tal sentido, uno de los actores más importantes que ha actuado como un socio estratégico fundamental para la gestión migratoria es el Poder Legislativo, en tanto la aprobación de diversas iniciativas legislativas y el mejoramiento de los instrumentos normativos disponibles han posibilitado avanzar hacia una gobernanza migratoria integral.

El Poder Legislativo ha permitido la concreción, no sólo de la ley fundacional en materia migratoria (Ley Nº 18.250 (2008)), sino también la aprobación de otros instrumentos normativos muy importantes como los Acuerdos sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR y sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile (Ley Nº 17.927, de 19 de diciembre de 2005), la adhesión al Convenio de la Apostilla de La Haya (Ley Nº 18.836, de 15 de noviembre de 2011), la promulgación de la ley que otorga la

residencia permanente a nacionales del MERCOSUR y familiares extranjeros de uruguayos (Residencia Permanente en la República, Ley Nº 19.254 de 28 de agosto de 2014) y de la Ley Nº 19.362, de 31 de diciembre de 2015, a través de la cual se otorga la ciudadanía natural a los nietos, nacidos en el exterior, de uruguayos nacidos dentro del territorio nacional, así como la aprobación de artículos incluidos en las rendiciones de cuentas y los presupuestos quinquenales a fin de mejorar la normativa en beneficio de las personas migrantes.

Asimismo ha sido fundamental el diálogo permanente mantenido por el Poder Ejecutivo con diversas Comisiones parlamentarias como las comisiones de Asuntos Internacionales de ambas Cámaras, Asuntos Laborales y Seguridad Social (Senadores), Comisión Especial de Población y Desarrollo (Representantes) y Legislación del Trabajo (Representantes), entre otras.

Resulta imprescindible por tanto continuar profundizando el trabajo conjunto entre el Poder Ejecutivo, los distintos Ministerios y el Poder Legislativo para dar rápidas respuestas a los desafíos y oportunidades que se presentan para el país en materia migratoria.

- Saludamos e impulsamos la participación de la academia en la construcción de la política migratoria nacional. Asimismo, motivamos al sector privado a participar del intercambio dinámico y continuo con el Estado para la consecución de los objetivos nacionales en esta materia.

#### **4. Poblaciones objetivo y ejes de la política migratoria**

Tal como ha sido estipulado en la Ley 18.250 (2008) en sus preceptos relativos a la Junta Nacional de Migración, el desarrollo de la política migratoria integral y las estrategias y acciones que se planifiquen supone considerar distintos grupos poblacionales:

- 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).

#### 4.1 Política de Retención

Según la normativa vigente es competencia de la Junta Nacional de Migración la implementación y el fortalecimiento, a través de la coordinación interinstitucional, de programas orientados a poblaciones con alta propensión migratoria.

En el caso de Uruguay la emigración ha sido selectiva en cuanto a la edad y el nivel educativo, lo que ha impactado significativamente en los niveles de natalidad, el envejecimiento poblacional, el sistema de seguridad social y la descapitalización de la fuerza de trabajo. La emigración definitiva de personas con mayores niveles de calificación resulta clave en tanto su escasez limita el desarrollo de algunos sectores considerados estratégicos y por tanto constituye un obstáculo para el desarrollo económico y social del país.

En tal sentido, Uruguay presenta una de las mayores tasas de emigración de su población más calificada entre los países sudamericanos, aunque el porcentaje de este grupo sobre el total de migrantes es considerablemente más bajo que el registrado por otros países de Latinoamérica y el Caribe (Koolhass *et al*, 2013:60).

Algunas investigaciones han señalado que aún en contextos económicos favorables y un mercado laboral que ofrece mejores condiciones y oportunidades para el conjunto de trabajadores, y particularmente para aquellos con mayores niveles de calificación, puede existir un desajuste entre las características de los empleos ofrecidos y las expectativas de los trabajadores y profesionales, por lo que la propensión migratoria de un segmento de la población podría no ser atribuible a fuertes carencias económicas o altos niveles de desempleo sino a un conjunto de expectativas no satisfechas (Pellegrino, 1994).

Por otra parte pueden destacarse algunos factores estructurales que han determinado los flujos de migración interna e internacional, como ser las asimetrías nacionales y regionales en materia de desarrollo y las formas de inserción internacional del país en relación con su estructura productiva (Taks, 2006).

Cabe tener en cuenta que en el país, al igual que en Latinoamérica, se ha consolidado en las últimas décadas una “cultura emigratoria” y un imaginario social en el que la opción de migrar al exterior se considera una estrategia válida, especialmente para los jóvenes. Por

tanto, las políticas orientadas a fomentar la permanencia deben tener en cuenta este factor y apuntar a atenuar en el mediano y largo plazo esta tendencia estructural de la sociedad uruguaya (Pellegrino, 1994).

En un contexto de crecimiento salarial y nuevas oportunidades profesionales para personas con alto niveles de calificación, aún se registran en el país niveles no deseados de emigración de este grupo de personas. Entre otros factores, ello se debe a las dificultades para competir con las oportunidades de desarrollo profesional ofrecidas en otros países o regiones en el marco de políticas de captación de los países de destino, dificultades no exclusivas del Uruguay y presentes aún en zonas con altos niveles de desarrollo humano.

Dentro de los principales motivos para emigrar, no sólo adquieren relevancia los diferenciales de salarios entre regiones sino también el contexto en el que se desarrolla la trayectoria del profesional, factores individuales y familiares y la posibilidad de obtener una mejor calidad de vida, así como las oportunidades y ventajas que supone desarrollar actividades profesionales en espacios consolidados y de prestigio del exterior (Bengochea y Tomassini, 2013).

