



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
General

E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.34
9 de julio de 1998

Original: ESPAÑOL

COMISION DE DERECHOS HUMANOS
Grupo de trabajo Intergubernamental de Expertos
sobre los derechos humanos de los migrantes
Tercero período de sesiones
Ginebra, 23 - 27 de noviembre de 1998

COMENTARIOS & INFORMACION RECIBIDOS DE LOS GOBIERONOS,
ORGANOS DE LAS NACIONES UNIDAS, AGENCIAS ESPECIALIZADAS,
Y ORGANIZACIONES INTERGUBERNAMENTALES
Y NO-GUBERNAMENTALES

Informe del Secretario General

ANEXO

Respuesta del Gobierno de la República Oriental del Uruguay
fecha 21 de enero de 1998

CUESTIONARIO SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS DE
LOS MIGRANTES.

**1.1. LAS ÚLTIMAS CIFRAS DE LA POBLACIÓN RESIDENTE EN EL PAÍS, NACIDA EN EL EXTRANJERO POR QUINQUENIO DE LLEGADA AL PAÍS POR SEXO Y GRUPO DE EDAD A NIVEL DE CURSO NACIONAL FUERON OBTENIDAS EN 1985.-
LOS DATOS CORRESPONDIENTES INDICAN UN TOTAL DE 103.002 EXTRANJEROS, DE ACUERDO AL SIGUIENTE DETALLE :**

Nota: Las gráficas han sido archivadas por la Secretaría y pueden consultarse previa solicitud.

1.2. NO EXISTEN REGISTROS GLOBALES DE NACIONALES URUGUAYOS RESIDIENDO EN EL EXTRANJERO.-

EL MOVIMIENTO EMIGRATORIO FUE PARTICULARMENTE INTENSO EN LA DÉCADA DE LOS 70 Y 80 A RAIZ DE LA SITUACIÓN POLÍTICA QUE MOTIVÓ LA SALIDA MASIVA DEL PAÍS DE UN GRAN NÚMERO DE COMPATRIOTAS.-

A PARTIR DE 1985 CON EL ESTABLECIMIENTO DEMOCRÁTICO SE OPERÓ UNA FUERTE CORRIENTE DE RETORNO AL PAÍS DE LOS NACIONALES QUE RESIDÍAN EN EL EXTRANJERO EN CALIDAD DE REFUGIADOS.

EL PROCESO DE RETORNO DE URUGUAYOS FUE APOYADO TÉCNICA Y FINANCIERAMENTE POR ACNUR Y OIM.-

TOTAL DE REPATRIADOS POR ÁREA GEOGRÁFICA (1985)

PAÍSES	PORCENTAJES	VALOR ABSOLUTO
LÍMITROFES (ARGENTINA, BRASIL, CHILE)	26.5	2866
RESTO DE AMÉRICA DEL SUR	8.5	915
AMÉRICA CENTRAL Y MÉXICO	13	1405
EEUU Y CANADÁ	2.7	297
EUROPA	41.4	4476
ISRAEL	0.6	68
AUSTRALIA	1.9	210

**Fuente : Comisión Nacional de Repatriación
Informe sobre Asistidos. Enero 1989.**

1.3- LA REGLAMENTACIÓN ACTUAL NO CONTIENE NORMAS ESPECÍFICAS QUE NORMATICEN ESTE PROBLEMA.

EN LA PRÁCTICA, TODO EXTRANJERO QUE TRAMITE CÉDULA DE IDENTIDAD URUGUAYA ACREDITANDO SU FILIACIÓN, NOMBRE, FECHA Y LUGAR DE NACIMIENTO, CON CERTIFICADOS LEGALIZADOS POR AUTORIDADES CONSULARES DE SU PAÍS DE ORIGEN ESTÁ EN CONDICIONES DE TRABAJAR EN EL URUGUAY EN CALIDAD DE RESIDENTE PROVISORIO Y POR EL PLAZO DE UN AÑO.-

A POSTERIORI DEBERÁ TRAMITAR LA RESIDENCIA PERMANENTE Y JUSTIFICAR LOS MODOS, MEDIOS Y RAZONES POR LOS CUALES DESEA PERMANECER EN EL PAÍS. EL TRABAJADOR EXTRANJERO POSEE TODOS LOS DERECHOS QUE CONCEDE LA LEGISLACIÓN LABORAL Y DE SEGURIDAD SOCIAL AL TRABAJADOR URUGUAYO. LOS PATRONOS ESTÁN SUJETOS A LAS SANCIONES QUE ESTABLECE LA LEY EN CASO DE DESIGUALDAD DE TRATO EN EL EMPLEO DE TRABAJADORES EXTRANJEROS.

1.4- NO EXISTEN ESTIMACIONES AL RESPECTO. SIN EMBARGO, LA LIBERTAD DE INGRESO AL PAÍS QUE ESTÁ GARANTIZADA CONSTITUCIONALMENTE Y LA POLÍTICA DE SUPRESIÓN DE VISAS CON PAÍSES EUROPEOS Y AMERICANOS SON DOS ELEMENTOS BÁSICOS PARA COMPRENDER QUE LA MIGRACIÓN IRREGULAR EN EL URUGUAY ES CASI INEXISTENTE.

