



Seminário I- “Espaço Sem Fronteiras - ESF” .  
“O Estado das Políticas Migratórias na América do Sul”  
1° Reunião de Articulação da Coordenação Regional  
Local do Seminário: SENAC - Vila Buarque - São Paulo - Brasil  
26, 27 e 28 de Novembro de 2008

**Políticas migratorias en Uruguay: historia de una ausencia**  
Patricia P. Gainza

## 1. PAPEL DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS EN LA EVOLUCION DE LA POBLACION DEL URUGUAY

Existen una serie de rasgos constantes en la población del Uruguay, desde la independencia hasta nuestros días:

- la baja densidad demográfica,
- la distribución heterogénea de la población en el territorio
- y una centralización y supremacía de la ciudad capital

Si bien la migración es el aspecto de mayor incidencia en la historia demográfica del país, es un caso atípico ya que experimentó una fuerte emigración sin estar sometido a presiones de alto crecimiento demográfico como sucede en la mayoría de los casos.

### Montevideo extranjera

Durante el período colonial, el Puerto de Montevideo se constituyó como una ciudad de inmigrantes. La población era conformada inicialmente por personas del entorno regional y de procedencia europea, especialmente de España (producto del tránsito internacional y la inserción del puerto en el circuito mercantil mundial).

Para comienzos del siglo XIX la población se caracterizaba por un núcleo en constante cambio, *“abundaban los nacidos en otra parte y especialmente los recién llegados”*.

Es en la segunda mitad del siglo XIX cuando se da el mayor contingente migratorio desde Europa al continente americano. Aproximadamente 52 millones de personas cruzaron el Atlántico entre 1824 y 1924. De este total, el 72% se dirigió a EEUU, el 21% hacia América Latina y el 7% restante continuó hacia Australia.

De los 11 millones de personas cuyo destino fue América Latina, 5.5 millones se dirigieron a Argentina (aproximadamente el 50%), un 36% a Brasil, un 5% a Uruguay y el restante 9% al resto de los países latinoamericanos.

El flujo que durante esa época ingresó al Uruguay fue de más de medio millón de personas, una cantidad altamente significativa para los escasos habitantes del territorio. Es en este período cuando se da el crecimiento más importante de la población a pesar de la normas restrictivas, la misma pasa de 132.000 habitantes en 1852 a más de un millón en 1908.

| CUADRO 1. PESO RELATIVO DE LA INMIGRACIÓN RESPECTO A LA POBLACIÓN TOTAL |            |               |
|---|------------|---------------|
| Año   | de Uruguay | de Montevideo |
| 1860  | 33.5       | 47.7          |
| 1884  | --         | 44.4          |
| 1889  | --         | 46.8          |
| 1908  | 17.4       | 30.4          |



## MESA MIGRANTES DE URUGUAY

|   |     |      |
|---|-----|------|
| 1963  | 8.0 | 13.5 |
| 1975  | 4.4 | 8.0  |
| 1985  | 3.5 | 5.8  |
| 1996  | 2.9 | --   |
| Fuente: Datos calculados con base en Censos Nacionales y Departamentales, tomado de Pellegrino, 2003. |     |      |

El aporte inmigratorio europeo constituyó un factor clave en el crecimiento de la población de Montevideo y del país. (Ver Cuadro 1). Además de las personas que llegaban, la incorporación de inmigrantes estimuló el incremento de la natalidad ya que los nuevos pobladores eran jóvenes en edad reproductiva. De todas formas a lo largo del siglo XIX los niveles de mortalidad y natalidad continuaron siendo elevados. No es sino hasta finales de este siglo que comienzan a darse los elementos que llevarán al país a una temprana *transición demográfica*.

### Territorio fronterizo

Otro aspecto determinante en la constitución de la población del Uruguay fue la vinculación con los territorios vecinos. A lo largo del siglo XIX la presencia de brasileños en el norte del Río Negro y de argentinos en el sur fue considerable. Estos se sumaron a la población existente descendiente de aborígenes, a los guaraníes que se habían movilizado hacia el territorio, pobladores llegados durante el Imperio español, portugueses que formaron parte de los sucesivos intentos de ocupación del territorio y a la migración forzada de negros africanos traídos bajo el régimen de esclavitud.

En el Uruguay los procesos de migración interna, regional e internacional han convivido estrechamente debido a la condición histórica de país de frontera. Primero, entre dos imperios coloniales y posterior a la vida independiente, entre los dos países más extensos de América del Sur.