Además, en la consideración del fenómeno debe tenerse en cuenta que la movilidad internacional y las estancias temporales con fines formativos, académicos y laborales, son parte sustancial de la actividad de las personas con altos niveles de calificación, movilidad que en muchos casos termina con la radicación en el exterior.

Al respecto, uno de los desafíos más importantes que se plantean es generar las condiciones que propendan al retorno y a la permanencia en Uruguay de aquellos profesionales y talentos de diversas áreas, tanto inmigrantes como nacionales formados en el exterior, a fin de desincentivar la emigración definitiva que se transforme en una pérdida para el desarrollo del país.

#### **4.1.1 Lineamientos estratégicos de la Política de Retención**

El objetivo general de la política de retención es contribuir a la permanencia de la población residente en el territorio nacional sea ésta no migrante, inmigrante o retornada, y principalmente de aquella con alta propensión migratoria como es el caso de personas más jóvenes y con mayor nivel educativo.

Las medidas positivas orientadas a desincentivar y crear alternativas a la emigración de aquellas personas que manifiestan una mayor voluntad de emigrar, independientemente de que el proyecto se concrete o no, son complementarias a políticas inmigratorias y de recuperación de uruguayos mediante el retorno, la circularidad o la vinculación.

Cabe destacar especialmente la importancia de la llegada de inmigrantes y retornantes recientes que se establecen en Uruguay y el desafío que supone fomentar su permanencia e integrar a esta población como miembros plenos de la sociedad, a fin de incorporar y maximizar la diversidad y riqueza de sus aportes en términos sociales, culturales, económicos y políticos para el desarrollo nacional.

En su nivel macro la política de retención se asocia al logro de un mayor desarrollo humano del país que brinde a todos sus habitantes mejores condiciones de vida en un entorno de respeto y garantía de sus derechos humanos, en el contexto de políticas de desarrollo económico y social sostenido tanto a nivel local como nacional, la generación de trabajo decente, y mayores oportunidades de satisfacción personal y desarrollo profesional.

Asimismo, las políticas educativas y laborales así como las acciones focalizadas en mejorar las condiciones para el desarrollo personal de los jóvenes, tienen un papel fundamental en su contribución a reducir la propensión a la migración y por tanto a revertir o atenuar los saldos migratorios negativos, tal como ha sido señalado por la Comisión Sectorial de Población (CSP, 2011).

En este sentido se consideran especialmente relevantes las líneas establecidas en el Plan de Acción de Juventudes (2015-2025; INJU-MIDES) cuyas acciones se centran en fomentar la permanencia de los jóvenes en el sistema educativo y la culminación de sus estudios, diversificar la enseñanza terciaria, consolidar el sistema de becas, apoyar la emancipación y el desarrollo de proyectos de vida, brindar orientación ocupacional y vocacional, promover el acceso a vivienda y a los servicios de salud, y apoyar una inserción de calidad.

Por otra parte, el fortalecimiento de los programas nacionales orientados al desarrollo profesional y personal de personas con mayores niveles de calificación, de forma complementaria a los programas de retorno y vinculación dirigidos específicamente a este perfil de migrantes, son de gran importancia en la medida que dichos programas contribuyen al desarrollo profesional y personal de los profesionales a través de la ampliación de la oferta formativa y de capacitación, la mejora de la infraestructura, , el

fortalecimiento de las redes profesionales, la financiación de proyectos y el incentivo a la innovación y el emprendimiento, principalmente en sectores considerados estratégicos para el país.

En tal sentido, es particularmente relevante el trabajo de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) que se ha focalizado en promover la investigación, la generación de nuevos conocimientos y su aplicación a la realidad productiva y social del país, así como la ampliación de la oferta de becas de posgrados, fondos para proyectos de investigación, programas de incentivo a la cultura innovadora y el emprendedurismo e incentivos económicos dirigidos a investigadores residentes en el país a través del Sistema Nacional de Investigadores. Asimismo, resulta igualmente destacable la creación del Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (PENCTI, 2010) y el fomento a determinados sectores que permiten ampliar las oportunidades laborales y profesionales.

Entre los referentes fundamentales a la hora de generar mayores oportunidades para los profesionales más calificados cabe mencionar a la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC, órgano de co-gobierno universitario) y los programas de becas orientados a la culminación de los estudios de doctorado en el país y en extranjero, la promoción de la investigación y el intercambio académico, la financiación de grupos de investigación, la inserción en el mundo académico nacional y los programas de movilidad.

El sector privado resulta un actor y socio estratégico clave a la hora de generar condiciones que coadyuven a reducir la emigración de estos grupos. Estas condiciones refieren, entre otros factores, a la mejora de los salarios, la formación profesional y la inserción laboral, así como a la inversión en proyectos productivos innovadores en sectores claves para el desarrollo del país. Asimismo, una mayor sinergia entre el sector público y el privado se considera fundamental para la implementación de programas concretos de carácter integral dirigidos a la población objetivo.

Por otra parte, en la transición hacia un modelo de desarrollo basado en el conocimiento resultaría importante continuar promoviendo la inversión en la investigación, la innovación y el desarrollo científico y tecnológico a nivel nacional a través de la asociación pública-privada, así como la ampliación de los socios estratégicos en sectores claves de la economía.

De manera general, las acciones orientadas a reducir la propensión migratoria de la población se articulan necesariamente con las posibilidades de consolidar un modelo de

desarrollo inclusivo, como marco para poder ejercer indirectamente el derecho a no migrar. La retención de los potenciales migrantes constituye así un desafío a nivel nacional en la que debemos comprometernos todos.

#### **4.2 Política de Retorno**

Las políticas implementadas para atender a la movilidad de retorno al país de origen, complementariamente a las políticas de vinculación y aquellas orientadas a la protección de los nacionales en el exterior, pueden concebirse como parte de las políticas de recuperación e integración de la población emigrada (Mármora, 1997).