2.- LA LEGISLACIÓN MIGRATORIA DEL URUGUAY DATA DE PRINCIPIOS DE SIGLO. ACTUALMENTE, EL ESTADO HA INSTALADO UNA COMISIÓN MULTIDISCIPLINARIA CON EL PROPÓSITO DE REVISARLA Y ADECUARLA A LAS CIRCUNSTANCIAS ACTUALES.

UN PROYECTO DE LEY EN ESTA MATERIA SE HA SOMETIDO A DISCUSIÓN PARLAMENTARIA DURANTE EL MES DE NOVIEMBRE DE 1997.-

EL PROYECTO PREVÉ LA CREACIÓN DE ÁMBITOS DE INFORMACIÓN Y ASESORAMIENTO PARA LOS MIGRANTES.-

SE REMITE EL TEXTO PARA SU CONOCIMIENTO .

3.- NO. EL URUGUAY ES TRADICIONALMENTE UN PAÍS ABIERTO AL MIGRANTE Y NO SE HA REGISTRADO HASTA EL PRESENTE NINGUNA MANIFESTACIÓN DE RACISMO, O XENOFOBIA.

4.- EL ESTADO URUGUAYO ESTÁ ANALIZANDO SU POSIBLE ADHESIÓN A LA CONVENCION INTERNACIONAL SOBRE LA PROTECCION DE LOS DERECHOS DE LOS TRABAJADORES MIGRATORIOS Y SUS FAMILIAS. POR SU PARTE EL URUGUAY HA RATIFICADO EL CONVENIO 97 DE OIT POR LEY 12030 DEL 27.11.53.

MINISTERIO DEL INTERIOR
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
MINISTERIO DE EDUCACION Y CULTURA
MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PUBLICAS
MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGIA Y MINERIA
MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL
MINISTERIO DE SALUD PUBLICA
MINISTERIO DE GANADERIA, AGRICULTURA Y PESCA
MINISTERIO DE TURISMO
MINISTERIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE

Montevideo,

Señor
Presidente de la Asamblea General
Doctor Hugo Batalla
Presente

Señor Presidente:

El Poder Ejecutivo tiene el honor de dirigirse a ese Cuerpo a fin de someter a su consideración, el adjunto Proyecto de Ley por el cual se regula la entrada y salida de personas del país, así como la permanencia de extranjeros.

I.- Parte General

1.- Breve panorama sobre la legislación migratoria del Uruguay

El fenómeno de la migración internacional tiene, como se sabe, múltiples proyecciones en la sociedad humana, tanto desde el punto de vista demográfico, como económico, laboral, médico-legal, sociológico y hasta político. Ha sido, por otra parte, uno de los formidables factores de progreso de la humanidad estrechamente vinculado a su historia.

En América, es un dato de la realidad el hecho de que el crecimiento gradual y progresivo de muchos de sus pueblos se debe al aporte de la inmigración, que durante mucho tiempo, principalmente durante el siglo 19, y principios del 20, estuvo totalmente abierta al extranjero. Más tarde, este período de puertas abiertas cedió el paso a restricciones crecientes de la inmigración extranjera fundadas en diversos motivos de interés general. Hoy puede decirse que no existe país que no haya restringido más o menos severamente la inmigración extranjera.

Nuestro país ha seguido esta tendencia. La entrada de inmigrantes fue libre por completo hasta 1932, en que se establecen por ley (Ley N° 8.868 del 19 de julio de 1932), por primera vez, prohibiciones genéricas permanentes de admisión de extranjeros por razones de orden público. Esta ley vino a completar la vieja Ley N° 2.096 del 18 de junio de 1890, actualmente en desuso, que siguiendo los pasos de la ley argentina de la época, respondía a una política de fomento de la migración "dirigida" o, como dicen hoy los demógrafos, de la "migración organizada", sin haber previsto causas genéricas de no admisión de extranjeros al país.

En relación a los Estados democrático-liberales, el hecho migratorio, en sus dos fases de emigración e inmigración, no es sino una aplicación del principio de libertad inherente al ser humano, admitiéndose únicamente el encauzamiento de esa libertad de desplazamiento cuando existan razones de interés general, tal como sucede con la casi totalidad de los derechos humanos.

En estos países, sus Constituciones consagran de un modo liberal el alcance de ese derecho de emigrar e inmigrar, librando a la ley su reglamentación. De esta forma, el principio de libertad de entrada y salida de las personas es la regla general y las excepciones o limitaciones que resultan de las propias directivas constitucionales o de la ley misma, obedecen siempre a razones de interés general.

En el Uruguay, esta solución fue recogida expresamente a partir de la Constitución de 1934, en su artículo 36 que se repite en los textos constitucionales posteriores, siendo el artículo 37 de la Constitución vigente que consagra al lado del principio de libre entrada, la exigencia de que la inmigración sea regulada por ley, pero disponiendo expresamente que "en ningún caso el inmigrante adolecerá de defectos físicos, mentales o morales que puedan perjudicar a la sociedad."

Dentro del período de vigencia de la Constitución de 1934 se sancionó la Ley N° 9.604 del 13 de octubre de 1936, actualmente vigente salvo aquellas derogaciones parciales impuestas por la Constitución de 1952 en materia contencioso-administrativa. Esta ley amplió el cuadro de prohibiciones de admisión de extranjeros establecido en la ley anterior de 1932, así como las causales de expulsión, quedando subsumida ésta en aquella.