Por su parte, el fenómeno migratorio interregional o de frontera también fue una constante en la historia demográfica del Uruguay. Los flujos con Argentina y Brasil fueron constantes de ida o de vuelta de acuerdo con el auge económico o de empleos de uno y otro lado.

### Marco normativo

| CUADRO 2. LEYES MIGRATORIAS EN LA HISTORIA DEL URUGUAY |                       |   |
|--|-----------------------|---|
| Número ley   | Fecha                 | Características de Gobierno   |
| Ley 8.868  | 19 de julio de 1932   | Gobierno constitucional de Gabriel Terra (1931-1933)  |
| Ley 9.064  | 13 de octubre de 1936 | Gobierno de facto de Gabriel Terra (1933-1938)  |
| Ley 14.878   | 5 de abril de 1979    | Gobierno de facto Junta Militar (1973-1985)   |
| Ley 16.021   | 27 de abril de 1989   | <i>Ley de Nacionalidad</i> , primer mandato del Presidente Julio María Sanguinetti (1985-1990)  |
| Ley 17.107   | 12 de mayo de 1999    | Aprobación de la <i>Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares</i> , segundo mandato de Julio María Sanguinetti (1995-2000) |
| Ley 18.250   | 17 de enero de 2008   | Primer gobierno de izquierda del país presidido por Tabaré Vázquez (2005-2010)  |

A partir de la Constitución de 1830, han habido unas pocas leyes a nivel nacional que regulen las corrientes migratorias. Y en general no daban la bienvenida a los recién llegados.

La Ley 8.868 de 1932 fue la primera que legisló expresamente sobre el tema (Gobierno Terra).



La Ley 9.064, es una modificación de la primera a la que le introdujo algunos artículos que parecían estar dirigidos a los luchadores sociales que llegaban a Uruguay huyendo del franquismo o del nazismo. La ley del dictador Terra incluía la expulsión de Uruguay de *"toda especie de organismos sociales o políticos que por medio de la violencia tiendan a destruir las bases fundamentales de la nacionalidad"*.<sup>1</sup> También sirvió para expulsar a inmigrantes *portadores de defectos* como la epilepsia, los alcohólicos, mendigos o aquellos con alguna enfermedad grave.

En 1979 la Ley 14.878, es una nueva modificación que agrega que serán expulsados del país *"los que se hallaren vinculados con cualquier organismo social o político que por medio de la violencia o de propaganda que incitase a la misma, tiendan a destruir las bases fundamentales de la nacionalidad. Al respecto, el Poder Ejecutivo podrá indagar en los servicios de información, en Interpol, o en otros organismos similares"*.

Con la reapertura democrática se aprobó la Ley 16.021 conocida como *Ley de Nacionalidad*, (primer mandato de Julio María Sanguinetti).

Diez años después, en 1999, se sanciona la Ley 17.107, que es la aprobación de la *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares*.

Actualmente tenemos un nuevo marco legal que es la Ley 18.250 (de enero de 2008). La misma es producto del primer mandato de izquierda asumido por el Frente Amplio en marzo de 2005. Dentro de sus características tiene el reconocimiento de los Consejos Consultivos, órganos deliberativos de uruguayos viviendo en el exterior y la conformación de la Junta Nacional de Migración, un organismo deliberativo conformado por los ministerios del Interior, Exterior y Trabajo.

Como es evidente la relación de la historia y composición del Uruguay con los flujos de hombres y mujeres es muy estrecha. El país se ha constituido entorno a los grupos inmigrantes y actualmente sufre las consecuencias de la emigración. De todas formas el país no ha tratado este tema como algo relevante, de manera seria y comprometida.

A lo largo de la historia así como del marco normativo que el país ha desarrollado para tratar el tema no deja de sorprendernos la constante lógica represiva y hasta xenófoba que el estado conformado por inmigrantes desarrolla con otros inmigrantes. El país no ha desarrollado políticas migratorias y se ha limitado a la implementación de alguna ley en algún momento específico.

Esto no es sólo historia, actualmente el estado uruguayo sigue cometiendo atropellos contra sus inmigrantes:

- No regulariza a sus inmigrantes recientes
- Los viejos inmigrantes siguen viajando con pasaporte de los países que hace más de 30 años no habitan, ya que el Uruguay no expide nacionalidades sino únicamente ciudadanías

---

<sup>1</sup> Cabe contextualizar, que era la época del asalto al Cambio Messina por parte de los anarquistas expropiadores y de una de las célebres fugas del penal de Punta Carretas a través de un túnel.