La cantidad de personas que ha regresado al Uruguay en la última década ha sido significativa, de tal forma que esta movilidad ha sido el principal componente explicativo de los saldos migratorios positivos que se observan a partir del año 2009 (Koolhass y Nathan, 2013). Si bien los últimos datos indican que ha descendido la cantidad de personas que regresa al país, la magnitud del retorno sigue siendo importante.

En los últimos años, el retorno de miles de uruguayos y sus familiares ha estado fuertemente determinado por diversos factores, tales como las nuevas oportunidades que ofrece el país en base al sostenido desarrollo económico y social de la última década, y la crisis internacional que ha afectado desde el año 2008 a algunos de los principales países de residencia de uruguayos emigrados, en tanto ha sido limitado el impacto de los programas instrumentados por algunos países de destino de la emigración uruguaya para promover el retorno de extranjeros a los países de origen. Asimismo, los motivos centrales que han impulsado el retorno en la última década refieren principalmente a la dimensión económico-laboral y familiar (Macadar y Pellegrino, 2007; MRREE, 2016)

Cabe mencionar que esta crisis económica internacional y su impacto negativo en los mercados de trabajo de algunos países de destino de la emigración uruguaya como España y Estados Unidos, ha fomentado el retorno no planificado o con poca preparación de uruguayos.

Igualmente, resulta relevante señalar la constatación de un mayor nivel educativo promedio de la población retornante e inmigrante reciente respecto a la población sin experiencia migratoria, en consonancia con el perfil característico del emigrante uruguayo. Es pertinente recordar además que, asociado a este mayor nivel educativo promedio, un tercio de los retornantes integraba el quintil más rico de la distribución del ingreso,

mientras que esta proporción disminuía a 12% en el quintil más pobre (OIM, 2011).

En respuesta a la gran magnitud que ha adquirido la movilidad de retorno en estos últimos años, el Estado uruguayo ha establecido una política pública de carácter general que ha facilitado y simplificado el proceso de retorno de miles de uruguayos en base al reforzamiento de una nueva institucionalidad y la trascendente puesta en funcionamiento de la Oficina de Retorno y Bienvenida (MRREE), la modernización de la normativa consular adecuada a las nuevas realidades, y los avances en la articulación y coordinación interinstitucional impulsados desde la Junta Nacional de Migración.

Pueden destacarse además la mejora de la gestión y la instrumentación desde cada organismo público de respuestas específicas para atender a esta población, así como la creación de espacios institucionales en distintos ministerios como el caso del “Espacio Migrantes” en la órbita del MIDES, desde el cual se han definido líneas estratégicas para atender a la población inmigrante y retornante en situación de vulnerabilidad socioeconómica, y la Unidad de Coordinación para los uruguayos que retornan al país, integrada por representantes del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y del Instituto de Empleo y Formación Profesional (INEFOP).

Asimismo, se ha trabajado intensamente en mejorar la calidad de vida de los uruguayos que retornan, estableciendo líneas de acción sobre los principales obstáculos y dificultades que algunos de ellos enfrentan en su reintegración en ámbitos fundamentales como el trabajo, la salud, la vivienda y la educación, con el objetivo de propender a una reinserción sostenible y duradera.

Por otra parte, se han intensificado las medidas de apoyo y asistencia en todas las etapas del proceso de retorno (preparación, traslado y reasentamiento) de los retornantes voluntarios y su familiares, así como de los repatriados, especialmente los que se encuentran en especial situación de vulnerabilidad socioeconómica.

#### 4.2.1 Logros recientes

Algunos de los logros más importantes han sido los siguientes:

- implementación de la “Apostilla de La Haya” (Ley N° 18.836 (2011)) y gratuidad de legalizaciones relacionadas con el retorno (MRREE);

- expedición y suscripción consular de testimonios de partidas de nacimiento en el exterior, cédulas de identidad y tramitación de pasaportes de lectura mecánica en los Consulados de la República e implementación de Consulados Móviles (MRREE);
- ampliación de la protección del Instituto de Repatrio de personas víctimas de violencia basada en género, inclusión de repatriación de restos de personas cuya familia se encuentra en condiciones de probada vulnerabilidad; elaboración de estrategias comunes para la asistencia y seguimiento a personas víctimas de trata (MRREE e INMUJERES – MIDES);
- asistencia social a repatriados uruguayos (MRREE y MIDES);
- exoneraciones diversas a repatriados uruguayos para la obtención de la cédula de identidad y partidas de nacimiento (MRREE, Programa Identidad- MIDES, DNIC);
- acceso a canasta de alimentos de emergencia a través del INDA (MIDES) y otorgamiento de tickets alimenticios semanales para repatriados y retornados en situaciones especiales (MRREE y MIDES);
- coordinación de refugios para retornados a través de Programa de Atención a Personas en Situación de Calle (MIDES y MRREE);
- soluciones habitacionales subsidiadas en casos excepcionales de vulnerabilidad socioeconómica (Convenio Interinstitucional con el MVOTMA) y garantías de alquiler para retornados (MRREE y MVOTMA);
- elaboración de las guía referenciales “Volver a Uruguay” (MRREE y OIM) y “Manual de Retorno” (MRREE);
- posibilidad de apertura de cuentas bancarias de ahorro en Oficinas Consulares de España (Acuerdo cuatripartito entre MRREE-MVOTMA-BHU-CORREO URUGUAYO)
- acuerdo para asesoramiento legal gratuito (MRREE y Consultorio Notarial y Consultorio Jurídico de la Facultad de Derecho, UdelaR);
- modificación de leyes para la facilitación de la incorporación a la sociedad uruguaya mediante el “avicinamiento” (Ley Nº 18.858, de 23 de diciembre de 2011);
- eliminación de la intervención obligatoria del despachante de aduana, reducción

del tiempo en el trámite administrativo para el nacional uruguayo que desea retornar en forma definitiva con su vehículo, eliminación de todo impuesto para el ingreso al país de enseres, máquinas, herramientas de su profesión, arte u oficio, y disminución de 4 a 2 años para poder vender el vehículo ingresado al amparo del artículo 76 de la Ley Nº 18.250 (2008) (MRREE);