Es así que la República cuenta desde esa época con un marco legal de medidas de policía de inmigración destinadas a fortificar la tutela del orden público y la seguridad interior del país, mediante prohibiciones de ingreso y causales de expulsión fundadas en diversas razones: delincuencia común, político-sociales, sanitarias y económicas. No obstante, dicha ley, que además ha sido cuestionada en algunos aspectos en cuanto a su constitucionalidad, adolece de múltiples insuficiencias que no permiten brindar una respuesta adecuada, justa y eficaz, a las nuevas y graves situaciones que giran en torno a la entrada y permanencia en el país de extranjeros.

Por otra parte, la ley de 1936, limitada a establecer normas de policía de inmigración, tampoco había encarado la regulación de la inmigración organizada o planificada, en función de las necesidades demográficas y económicas del país, aspecto de fundamental importancia en la política migratoria.

2.- El Proyecto del Poder Ejecutivo de 1988

El 11 de diciembre de 1988, el Poder Ejecutivo remitió al Parlamento un proyecto de ley por el cual se regulaba la entrada y salida de personas al país, así como la permanencia de extranjeros.

Este importante proyecto, fundado en las soluciones más modernas en ese momento en materia migratoria, elaborado con el asesoramiento técnico de funcionarios especializados de la Organización Internacional para las Migraciones, no completó su trámite parlamentario en la legislatura de la época.

Se pretendía, con dicho proyecto, cerrar el ciclo de las leyes citadas en el capítulo anterior, con un texto único derogatorio de los anteriores, manteniendo el principio de la inmigración espontánea que ha sido la grandeza de la República, sin dejar de reconocer y propiciar la inmigración organizada en la medida requerida y dentro de las

posibilidades económico-financieras del país, con previsión en uno y otro caso, de normas adecuadas para una eficiente policía de migración.

Cabe señalar, no obstante, que este proyecto adolecía, a la luz de los acontecimientos sucedidos en la República con posterioridad, de ciertas carencias que una ley general de migración hoy no puede soslayar, fundamentalmente, en materia de causales de inadmisión de extranjeros, de infracciones y sanciones penales, y de recursos administrativos y de procedimientos judiciales que aseguren el debido equilibrio entre las necesidades de defensa social insitas en la problemática migratoria y la vigencia de garantías procesales mínimas de que deben ser titulares los particulares involucrados.

3.- Fuentes de la ley proyectada

Fácil es advertir que el Proyecto que se eleva hoy a la consideración del Parlamento, responde a la misma filosofía y recoge los mismos principios que el proyecto de 1988. De ahí que varias de sus disposiciones figuran reproducidas textualmente y otras con variantes en su redacción, responden al mismo enfoque y solución normativa. Por esta razón, esta Exposición de Motivos transcribe en diversas partes la preparada oportunamente para justificar aquella iniciativa del Poder Ejecutivo.

Asimismo, fueron consultadas y sirvieron de fuente de inspiración del Proyecto, diversas legislaciones de países latinoamericanos, especialmente las de Argentina, Chile, Paraguay y Costa Rica, consideradas las más avanzadas. Estos dos últimos países, poseedores de la legislación migratoria más moderna (Ley General de Migración y Extranjería N° 7.033 de 1986 de Costa Rica y Ley de Migraciones N° 978 de 1994 de Paraguay), constituyen el antecedente y la fuente de inspiración de diversas disposiciones del Proyecto y ha servido para colmar algunas carencias del Proyecto del 88 en aspectos que no podían seguir postergados en el momento actual, tales como la incorporación de normas sobre infracciones y sanciones penales específicas en materia migratoria y la previsión expresa de recursos y procedimientos judiciales que aseguren la tutela de los derechos de los extranjeros reconocidos por nuestro orden jurídico y naturalmente, por las propias disposiciones del Proyecto.

Existen, por último, soluciones normativas originales que responden a la necesidad de armonizar las soluciones en materia de entrada y permanencia de extranjeros con otras referidas a institutos como el asilo político y la extradición de delincuentes. De esta forma e inspiradas en las proposiciones consagradas en el Proyecto de ley sobre asilo que elevara tiempo atrás el Poder Ejecutivo al Parlamento y actualmente a estudio del mismo, se han previsto a texto expreso causales de inadmisión de extranjeros destinadas a evitar el ingreso o la permanencia en el país de delincuentes terroristas, como una forma más de luchar contra este flagelo que tanto daño causa a la humanidad.

4) Conveniencia actual de una ley general sobre migración

Precisamente, este último aspecto debe ser contemplado como uno de los factores, aunque no el único naturalmente, que ha dado impulso a esta iniciativa del Poder Ejecutivo de someter a la consideración del Poder Legislativo una ley general sobre migración.

En efecto, se ha tenido particularmente en cuenta la problemática que en materia migratoria plantea el terrorismo internacional, cuya consideración no podía obviarse luego de las experiencias por las que atravesó el país en los últimos tiempos, con toda la repercusión que han tenido en el plano de las relaciones internacionales.