## MESA MIGRANTES DE URUGUAY

- Los procesos de regularización de documentación son largos, burocráticos y la mayoría de las veces hay que lidiar con la xenofobia impune de los trabajadores estatales (o de otras entidades como la propia Universidad)
- Las autoridades no se responsabilizan por los procesos que le competen, cuando un inmigrante ingresa la documentación si la misma expide durante la demorada tramitación, el estado uruguayo responsabiliza al solicitante, demandándole nuevamente el documento

Pero lo que sí ha construido el estado uruguayo y los uruguayos en general son una larga serie de mitos alrededor de este tema y “*lo bien que recibimos a los inmigrantes españoles e italianos de mediados de siglo*” (nadie recuerda por ejemplo que afrontaban cuarentenas y eran fumigados) ¡Pero cómo nos va a sorprender si hasta el día de hoy seguimos fumigando cada avión que ingresa al país! Y tampoco que eran rechazados si tenían alguna enfermedad o defecto físico, etc.

## 2. POLITICAS MIGRATORIAS NACIONALES

Algo para los que se van ...

A lo largo de estas cuatro décadas de emigración el Estado ha permanecido inmutable. El evento migratorio fue asumido como una consecuencia de la lógica del mercado laboral, donde la libre voluntad individual y familiar se expresaba en la decisión o no de emigrar más relacionada con las políticas migratorias de otros países que con las de Uruguay. También fue considerado por el sistema político dominante como un alivio a lo que se hubiese podido constituirse en grupos de presión contra los gobiernos de turno.

Las iniciativas que han surgido a este respecto son: la Comisión del Reencuentro instituida en 1985 con la restauración democrática. Cuyos objetivos eran:

- formular un conjunto de normas de apoyo y promoción al regreso,
- generar información,
- promover préstamos y acceso a la vivienda.<sup>2</sup>

En 2001 se constituyó el Programa Vinculaciones (acuerdo entre el Fondo de Población de Naciones Unidas, la UDELAR y Cancillería). Su objetivo era:

- identificar y registrar a los uruguayos y uruguayas “altamente calificados” residentes en el exterior

(Esta tarea tuvo corta vida, ya que ni siquiera lograron reunir la Comisión Interministerial creada para tal efecto)

El gran fracaso de esta instancia estuvo directamente relacionada con la imagen que el Servicio Exterior Uruguayo aún guardaba en el imaginario de las uruguayas y los uruguayos. Durante la dictadura cívico-militar, el Servicio Exterior quedó inserto en un mecanismo abiertamente represor. Sus objetivos eran:

- el fichaje de opositores,
- realizar tareas de inteligencia y
- propaganda a favor de la Junta Militar.

De hecho, constituye uno de los ejes que permite el desarrollo exitoso del Plan Cóndor, como afirma Portillo: “[la participación en el Plan Cóndor es] *la expresión más servil y acabada de*

---

<sup>2</sup> Se estima que aproximadamente 20.000 uruguayos emigraron por persecución política directa.



## MESA MIGRANTES DE URUGUAY

*esa diplomacia con efectos letales para muchos opositores latinoamericanos en la región, en tanto la expresión extraterritorial del terrorismo de Estado”.*

Si bien el regreso a la democracia marca un cambio en la diplomacia policial y quedan abolidas las prácticas persecutorias, los funcionarios siguieron siendo los mismos. Tampoco en estas transformaciones hubo directrices claras para la emigración.

La Patria Peregrina es la nueva política migratoria del actual gobierno. Los objetivos son:

- la búsqueda de la integración de los uruguayos residentes en el exterior a la vida nacional a través del ejercicio de la ciudadanía extraterritorial

Este proyecto es muy amplio y ha avanzado considerablemente en diferentes niveles, aunque no ha sido posible aún aprobar el voto de las uruguayas y uruguayos en el exterior (ya que se necesita una mayoría especial para reformar la Constitución). Este es el más importante de la actual administración con la diáspora de uruguayos.

Otra dimensión a ser enunciada es la relativa a la circulación de cerebros, que para las mínimas dimensiones que tienen las políticas migratorias en el Uruguay, este tema es de los que más ha retenido la atención de las autoridades políticas y universitarias. La discusión de los años 60s sobre la “fuga o drenaje de cerebros” dio lugar a otras teorías que buscan revalorar las posibilidades de compensación que surgen entre los países expulsores y receptores, tratando de minimizar las pérdidas con espacios de canje y redes de conocimiento entre científicos de un lado y otro.

Durante la década de los 90s existieron varias experiencias a este respecto: Programa de Desarrollo de las Ciencias Básicas (PEDECIBA), Consejo Nacional de Innovación, Ciencia y Tecnología (CONICYT), Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA), todos ellos dependientes de la Universidad de la República.