- desarrollo del Programa “Uruguayos por el Mundo” a fin de que los uruguayos puedan culminar desde el exterior el Ciclo Básico y el Bachillerato, con un apoyo especial y rindiendo exámenes vía web (MRREE-Consejo de Educación Secundaria).
- oferta de posgrados gratuitos para retornados con títulos de grado universitario (Convenio MRREE- FLACSO).

Asimismo, para cubrir distintas dimensiones del retorno, desde el MRREE se han firmado acuerdos con diversas instituciones: Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE), Facultad de Psicología (UDELAR), Consejos de Educación Primaria y Secundaria (ANEP), Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL), Banco de Previsión Social (BPS), Banco de Seguros del Estado (BSE), Intendencia de Montevideo (IM).

Cabe recordar además que Uruguay ha dado recientemente un paso fundamental para facilitar la radicación de los familiares extranjeros de uruguayos que retornan y de nacionales de los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR a través de la aprobación de la Ley Nº 19.254 (2014) y su reciente reglamentación (Decreto Nº 312/015).

Se destaca también la reciente aprobación de la Ley Nº 19.362 (2015), la cual otorga la ciudadanía natural a los nietos, nacidos en el exterior, de uruguayos nacidos dentro del territorio nacional.

#### 4.2.2 Objetivos

A partir de los logros y las líneas de acción desarrolladas hasta el momento, la política de retorno se plantea continuar trabajando en los siguientes objetivos complementarios:

##### Objetivo general:

- Contribuir al proceso de retorno al país de los uruguayos y de sus familiares así como al desarrollo pleno y duradero de sus proyectos de vida en la sociedad uruguaya.

- Contribuir al desarrollo general del país a través de los aportes de la población retornada.

**Objetivos específicos:**

- Garantizar la protección a la población retornada más vulnerable, atendiendo particularmente el caso de mujeres migrantes; menores y adolescentes no acompañados y/o separados; víctimas de trata y tráfico; deportados y repatriados.
- Garantizar la inclusión de la población retornada en programas sociales y servicios públicos atendiendo a sus características específicas.
- Optimizar la inserción laboral de las personas retornadas.
- Promover su participación en las políticas de empleo, capacitación y formación profesional.

### **4.3 Política inmigratoria**

Como se mencionó anteriormente, el fenómeno de retorno y aumento de la inmigración puede asociarse tanto a un contexto nacional de sostenido crecimiento económico y desarrollo social en el que se observó una mejora sustancial de los indicadores del mercado laboral, como un deterioro de la situación económica de los principales países de destino de la emigración uruguaya. Asimismo, el proceso de integración regional ha facilitado, bajo el principio de reciprocidad, la residencia de personas extranjeras que deciden instalarse en el país.

Uruguay se presenta así como un país atractivo para una gran cantidad de extranjeros, principalmente de la región, y uruguayos retornados que deciden instalarse de forma temporal o permanente buscando nuevas oportunidades para mejorar su bienestar y el de sus familias.

En una mirada general puede observarse que la población inmigrante reciente, en comparación con la población no migrante, es principalmente joven y presenta cifras positivas en cuanto al nivel educativo, ingresos y nivel de ocupación, y por tanto la

población vulnerable no es mayoritaria en este grupo. Se observa además que esta inmigración ha compensado parcialmente la pérdida de recursos humanos calificados por efecto de la emigración (OIM, 2011).

Por otro lado cabe especificar que las políticas de inmigración y retorno, conjuntamente con políticas dirigidas al fomento de la permanencia de la población en el territorio nacional que contribuyan a crear un escenario con saldos migratorios positivos, constituirían medidas posibles para la mejora de la cantidad y composición de la población en edad activa a efectos de mitigar o enlentecer el proceso de envejecimiento, y la presión financiera, de asistencia social y sanitaria que el mismo genera (CSP, 2011), aunque es preciso señalar que las tendencias demográficas estructurales presentes son difíciles de cambiar en el largo plazo (Artola, 2013).

Como respuesta a los desafíos que plantean estas nuevas dinámicas migratorias, el Estado uruguayo ha ido construyendo una política inmigratoria general aperturista en el marco de los procesos de integración regional, junto a otros ejes de política migratoria que atienden al retorno y la vinculación con los nacionales uruguayos residentes en el exterior. Asimismo se ha avanzado en la facilitación de la movilidad de ciudadanos de la región y la armonización de la normativa interna en el contexto de la profundización de los procesos de integración regional y subregional.

Esta política se ha focalizado en el desarrollo de una gestión migratoria más eficiente, en un fortalecimiento del marco institucional y normativo, y la creación de nuevos instrumentos tendientes a facilitar el acceso a derechos de la población inmigrante y la realización de su proyecto de vida en la sociedad uruguaya.

#### 4.3.1 Logros recientes

El Estado uruguayo y los organismos públicos del país han ido adaptando progresivamente sus servicios y realizado los ajustes internos para avanzar en la atención a la población inmigrante, con una mejora sustancial en los itinerarios administrativos y el acceso a la documentación uruguaya para facilitar la accesibilidad de los inmigrantes a los derechos consagrados en la normativa.