El Poder Ejecutivo había ya previsto esta situación en el Proyecto de ley de asilo, proponiendo la solución recogida en diversos textos convencionales, incluso algunos suscritos por la República, entre los cuales se encuentra el ya ratificado y vigente Tratado de Extradición entre Uruguay y España suscrito el 28 de febrero de 1996. Esta normas desechan la posibilidad de asilo del terrorista al dejar fuera de la figura del delito político a los atentados de que son autores. Consagrada esta solución en el texto sobre asilo, era natural e inevitable su adopción en la ley proyectada en materia migratoria. En efecto, el terrorista puede intentar el ingreso o permanencia en el país por distintas vías: sea solicitando asilo o refugio político al amparo de la corriente que define el delito político únicamente en función de los móviles perseguidos por su autor, sea invocando en el proceso de extradición que se le invoca la naturaleza política del delito por el que se le persigue fundándose en el mismo criterio subjetivo, sea ingresando al país en forma ilegal o clandestina y dando lugar a la aplicación de las normas migratorias que regulan la estadía y permanencia de los extranjeros, o gestionando incluso su entrada al amparo de estas disposiciones. Si estas normas migratorias no previeran causales de inadmisión o de expulsión de terroristas extranjeros o de quienes fueran parte de grupos organizados que para lograr sus fines practican el atentado terrorista, existirá siempre la posibilidad de permanencia en el país de estos indeseables individuos. De ahí que el presente Proyecto adopte el mismo género de soluciones consagradas en el Proyecto de Ley de Asilo estableciendo como causal de inadmisión y de expulsión de extranjeros, la referida condición de autores de atentados terroristas o de participantes en grupos que practican tales estragos como medio de obtener sus fines.

Corresponde destacar en este punto que el Proyecto va más allá de la protección contra el terrorismo como medida de defensa social. El Poder Ejecutivo ha entendido que la ley de migración de un país democrático también debe prever, y el Proyecto lo hace, causales de inadmisión y de expulsión de extranjeros fundadas en la participación en organizaciones que por medio de la violencia, atentan contra las instituciones democráticas, el Estado de Derecho el sistema representativo de gobierno, incluso más allá de lo que es estrictamente un atentado terrorista.

Naturalmente, la iniciativa del Poder Ejecutivo obedece también a otras importantes razones. El país posee un marco de legislación interna vetusto e incompleto en materia migratoria y en ciertos aspectos hoy inaplicable, más allá de que también resulta cada vez más inadecuado para dar respuesta a las nuevas y difíciles situaciones que se plantean actualmente en esta materia, incluso al margen del fenómeno tan grave que es el terrorismo internacional. Consiguientemente, se ha estimado que el mandato constitucional que ordena que "la inmigración deberá ser reglamentada por la ley", debía ser reformulado atendiendo a las necesidades actuales del país. No es conveniente continuar en la situación actual en la cual, al margen de las viejas leyes aludidas, y a despecho de ellas muchas veces, reglamentos, resoluciones, instrucciones y simples órdenes de servicio emanadas de la administración, procuran de modo programático, completar el conjunto de normas en la materia, cuya formulación, conforme al mandato constitucional, es materia de la ley.

5) Los principales objetivos del Proyecto de Ley

La Ley proyectada, al igual que el Proyecto de 1988, pretende cerrar el ciclo de las antiguas leyes vigentes, con un texto único derogatorio de los anteriores. Se conserva y se regula en sus diversos aspectos el principio de la inmigración espontánea, pero al mismo tiempo se reconoce y se reglamenta la inmigración organizada en la medida requerida y dentro de las posibilidades económico-financiera del país. Se adoptan también, en uno y otro caso, normas adecuadas para un eficiente control migratorio.

Las soluciones que se proponen suponen el fiel acatamiento a la norma constitucional que regula la entrada y permanencia de los extranjeros en el territorio nacional, norma que consagra, como se sabe, el principio del libre ingreso, así como, que la inmigración sea regulada por la ley, pero sin que el inmigrante adolezca en ningún caso "de defectos físicos, mentales o morales que puedan perjudicar a la sociedad".

La Ley proyectada atiende al principio y mandato constitucional, persiguiendo la doble finalidad de regular, por un lado, la inmigración espontánea, estableciendo normas sobre el ingreso, permanencia y egreso de personas, fijando determinadas categorías migratorias, consagrando causales de inadmisión y de expulsión fundadas en razones de interés general: (orden público, seguridad interna, salud pública, económicas), imponiendo con el alcance que actualmente la defensa social del país demanda, infracciones y sanciones penales y administrativas, y tutelando los derechos de las personas involucradas mediante garantías de procedimiento administrativo, contencioso-administrativo, y en ciertos casos judicial, para la eventual aplicación de sanciones penales y de medidas de rechazo, inadmisión y expulsión, buscando así presentar un cuadro completo de medidas de policía de inmigración.

En este aspecto, las soluciones adoptadas son también plenamente compatibles con los compromisos internacionales asumidos por la República. Cabe aquí, por su importancia, y porque el Proyecto se ajusta plenamente a ella, recordar la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), cuyo Artículo 22 dispone que el ejercicio del derecho de toda persona a circular y residir en el territorio de un Estado o de salir del mismo, "no puede ser restringido sino en virtud de una ley, en la medida indispensable en una sociedad democrática, para prevenir infracciones penales o para proteger la seguridad nacional, la seguridad o el orden públicos, la moral o la salud públicas o los derechos y libertades de los demás".