En este sentido, actualmente se está desarrollando el Programa de Circulación de Uruguayos Altamente Calificados (CUAC) que es más amplio, ya que no sólo incluye a académicos, sino también empresarios, artistas, y otras personas que por su ocupación, formación o experiencia ocupen lugares destacados en las sociedades de sus respectivos países de residencia.

### Nada para los que llegan

Las políticas nacionales relacionadas a la migración recaen en la relación con la diáspora de uruguayos radicados en el exterior. No existe ningún tipo de atención a las personas que llegan a vivir a Uruguay.

En 2003 Uruguay firmó con Colombia un convenio para disminuir la vulnerabilidad de los colombianos en las áreas laborales, de pensiones y salud. Además existe un nuevo acuerdo de facilitación de la movilidad para los ciudadanos del MERCOSUR y los países asociados (Bolivia y Chile). Y Uruguay y Brasil tienen un nuevo convenio recíproco de libre residencia: “*Acuerdo sobre Residencia para nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR*”.

No existen estadísticas claras sobre la población inmigrante en Uruguay (ni sobre los ingresos regulares ni los irregulares). Aunque al menos, luego de varias recomendaciones a la Dirección Nacional de Migración del Uruguay, hemos logrado que publiquen la información de sus anuarios hasta el 2006. Todavía no está actualizada al 2008, pero avanzamos hasta los datos del 2006.



## MESA MIGRANTES DE URUGUAY

Existen grupos importantes de trabajadores de los dos países limítrofes: Argentina y Brasil; además de peruanos, ecuatorianos, bolivianos y ahora un creciente número de asiáticos. Estos grupos llegan de manera temporal, silenciosa e informal al territorio uruguayo. No existe ninguna instancia gubernamental que asista ninguna de sus necesidades. La excepción es el Ministerio de Trabajo, que frente a las denuncias de los trabajadores de otras nacionalidades (independientemente de su situación legal en el país) responde defendiéndolo como a cualquier trabajador nacional. Pero los números demuestran que son muy pocos los trabajadores extranjeros en situación irregular que se acercan a esta instancia para demandar a su empleador. El desconocimiento de los derechos laborales está extendido, pero además tiene un peso importante su calidad migratoria en las posibilidades de empoderamiento.

Respecto a la sociedad civil existe una única organización que trabaja directamente con los inmigrantes en situación de exclusión, además reivindica sus derechos laborales, políticos, sociales y culturales en Uruguay. Esta organización “La Asociación Cultural y Casa del Inmigrante César Vallejo” es miembro de la Mesa de Migrantes, una nueva instancia de articulación de algo más de un año de existencia. Y tenemos la fortuna de que su director esté aquí para comentarnos sobre su experiencia.

A pesar de que el Uruguay “sea un país de inmigrantes”, juegue un rol regional -e internacional- de país de tránsito y en las últimas décadas la emigración se haya convertido en un fenómeno de gran magnitud, no tiene una gestión migratoria eficiente. Es más, no hay una política claramente definida sobre la migración *“que establezca en la legislación las reglas y disposiciones que regulen los principales elementos críticos para el proceso de la migración”* como recomienda la OIM .

La nueva ley 18.250, recientemente aprobada, por ahora es solamente un buen indicio.

Quisiera resaltar el hecho de que la forma migratoria que eventualmente interesan o han interesado al estado uruguayo se reduce a la de emigrantes calificados.

### 3. NUEVO CONTEXTO REGIONAL: UNASUR

Es debido a esta realidad nacional que consideramos que la influencia y el efecto persuasivo que puede tener UNASUR es trascendente.

UNASUR contempla dentro de sus objetivos específicos numerados en el artículo tercero lo siguiente:

- el desarrollo de mecanismos concretos y efectivos para la superación de las asimetrías para lograr una integración equitativa;
- la consolidación de una identidad sudamericana a través del reconocimiento progresivo de derechos a los nacionales de los estados miembros residentes en cualquier otro estado miembro, con el objetivo de alcanzar una ciudadanía sudamericana;
- el acceso universal a la seguridad social y a los servicios de salud;
- la cooperación en materia de migración, con un enfoque integral, basada en el respeto irrestricto a los derechos humanos de los trabajadores y trabajadoras para la regularización migratoria y la armonización de políticas.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas vira personalidade jurídica internacional , Artigo 3: ... h) o desenvolvimento de mecanismos concretos e efetivos para a superação das assimetrias, alcançando assim uma integração equitativa; i) a consolidação de uma identidade sul-americana através do reconhecimento progressivo de direitos a nacionais de um Estado Membro residentes em qualquer outro Estado Membro, com o objetivo de alcançar uma cidadania sul-americana; j) o acesso universal à



En este contexto son imprescindibles este tipo de instancias de construcción colectiva de propuestas que puedan ser planteadas a nuestros gobiernos como emprendimientos comunes de la región.