En tal sentido pueden destacarse algunos avances logrados por cada organismo interviniente en la temática migratoria o bajo la coordinación interinstitucional de la Junta

Nacional de Migración, y el fundamental aporte de la Sociedad Civil:

- implementación del Programa Identidad del MIDES orientado a la regularización de la documentación uruguaya (MIDES en coordinación con diversos organismos);
- sensibilización de funcionarios públicos en MRREE, MINTERIOR y MTSS sobre temas migratorios y derechos de las personas inmigrantes;
- mejora de los sistemas informáticos y simplificación administrativa en cada organismos público.
- Implementación, en la órbita de la Dirección Nacional de Migración, del Plan de «Respuesta Rápida» para residencias definitivas, el cual facilita el ejercicio de derechos reconocidos legalmente mediante el acceso a la Cédula de Identidad de las personas inmigrantes, a la vez que permite a todos los peticionarios documentarse ante la Dirección Nacional de Identificación Civil (DNIC);
- exoneración de las legalizaciones de documentos para las personas en situación de mayor vulnerabilidad socioeconómica;
- elaboración de la guía referencial “Vivir en Uruguay” (MRREE y OIM) y desarrollo de la campaña “La inmigración es positiva” (con la colaboración de la JNM y el apoyo de OIM e IMPO);
- homologación del costo del carné de salud para inmigrantes con el costo del carné de salud laboral, contribuyendo a reducir los gastos de los trámites de residencia (Decreto Nº 157/2012) y aceptación del carné de salud laboral para la tramitación de residencias;
- posibilidad de que los consulados extranjeros instalados en Uruguay expidan documentos extranjeros con fines migratorios (Artículo 157, Ley Nº 19.149 de 24 de octubre de 2013).
- envío notas desde la Junta Nacional de Migración a distintas Comisiones del Parlamento Nacional en referencia a los derechos de los trabajadores migrantes y sus familias;
- posibilidad de acceso a la ciudadanía natural a los nietos, nacidos en el exterior, de uruguayos nacidos dentro del territorio nacional.

- tramitación gratuita de las residencias permanentes en un plazo no mayor de 30 días y sin necesidad de presentar medios de vida, entre otras facilidades, en el marco de la Ley N° 19.254 (2014) y su reciente reglamentación (Decreto N° 312/015).

#### 4.3.2 Objetivos

En base a las líneas de actuación desarrolladas y los avances en la materia, la política inmigratoria se plantea continuar trabajando en los siguientes objetivos:

Objetivos generales:

- Garantizar el efectivo cumplimiento de la normativa nacional vigente y los acuerdos y convenios internacionales ratificados por el país en materia de derechos humanos de la población inmigrante y sus familiares.
- Promover la integración social, económica, cultural y política de los inmigrantes que deciden fijar su residencia temporal o permanente en Uruguay.
- Contribuir al desarrollo general del país a través de los aportes de la población inmigrante.

Objetivos específicos:

- Garantizar la protección a la población inmigrante más vulnerable, atendiendo particularmente el caso de mujeres víctimas de violencia de género; menores y adolescentes no acompañados y/o separados; víctimas de trata y tráfico, personas privadas de libertad.
- Optimizar la inserción laboral de las personas inmigrantes en igualdad de condiciones que las personas de origen nacional.

- Promover su participación en las políticas de empleo, capacitación y formación profesional.
- Garantizar su inclusión en los programas sociales y servicios públicos atendiendo a sus características específicas.
- Combatir la discriminación y la estigmatización social hacia las personas inmigrantes, y garantizar la convivencia y una vida libre de xenofobia, racismo y discriminación racial.

#### 4.3.3 Lineamientos estratégicos de la Política de Retorno y la Política Inmigratoria

La política de retorno, en su articulación con la política de vinculación, continuará implementándose en torno a una atención integral a las personas migrantes facilitando el pleno desarrollo de su proyecto de vida en la sociedad uruguaya, tanto de aquellos que regresan voluntariamente o que están planificando su retorno como de los uruguayos repatriados o deportados.

En los casos de retorno voluntario, las acciones implementadas incluyen la preparación del retorno desde el país de residencia y el traslado al Uruguay, así como la etapa de reinserción y asentamiento en la sociedad uruguaya, sea esta de carácter temporal o permanente. Se debe diferenciar además a los uruguayos repatriados (retorno asistido) y deportados, debido a la situación de especial vulnerabilidad en la que pueden encontrarse.

En el marco de la profundización de la transversalidad de la temática migratoria en distintos ámbitos, se hace necesario que todos los organismos públicos continúen ajustando sus servicios y programas a fin de asegurar en los mismos la inclusión y acceso de la población retornada e inmigrante, teniendo en cuenta las especificidades de cada uno de estos grupos. Ello implica que los organismos incorporen y acompañen los lineamientos y objetivos definidos en la política migratoria a fin de mantener una gestión unificada y coherente.

Por otra parte, se requiere continuar promoviendo la incorporación al mercado de trabajo de las personas migrantes y especialmente de aquellas con mayores dificultades de inserción laboral, en tanto ámbito fundamental aunque no exclusivo de integración socioeconómica, así como garantizar una incorporación equitativa con la población no migrante y el acceso a un trabajo decente.

#### **4.4 Políticas de Vinculación**

Las políticas de vinculación, junto a las de retorno, circulación y aquellas orientadas a la protección de los nacionales en el exterior, se enmarcan dentro de las políticas públicas de recuperación e integración a la vida del país de la población emigrada (Mármora, 1997).

En la actualidad el país presenta un casi nulo crecimiento poblacional y un acentuado proceso de envejecimiento en los que ha tenido una incidencia importante la emigración registrada en las últimas décadas. Si bien los saldos migratorios se han equilibrado, se mantiene un flujo emigratorio con cierta independencia del ciclo económico que registra Uruguay.