Por otro lado, la Ley proyectada persigue también la finalidad de regular la inmigración organizada, teniendo en cuenta las necesidades demográficas, económicas, sociales y culturales del país cuya satisfacción sea de interés para el Estado y signifique mejorar la calidad de vida de la población, tal como se consigna en el Artículo 1º.

El Proyecto comprende un Título preliminar y trece Títulos que tratan: de la organización administrativa de las categorías migratorias, de las causales de inadmisión, del ingreso y permanencia, del rechazo y expulsión de extranjeros, de las sanciones penales y de las sanciones administrativas, de los recursos administrativos y de los procedimientos judiciales, de los controles de la entrada, permanencia y salida de personas, de las empresas de transporte internacional, de los recursos financieros, de la inmigración organizada, de los uruguayos en el exterior y disposiciones finales.

6) Le Ley proyectada y la problemática migratoria en el MERCOSUR

Los países que integran el MERCOSUR en calidad de Estados Parte, tienen planteado para el futuro el establecimiento de un régimen común en materia migratoria. Por cierto, en el Tratado de Asunción no existen referencias expresas al tema migratorio y a la libre circulación de personas, aspectos de insoslayable regulación en determinada etapa de avance de cualquier proceso de integración con las características de un mercado común. Empero, al disponer el Tratado que la constitución del mercado común implica la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, permite sostener que el tema de la migración laboral se encuentra implícitamente comprendido en la alusión a la libre circulación de factores productivos, que incluye la libre circulación del factor trabajo y por ende, del factor humano a estos efectos.

Por ser el MERCOSUR un medio integrado, con un mercado común en funcionamiento, la política migratoria, algún día, deberá ser común, por lo menos en sus aspectos más importantes. En lo que se refiere a terceros países habrá que transitar primero por la cooperación intergubernamental y la armonización legislativa, para llegar posteriormente a la adopción de normas uniformes que permitan compatibilizar una política migratoria común con vista al control de las fronteras exteriores, con la progresiva eliminación de las fronteras interiores que hagan efectiva la libre circulación de personas dentro del territorio integrado. En este último aspecto, referente a las relaciones internas o intramercosur, no parece sensato mantener políticas migratorias nacionales, teniendo en cuenta que se trata de un espacio que se propone la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos.

No obstante, es un dato de la realidad que la libre circulación de personas viene siempre a la zaga de la libre circulación de bienes, servicios y capitales, en razón de las dificultades con que se tropieza para desmantelar las políticas migratorias nacionales y que la libre circulación de personas presenta diversos obstáculos no fáciles de superar rápidamente.

Claro que en el momento actual, contemplado el hombre como uno de los factores de producción que el Tratado de Asunción incluye dentro del régimen de libre circulación, el tema mantiene interés en lo que se refiere a la posibilidad de los nacionales de los Estados Parte de desplazarse por el territorio de éstos con finalidades laborales, aspecto éste que muy probablemente dará lugar en un futuro próximo a la implantación de normas regulatorias comunes.

Mientras tanto, hasta que se negocien y pongan en vigencia normas bilaterales o multilaterales en materia migratoria, sigue rigiendo en cada uno de los Estados Parte su legislación interna y es ésta la solución que se reconoce a texto expreso en el Artículo 2 de la Ley proyectada.

II. Parte Especial

1. El Título preliminar del Proyecto adjunto comienza con un artículo destinado a fijar la finalidad de la ley y destacar que se está frente a una legislación migratoria que persigue el doble objetivo de regular el control de ingreso y permanencia de extranjeros al país conforme al principio de la migración espontánea, así como de reglamentar los movimientos migratorios internacionales teniendo en cuenta las necesidades demográficas, económicas, sociales y culturales, afirmando así también la importancia de la inmigración organizada.

Se establecen luego disposiciones referentes al ámbito de la ley, que fijan el principio de su aplicación a los extranjeros procedentes de cualquier país, quedando únicamente exceptuados: 1) los que procedan de los países miembros del MERCOSUR en la medida que se hubiesen acordado modificaciones en vía bilateral o multilateral; 2) los que gozan de un estatuto especial (funcionarios diplomáticos, etc.) según Tratados internacionales suscritos y ratificados por Uruguay.

2. En el Título Primero se tratan aspectos institucionales referidos a los órganos que tendrán a su cargo la aplicación de la ley, enunciándose las atribuciones generales que se asignan a los mismos.

De acuerdo al Proyecto de ley adjunto, el Ministerio del Interior, la Dirección Nacional de Migración (órgano dependiente del Ministerio del Interior) y el Consejo Nacional de Migración (órgano que funciona en la órbita del Ministerio del Interior), son los

órganos administrativos con competencia para la aplicación de la ley. Se fijan además las atribuciones que competen a cada uno de los órganos mencionados, aclarándose que el Ministerio del Interior y la Dirección Nacional de Migración serán los órganos ejecutores de la política migratoria y que el Consejo Nacional de Migración será el órgano asesor en dicha materia. Además se faculta al Ministerio del Interior para delegar algunas atribuciones en la Dirección Nacional de Migración. A su vez y a fin de cubrir una necesidad que permitirá mejorar la eficiencia de los servicios, se comete al Ministerio del Interior la contratación de los servicios y equipos informáticos indispensables para la producción de las registraciones migratorias.