El proceso de la migración implica relaciones complejas entre el migrante, el país de destino y el país de origen. La migración está vinculada a la política en muchas áreas, incluyendo los dominios económicos, sociales, de trabajo, de salud, culturales y de seguridad. Un país (y una región) que tiene una política clara sobre migración y categorías de admisión bien definidas está en una mejor posición para evitar problemas relacionados con la migración.

Dentro de los componentes de las políticas migratorias comunes a la región es importante empezar por cuestiones mínimas como una guía y talleres de formación para las personas y profesionales responsables de formular políticas o de desarrollarlas. Debemos contribuir al desarrollo de un esquema regional de la gestión migratoria basada en derechos.

### Propuestas

Concretamente en el ámbito nacional uruguayo las actividades urgentes a desarrollar son la inmediata implementación de la Ley 18.250 aprobada el pasado enero de 2008, lo cual implica la regularización de todas las personas inmigrantes sin documentación en Uruguay. Y la garantía del derecho al voto de las uruguayas y los uruguayos en el exterior con su inmediata implementación. Es hora de que el gobierno de Uruguay asuma el tema de las migraciones como un tema propio a elaborar.

Asimismo, los gobiernos de la región deben construir una política conjunta. Nuestros gobiernos deben generar alternativas productivas que consideren las formas existentes de organización y que contemplen la soberanía alimentaria y energética para desarrollar sociedades sólidas donde disminuya la emigración y sean bienvenidos los vecinos que de todas formas decidan movilizarse.

Por otra parte, requerimos de una sociedad civil activa en la promoción y defensa de los derechos de las personas migrantes, con propuestas claras para los gobiernos. Es necesario que la sociedad civil desarrolle criterios de convivencia y respeto de las diferencias en el seno mismo de nuestras sociedades.

Es necesario establecer acuerdos multilaterales que tiendan a una apertura a los flujos migratorios y potencien los impactos positivos de la migración tanto en los destinos como en los orígenes. Esto debe ser co-implementado por los gobiernos y los propios grupos de migrantes.

Es indispensable actualizar y coordinar las leyes de migración en la región haciéndolas más accesibles y eficientes. En sentido propongo que la primera actividad conjunta de la iniciativa ESF sea la de realizar una propuesta legislativa a todos los estados sudamericanos, comenzando por los estados del mercosur y asociados.

Estas iniciativas serían un buen punto de inicio hacia la construcción de la ciudadanía sudamericana a la que hace referencia el Tratado de UNASUR, que libere de conflictos migratorios a la región.

---

seguridade social e aos serviços de saúde; k) a cooperação em matéria de migração, com enfoque integral e baseada no respeito irrestrito aos direitos humanos e trabalhistas para a regularização migratória e a harmonização de políticas.



## **MESA MIGRANTES DE URUGUAY**

### **Algunas líneas para comenzar a pensar políticas migratorias conjuntas**

Respeto irrestricto a los Derechos Humanos.

Legislar teniendo como sujeto de las leyes y políticas a los hombres y mujeres migrantes y sus familias.

Armar programas y planes que atiendan las situaciones de manera planificada y no simplemente acciones de respuestas a situaciones coyunturales.

Participación activa y protagónica de las mujeres y hombres migrantes y sus familias en la elaboración, monitoreo y evaluación de los programas y políticas.

La lógica internacional de tratamiento del tema está limitada a la securitización de las migraciones. El tema migratorio es siempre tratado exclusivamente por los ministerios del interior. Consideramos que es un tema que incumbe a las autoridades de cultura, educación, desarrollo social y planeación.

El proceso de elaboración de las leyes, programas y políticas debe ser una instancia de incorporación de los legisladores y legisladoras a las leyes . El lobby parlamentario es una instancia tan importante como la elaboración de las políticas propiamente y debe desarrollarse con cada parlamento en cada país así como el parlamento del MERCOSUR y la CAN.

Afianzar en la ley criterios de educación y formación de los profesionales e involucrados que desarrollan o implementan las políticas migratorias.

Establecer criterios para medidas afirmativas concretas: como la homologación de años de estudio, títulos, seguridad social, etc.