El Estado uruguayo ha ido consolidando una política de vinculación abierta, inclusiva y participativa del colectivo uruguayo residente en el exterior, a la vez que ha reconocido la importancia de su aporte social, cultural, económico y político al Uruguay y a los países de destino.

La importancia de la participación de las comunidades de emigrados en distintos ámbitos de las sociedades de origen, así como su potencial papel como agentes clave para el desarrollo humano, han sido destacados en diversos foros internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización de Estados Americanos (OEA), la Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM) y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), entre otras.

Así se ha subrayado como las comunidades transnacionales, en determinadas condiciones y bajo políticas de vinculación adecuadas, pueden contribuir significativamente al desarrollo de los países de origen y destino, a la vez que se maximiza el impacto positivo en la vida de los migrantes.

De forma creciente los migrantes desarrollan prácticas transnacionales en las que se potencian los vínculos, intercambios, prácticas y relaciones sociales, económicas, políticas y culturales con el país y las comunidades de origen, a través de las facilidades que entre otros factores ha permitido el desarrollo de las tecnologías de información, la comunicación y el transporte. A la vez que se multiplican los territorios de referencia de las personas, se desarrollan simultáneamente redes sociales, actividades, estilos de vida, identidades e ideologías entre los países de establecimiento y de origen más allá de las fronteras de los Estados- Nación (Moraes, 2007).

Ello hace necesario continuar garantizando la inclusión de estas poblaciones, en tanto nuevos residentes en el país, en las políticas de empleo y formación profesional, y atender a las especificidades que surgen de su condición migratoria y sus perfiles específicos, contribuyendo a acortar los tiempos de inserción laboral, principalmente en su primera etapa de instalación.

El pleno aprovechamiento y la puesta en valor de la diversidad de recursos, capacidades, habilidades y conocimientos de los retornados e inmigrantes, así como su formación, capacidad de innovación y emprendimiento, es otro factor a tener en cuenta para facilitar su inserción y desempeño en el mercado de trabajo uruguayo y el ejercicio profesional, maximizar su impacto positivo en la sociedad uruguaya, el mercado de trabajo y el desarrollo humano del país. Las capacidades, habilidades y formas de trabajo innovadores de los migrantes deben ser consideradas de especial riqueza y diversidad por los sectores público y privado.

Por otro lado, teniendo como base a los avances en materia de integración de la población inmigrante y retornada, se continuarán intensificando las acciones en otras dimensiones claves de su integración, tales como el acceso a la vivienda, la educación, la salud y la seguridad social, en el marco de las políticas sociales dirigidas a la población residente en el territorio nacional.

Con relación a la población inmigrante se requiere continuar facilitando el acceso a la documentación uruguaya, la legalización de la documentación y la regularización de los extranjeros que se encuentran residiendo en el país y no han tramitado o completado su documentación de residencia, tal como ha permitido el Plan de Respuesta Rápida, así como garantizar el acceso a la información sobre los procedimientos para su regularización.

Estas medidas se justifican tanto por razones de ordenamiento de los flujos migratorios, seguridad y control estatal, como por la mayor vulnerabilidad, limitación de acceso a derechos, falta de protección jurídica, explotación y abusos en la que pueden encontrarse más fácilmente las personas en situación administrativa irregular. La regularidad migratoria es fundamental para la integración de los migrantes a la sociedad y el goce efectivo de sus derechos.

En el caso de Uruguay algunos estudios (Macadar y Pellegrino, 2007) han destacado los fuertes vínculos de los emigrados con el país de origen que trascienden lo afectivo o familiar. Otras investigaciones recientes (Moraes, 2007; Arocena y Zina, 2011; Crosa 2014) han mostrado cómo muchos uruguayos tienden a desarrollar simultáneamente estrategias de integración y prácticas transnacionales desde los países de acogida en las que se recrea y refuerza la identidad uruguaya y el sentido de pertenencia al país de origen.

#### 4.4.1 Logros recientes

El Estado uruguayo se ha estado focalizando en satisfacer necesidades, minimizar vulnerabilidades y mejorar las condiciones de vida de todos los uruguayos residentes en el exterior independientemente de su lugar de residencia, así como facilitar su retorno, proteger sus derechos e intereses en el exterior y garantizar la igualdad de trato con los nacionales de los países de residencia, mejorar su integración a la vida del país y promover la posibilidad de ejercicio de la ciudadanía extraterritorial.

El período 2005-2009 culminó con logros sustanciales en materia normativa y de gestión institucional, que permitieron posteriormente cumplir con los reclamos históricos de los uruguayos de la diáspora y de la sociedad civil que desde el exterior o en el país trabaja en defensa de estos derechos.

Es preciso señalar que el tema migratorio, y en especial la vinculación, se encuentra dentro del plan estratégico de política exterior de este gobierno, teniendo como resultado una consolidación de la gestión basada en el pleno respeto de los derechos humanos de los compatriotas emigrados, la adecuación de los servicios tradicionales de labor consular a los principios de simplificación administrativa, modernización tecnológica, y protección y promoción de sus intereses y sus derechos en el exterior.

Desde la Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación del MRREE, con el aporte continuo de la Sociedad Civil organizada y la coordinación con diversos organismos e instituciones, se han desarrollado importantes avances, entre los cuales se destacan los siguientes:

- implementación de la “Apostilla de la Haya” (Ley N° 18.836 (2011)) (MRREE).
- elaboración de guías referenciales “Volver a Uruguay” y “Manual de Retorno” (MRREE y OIM).