3. El Título Segundo está dedicado a las "Categorías Migratorias", tema éste de suma importancia, por cuanto permite encasillar a cada extranjero que ingrese a una categoría o subcategoría según sean los motivos o las actividades por las que viene al país.

Es del caso señalar que una adecuada clasificación de las categorías de ingreso y permanencia permite constituir una importante fuente de datos que posibilita efectuar análisis estadísticos, información ésta indispensable para evaluar los resultados obtenidos con relación a los diferentes programas migratorios, datos éstos que a su vez son de particular importancia para el diseño de políticas migratorias.

Las características más importantes referidas a las "Categorías migratorias" incluidas en el Título Segundo pueden resumirse en los siguientes puntos:

a) A diferencia de otras legislaciones que clasifican a los extranjeros en "Inmigrantes" y "No Inmigrantes" o en "Permanentes y Temporarios", en el Proyecto de ley se prefirió vincular las categorías de ingreso a un concepto menos abstracto pero con mayor contenido jurídico, como es el de la "Residencia" que es el elemento más importante del concepto del "domicilio" mencionado en el Artículo 24 del Código Civil del Uruguay.

La "residencia" acompañada de la intención de establecerse en forma permanente o temporaria en el país suministra un marco conceptual adecuado para clasificar el ingreso o permanencia de extranjeros en "residente" (permanente o temporario) y "no residente".

b) Entre los residentes permanentes, además de los inmigrantes espontáneos y asistidos, se incluyeron dos nuevas categorías de ingreso: inmigrantes con capital e inversores, a fin de atraer al país extranjeros que cuenten con recursos propios o realicen transferencias de recursos financieros o tecnológicos para desarrollar actividades productivas que sean consideradas de interés para el país.

c) También se incluyó como una nueva subcategoría de los "residentes permanentes" a los jubilados, pensionistas o rentistas, correspondiendo a la reglamentación que en su oportunidad se dicte, tanto en estos casos como en el de los inmigrantes con capital, determinar las condiciones que debe reunir para solicitar el ingreso al país en las subcategorías mencionadas y gozar de los beneficios y franquicias que la ley establece.

4. El Título Tercero fue destinado a las causales que impiden el ingreso y admisión de extranjeros. Para ello se tuvo especialmente en cuenta el Artículo 37 de la Constitución de la República que establece que en "ningún caso el inmigrante adolecerá de defectos físicos, mentales o morales que puedan perjudicar a la sociedad". También se tuvo a la vista lo dispuesto por la Convención Americana de Derechos Humanos que admite restricciones al ingreso establecido por ley "en la medida indispensable en una

sociedad democrática para prevenir infracciones penales o para proteger la seguridad nacional, la seguridad o el orden públicos, la moral o la salud públicas o los derechos y libertades de los demás". A su vez, se consultaron especialmente la Ley N° 9.604 del 13 de octubre de 1936 referente a Extranjeros indeseables, el Proyecto de 1988, las legislaciones migratorias de Costa Rica y Paraguay y el Proyecto de Ley de Asilo remitido al Parlamento el presente año, todos ya precitados.

Siguiendo las técnicas migratorias clásicas en la materia, se efectuó una enumeración de las causales de inadmisión según que los extranjeros estén afectados de enfermedades psicofísicas, vean disminuida su capacidad de trabajo por defecto físico y por razón de sus antecedentes personales.

Entre las causales de inadmisión de extranjeros en razón de sus antecedentes personales, se destaca por su significación particular la solución contenida en el numeral 4 del Artículo 34, que considera delitos comunes y por ende incluidos en las causales de inadmisión, los atentados terroristas (previstos en el Tratado de Extradición entre Uruguay y España del 28 de febrero de 1996), así como la que se consigna en el apartado 9, que prohíbe el ingreso de quienes forman parte de organizaciones que atenten, por medios violentos, contra los regímenes democráticos o persiguen propósitos delictivos, cualquiera sea el móvil político, por medio del terror.

5. En el Título Cuarto, a través de cinco capítulos se desarrollan las diferentes situaciones migratorias vinculadas con el ingreso y permanencia de los extranjeros en el país.

En el Capítulo Primero se establecen los siguientes principios:

a) El ingreso de extranjeros en la categoría de residentes (permanentes o temporarios) requiere de un permiso previo emitido por la Dirección Nacional de Migración.

b) Los extranjeros que deseen ingresar como residentes deben gestionar el correspondiente permiso de ingreso, estando el interesado residiendo en el exterior.

c) Los "no residentes", excepto los incluidos en el Artículo 33, numerales 4, 8, 9 y 10 no requieren, a los efectos de su ingreso permiso previo y necesitarán o no visa consular según los Acuerdos, Tratados y Legislación vigente.

En el Capítulo Tercero se prevé la posibilidad de que los extranjeros puedan cambiar de categoría migratoria, es decir, adquirir una categoría o subcategoría migratoria diferente de la obtenida al ingresar. Así, los "residentes temporarios" podrán pasar a "residentes permanentes" y excepcionalmente los "no residentes" a "residentes temporarios".

Será por vía reglamentaria de la ley, que se establecerán las condiciones, requisitos, oportunidad y procedimiento que permita efectuar el cambio de categoría migratoria.

En el Capítulo Cuarto se legisla sobre la ilegalidad del ingreso o de la permanencia indicando las causas o circunstancias que colocan al extranjero en esa situación migratoria y dando facultades al Ministerio del Interior, a tomar medidas alternativas frente a cada caso concreto. A tal efecto, se podrá optar por intimar al extranjero a regularizar su situación migratoria cuando, por su profesión, plazo de permanencia, parentesco con uruguayos, u otras razones de conveniencia, sea considerada una persona de interés para el país. En caso contrario, el Ministerio del

Interior podrá conminarlo a que haga abandono del país en un plazo determinado o bien disponer directamente su expulsión.

Finalmente, en el Capítulo Quinto se contempló aquellos casos en que por incumplimiento de las obligaciones asumidas por los extranjeros, se generan situaciones en que procede cancelar la residencia y permanencia de los residentes -sean permanentes o temporarios- y de los "no residentes".

El Ministerio del Interior queda facultado para cancelar la residencia o permanencia de los extranjeros cuando éstos no cumplieran con las condiciones tenidas en cuenta para otorgarles el ingreso y la admisión en el país.

6. En el Título Quinto se legisla en relación al rechazo y la expulsión.

Se consideró conveniente efectuar esta distinción por cuanto varía el procedimiento y la autoridad con competencia para dictar una u otra medida.

El rechazo es el acto por el cual la autoridad encargada de efectuar el control migratorio de ingreso al país, se lo niega a un extranjero, ordenando se proceda a su inmediata reconducción al país de embarque, o de origen o a un tercer país que lo admita. El rechazo procede cuando el extranjero al momento del ingreso no presenta la documentación requerida o cuando presentare documentación falsificada, cuando se constate alguna de las causales de inadmisión contempladas por la ley o fuera sorprendido intentando ingresar al país eludiendo el control migratorio.

La expulsión, por su parte, es un acto ordenado por la autoridad competente, administrativa o judicial, por el cual se pone a un extranjero fuera del territorio nacional.

La expulsión procede en las diversas hipótesis contempladas en el Artículo 62. No tiene cabida, en cambio, y lo mismo sucede en el rechazo, cuando el extranjero haya solicitado asilo en el país.

El Proyecto distribuye la competencia para decretar la expulsión entre la autoridad administrativa y judicial, a cuyo efecto se atribuyen a la autoridad administrativa (Ministerio del Interior, Dirección Nacional de Migración) la expulsión por causales migratorias y a la autoridad judicial (Tribunal de Apelaciones en lo Penal de Tumo) la expulsión por causales no migratorias. Se ha estimado, sin embargo, como lógico y coherente con la naturaleza administrativa de la actividad migratoria, que toda iniciativa para decretar la expulsión de un extranjero permanezca en la órbita del Poder Ejecutivo.

Otro importante aspecto regulado por la Ley proyectada dice relación con la denegatoria del pedido de extradición, disponiendo que ella no excluye que pueda decretarse la expulsión del extranjero requerido por alguna de las causales previstas en la ley, pero quedando exceptuadas las causales de los apartados 4 y 9 del Artículo 34 cuando la denegatoria se hubiere fundado en la excepción del delito político. Esta solución guarda correspondencia con la consagrada en el Proyecto de Ley de Asilo y busca evitar decisiones contradictorias en materia de expulsión y extradición, tomando como elemento determinante el criterio de la prevención, vale decir, el pedido que se presenta en primer término.

7. En el Título Sexto se tipifican infracciones penales específicas a la materia migratoria, así como se prevé un régimen de sanciones administrativas.

Los delitos migratorios cuya creación se propone son la expresión de una exigencia creciente de defensa social frente al fenómeno de la inmigración ilegal, que no sólo aumenta en términos cuantitativos sino que también adopta modalidades nuevas y cuenta con el apoyo de intermediarios que lucran con la necesidad de aquellos que por diversas razones políticas, económicas, delictivas, etc., no reúnen las condiciones exigidas por la legislación para su ingreso regular al país.

Las figuras delictivas previstas se encuentran consagradas en las legislaciones migratorias de la mayoría de los países, habiendo el Proyecto consultado, especialmente, a tales efectos, los textos legales de Suiza, Chile, Costa Rica y Paraguay.

En el Capítulo Segundo se legisla la facultad de la Dirección Nacional de Migración de imponer multas administrativas hasta determinado monto a los empleadores, dueños o encargados de hoteles y pensiones, y a las empresas de transporte internacional que violen las prohibiciones o no den cumplimiento a las obligaciones previstas en la ley.

8. El Título Séptimo consta de dos capítulos que se refieren a las garantías procesales con que cuentan los particulares infractores. En el Capítulo Primero, luego de reiterarse el régimen de recursos administrativos previsto con el Artículo 317 de la Constitución, se hace especial mención a los recursos en materia de expulsión, los que tendrán tramitación preferente y efecto suspensivo de la resolución impugnada hasta que se dicte el acto definitivo en vía administrativa.

El Capítulo Segundo se ocupa de los procedimientos judiciales, estableciendo las siguientes reglas:

A) La justicia penal ordinaria conoce de los delitos migratorios

B) El proceso penal se inicia mediante denuncia fundada de la Dirección Nacional de Migración, solución que armoniza con la naturaleza administrativa de la actividad migratoria con la necesidad de contar en esta materia con ciertos márgenes de discrecionalidad y con la facultad, en ciertos casos, de ejercer la opción a que se refiere el apartado D).