- posibilidad de aperturas de cuentas bancarias de ahorro en Oficinas Consulares (Acuerdo cuatripartito entre MRREE-MVOTMA-BHU-CORREO URUGUAY).
- desarrollo del Programa “Uruguayos por el Mundo” a fin de que los uruguayos puedan culminar desde el exterior el Ciclo Básico y el Bachillerato, con un apoyo especial y rindiendo exámenes vía web (MRREE-Consejo de Educación Secundaria).
- posibilidad de tramitación de la cédula de identidad en el exterior y de pasaporte de lectura mecánica en los Consulados de la República, y realización de trámites desde los Consulados ante otros organismos públicos de Uruguay.
- reducción de los costos en materia consular: expedición o renovación de pasaportes, legalizaciones de certificados, poderes, etc. Mediante decreto se redujeron a la mitad los aranceles consulares de los documentos más requeridos por los uruguayos del exterior (MRREE).
- realización de talleres de capacitación y sensibilización a funcionarios públicos dentro del territorio uruguayo (incluidos los funcionarios de las Oficinas Consulares de la República) en materia de vinculación, retorno y bienvenida (MRREE con apoyo de la OIM).
- diseño de una página Web con información actualizada para los uruguayos que viven en el exterior y para aquellos que retornan.
- facilitación en el procedimiento de autenticación de los documentos públicos.
- generación de una política de vinculación específica para la promoción de la cultura mediante la asignación de un porcentaje del Fondo de Cultura de Vinculación de apoyo a actividades culturales para los uruguayos en el exterior.

Asimismo, se destaca el trabajo conjunto del MRREE con otros organismos públicos como la Dirección Nacional de Identificación Civil (DNIC-MINTERIOR) para la tramitación y acceso a la documentación uruguaya, y el Banco de Previsión Social (BPS) en materia de jubilaciones y pensiones de los uruguayos en el exterior.

Tal como se ha señalado en los otros ejes de la política migratoria, la reciente aprobación de la Ley N° 19.362 (2015) a través de la cual se extiende el otorgamiento de la ciudadanía natural a los nietos, nacidos en el exterior, de uruguayos nacidos dentro del territorio nacional, ha significado otro paso fundamental en la extensión de los derechos de

ciudadanía y la ampliación de derechos de los emigrados.

#### 4.4.2 Objetivos

De acuerdo a las líneas de acción desarrolladas y los logros alcanzados, la Política de Vinculación se plantea continuar trabajando en los siguientes objetivos:

##### Objetivo general:

- Continuar fortaleciendo la vinculación con los uruguayos residentes en el exterior y fortalecer su participación e integración en la vida nacional, bajo los principios de protección, promoción y pleno respeto de sus derechos humanos.
- Contribuir al desarrollo general del país a través de los aportes de la población uruguaya residente en el exterior.

##### Objetivos específicos:

- Profundizar la mejora de la gestión administrativa, la información, comunicación y los servicios de atención, asesoramiento y asistencia consular a los nacionales uruguayos en el exterior.
- Intensificar las estrategias de comunicación con la diáspora y mecanismos adecuados para canalizar sus necesidades y demandas así como para efectivizar sus iniciativas y propuestas en distintos ámbitos, atendiendo especialmente a las propuestas y sugerencias de los Consejos Consultivos y Asociaciones.
- Promover el fortalecimiento de los programas de vinculación y circulación de emigrados uruguayos con altos niveles de calificación, empresarios, emprendedores y artistas, entre otros, maximizando su involucramiento y contribución al desarrollo productivo, político, cultural y social del país.
- Fortalecer el sentido de pertenencia e identidad nacional de los uruguayos residentes en el exterior.

- Ampliar la participación política de los uruguayos emigrados sin restricción por su lugar de residencia.

#### 4.4.3 Lineamientos estratégicos de la Política de Vinculación

La política de vinculación, en estrecha coordinación con la política de retorno, profundizará en las líneas de acción que el Estado uruguayo ha establecido en distintos niveles y ámbitos con el fin de mejorar la calidad de vida de los uruguayos residentes en el exterior y de aquellos que planifican su regreso al país.

A tales efectos, el Estado uruguayo continuará ampliando y mejorando los servicios consulares a los uruguayos emigrados y sus familiares, bajo los principios de protección, promoción y pleno respeto de sus derechos humanos, así como la defensa de sus intereses.

En tal sentido se seguirá atendiendo especialmente a las situaciones de emergencia de uruguayos en el exterior que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad, mediante un trabajo conjunto de las oficinas consulares y las instituciones públicas del país.

Asimismo, se hace necesario continuar formando y capacitando a los funcionarios diplomáticos a fin de que éstos, en coordinación con los organismos públicos competentes, puedan fomentar la suscripción de acuerdos y convenios internacionales (bilaterales o multilaterales) en diversos ámbitos como la seguridad social, la educación y el trabajo, con aquellos Estados en los que residen nacionales uruguayos.

Por otra parte, la Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación continuará canalizando las propuestas e iniciativas que realicen los uruguayos emigrados organizados en los Consejos Consultivos y Asociaciones, en tanto organizaciones autónomas representativas de los uruguayos residentes en el exterior, y promoverá la discusión y análisis de dichas propuestas con los organismos e instituciones nacionales e internacionales competentes.

Se continuará promoviendo una mayor participación de la diáspora en distintos ámbitos de la vida nacional atendiendo a la diversidad de sus perfiles, maximizado su involucramiento y contribución al desarrollo productivo, científico, cultural, social y

político del país. Al respecto, uno de los desafíos que se presentan es lograr una correcta articulación de la demanda e intereses de los emigrados y sus recursos con las necesidades del país.

En tal sentido ha sido de gran relevancia la reciente convocatoria de Presidencia de la República a participar en el Diálogo Social a amplios sectores de la sociedad, incluyendo la sociedad civil organizada del exterior, con el fin de generar insumos que contribuyan a producir una estrategia de desarrollo sostenible del país en el mediano y largo plazo.

Para el desarrollo de esta línea de acción se hace imprescindible seguir mejorando el conocimiento de las comunidades de emigrados (incorporando los insumos que aporten las investigaciones académicas sobre el tema) y el relevamiento sistemático de sus intereses, propuestas e iniciativas, tal como se ha venido realizando desde la Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación en estrecha colaboración del Servicio Exterior de la República.

En otro orden, tal como ha sido señalado, la creciente movilidad internacional de profesionales con alto nivel de capacitación y especialización es una tendencia en aumento a nivel mundial. Uruguay no escapa a la misma, por lo que dada la gran cantidad de su población que se encuentra residiendo en el exterior y la alta propensión emigratoria de sus profesionales más jóvenes y calificados, las políticas de vinculación y circulación adquieren gran relevancia y se presentan como una alternativa a las políticas de retorno definitivo.

De esta manera, el desarrollo de una política de vinculación con uruguayos de distintos niveles de calificación y habilidades, representa para el país un importante reto en materia de captación de recursos humanos y de transferencia de conocimiento y habilidades.

Asimismo, las acciones tendientes a facilitar el acceso de la diáspora a la cultura uruguaya a través del intercambio de expresiones artísticas, contribuyen a desarrollar el sentido de pertenencia y el reforzamiento de la identidad.

Otra dimensión fundamental para la integración de la diáspora y el reforzamiento de los lazos de pertenencia al país, y por tanto de la vinculación al país, es el ejercicio de los derechos políticos y ciudadanos y la ampliación de la participación política. En tal sentido adquiere centralidad la habilitación para que los ciudadanos uruguayos radicados en el

exterior puedan ejercer el derecho a sufragar en actos eleccionarios nacionales desde su país de residencia.

Por otra parte, la extensión de la ciudadanía natural a los nietos, nacidos en el exterior, de uruguayos nacidos dentro del territorio nacional, a través de la Ley 19.362 (2015), ha sido fundamental para la ampliación de la comunidad nacional más allá de fronteras y el fortalecimiento de los lazos y la identidad nacional.

## 5. Referencias bibliográficas.

Aguiar, C. (2007). Tesis preliminares para una política inmigratoria. En Calvo, J.J. y Mieres, P. (Eds.). *Importante pero urgente: políticas de población en Uruguay* (p.79-87). Montevideo: Rumbos.

Arocena, F. y Zina, M. (2011). Migración, transnacionalismo y multiculturalismo. La vinculación de los emigrados uruguayos en Barcelona con su país de origen. *Athenea Digital. Revista De Pensamiento e Investigación Social*, 11(2), 17-37. Doi :

Artola, J. (2013). Lineamientos para una política de inmigración para Uruguay. Montevideo: OIM.

Bengochea, J. (2014). Inmigración reciente en Uruguay: 2005 – 2011. Montevideo: FCS-UDELAR.

Bengochea, J. y Tomassini, C. (2013). La migración calificada en Uruguay: el desafío de la movilidad y el retorno. En Pellegrino, A. (Comp.). *La migración calificada en América Latina y Uruguay* (p. 197-227). Montevideo: Trilce.

Crosa, Z. (2014). Transnacionalismo migrante: políticas de vinculación del Estado uruguayo y movimiento asociativo de uruguayos en Argentina. *Runa*, 35(1), 23-40. Recuperado (15/01/2016), de .

Comisión Sectorial de Población (2011). Visión, objetivos y lineamientos estratégicos para la implementación de políticas de población en Uruguay. Montevideo: OPP.

Instituto Nacional de la Juventud (2015). Plan de Acción de Juventudes (2015-2025). Montevideo: INJU-MIDES

Koolhass, M. (2015). Migración internacional de retorno en Uruguay: magnitud, selectividad y reinserción laboral en tiempos de crisis económica internacional. Montevideo: FCS-UDELAR.

Koolhaas, M., Prieto, V., Pellegrino A. (2013). Distribución territorial y características demográficas de la migración calificada. En Pellegrino, A. (Coord.). *La migración calificada en América Latina y Uruguay* (p. 27-62). Montevideo: Trilce.

\_\_\_\_\_ y Nathan, M. (2013). Inmigrantes internacionales y retornados en Uruguay. Informe de resultados del Censo de Población 2011, Montevideo: INE-OIM-UNFPA.

Macadar, D. y Pellegrino A. (2007). Informe sobre migración internacional en base a los datos recogidos en el módulo de migración. Informe temático. Montevideo: Instituto de Estadística de Uruguay, UNDP, UNFPA.

Mármora, L. (1997). Las políticas de migraciones internacionales. Buenos Aires: Alianza.

Ministerio de Relaciones Exteriores (2016). Retornos y Repatrios. Informe anual 2015. Montevideo: Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación- MRREE.

Moraes, N. (2007). Identidad transnacional, diáspora/s y nación: Una reflexión a partir del estudio de la migración uruguaya en España. En Mato, D. y Maldonado A. (Comp.) *Cultura y Transformaciones sociales en tiempos de globalización: perspectivas latinoamericanas*. (p. 181-197). Buenos Aires: CLACSO.

Organización Internacional para las Migraciones (2011). Perfil Migratorio de Uruguay. Montevideo: OIM.

Organización de las Naciones Unidas (2014). Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares Observaciones finales sobre el informe inicial del Uruguay.

Pellegrino, A. (1994). La propensión migratoria de los jóvenes uruguayos. Montevideo: INJU, CEPAL, OIM.

Taks, J. (2006). Migraciones internacionales en Uruguay: de pueblo trasplantado a diáspora vinculada. *Revista Theomai. Estudios sobre Sociedad, Naturaleza y Desarrollo*, 14, 139-156.