C) En los casos de expulsión que deban someterse a la autoridad judicial, conoce el Tribunal de Apelaciones en lo Penal de Turno, en instancia única y en una sola audiencia, en el entendido que se está ante decisiones que involucran a extranjeros y cuya eficacia depende de que sean adoptadas en forma perentoria y sin afectar la garantía jurisdiccional que implica la intervención de un tribunal judicial, garantía que se robustece con su integración colegiada.

D) Frente a ciertos delitos migratorios cometidos por extranjeros, la Administración puede optar por formular la denuncia penal o por promover directamente su expulsión, ejerciendo así un poder discrecional fundado en razones de conveniencia u oportunidad.

9. En el Título Octavo y a través de tres capítulos se establecen las normas que regulan el control de entrada, de permanencia y salida de personas.

En el primero de los capítulos mencionados, además de establecer la obligatoriedad para las personas de entrar y salir del país por los lugares especialmente habilitados, se establece la documentación que deben presentar los extranjeros al momento de efectuarse el control migratorio, diferenciando según se trate de extranjeros

que ingresan como residentes permanentes y residentes temporarios por un lado y no residentes por otro.

En el Capítulo Segundo relacionado con el "control de permanencia", se establece la prohibición de dar trabajo a los extranjeros que de acuerdo con la ley no están habilitados para ejercer tareas asalariadas, según se trate de residentes temporarios o no residentes.

Igualmente, se establece la prohibición de los dueños o administradores o encargados de hoteles, pensiones o negocios similares de proporcionar alojamiento a los extranjeros que se encuentren ilegalmente en el país.

En el Capítulo Tercero se establecen normas de control de salida tanto para uruguayos como para extranjeros.

10. En el Título Noveno se incorpora a la legislación migratoria la responsabilidad que incumbe a los medios de transporte internacional, quienes deben someterse a las medidas de control que determina la ley. Estos medios de transporte son por lo tanto responsables por el transporte de pasajeros y tripulantes en condiciones reglamentarias.

Además, la ley establece como carga pública la obligación que se les impone de trasladar al exterior a extranjeros expulsados, obligación que se limita a un plaza cuando el medio de transporte no excede de doscientas (200) plazas y a dos (2) plazas cuando supere aquella cantidad.

11. En el Título Décimo se establecen los recursos financieros de la Dirección Nacional de Migración, que se integran con las tasas provenientes de los trámites y prestaciones de servicio, las sumas que se le asignen en el Presupuesto General de gastos, las donaciones y legados que recibiere y las multas que imponga en el ejercicio de su competencia.

12. En el Título Décimo Primero, referente a la Inmigración organizada, se establecen normas destinadas a promover la inmigración de extranjeros o grupos de extranjeros cuando las necesidades del país lo requieran.

En el Capítulo Primero se dispone que esta promoción está vinculada a captar recursos humanos calificados para cubrir el déficit existente, cuando aporten avances científico-tecnológicos, cuando se radiquen en zonas del territorio nacional cuyo desarrollo es considerado prioritario y cuando aporten capitales para ser invertidos en actividades productivas.

La inserción de estos migrantes en las actividades económicas del país deberá efectuarse a través de programas de migración planificada, los que tendrán preferentemente en cuenta los requerimientos emergentes de los planes de desarrollo o de inversión.

En los Capítulos Segundo, Tercero y Cuarto se definen sucesivamente las subcategorías de inmigrantes asistidos, de inmigrantes con capital e inversores y de inmigrantes jubilados, pensionistas y rentistas, así como se establecen las ventajas, beneficios y privilegios que reciben.

Finalmente, en el Capítulo Quinto se establece el régimen al que quedan sujetos los inmigrantes fronterizos, de temporada y zafrales.

13. En el Título Décimo Segundo se establecen principios generales con relación a los uruguayos en el exterior, tratando lo referente a los cometidos de los órganos competentes, la emigración y el retorno de los que residen en el exterior y de sus cónyuges, hijos y padres extranjeros.

Fácil es advertir como en los últimos años la dinámica migratoria adquirió un ritmo más acelerado que la actualización de la legislación migratoria, con lo cual un número importante de fenómenos migratorios suelen quedar fuera de todo marco legal. Dentro de esta nueva modalidad, algunos de los clásicos países de inmigración como el nuestro, sin perder esa calidad, con el tiempo también se convirtieron en países de emigración pero con el inconveniente que su legislación sólo apunta a reglamentar los aspectos de la inmigración.

Dentro de este marco referencial, se consideró conveniente que el Proyecto de ley establezca algunos principios fundamentales que permiten a los uruguayos que residan en el exterior gozar de la mayor protección jurídica y social posible.

14. Finalmente, en el Título Décimo Tercero se dispone que el Poder Ejecutivo modificará, si fuere necesario, la organización de la Dirección Nacional de Migración a fin de adecuar su infraestructura administrativa al cumplimiento de las atribuciones asignadas, y procederá a la reglamentación de la ley. En este último aspecto, cabe señalar que a pesar de su extensión, que haría presumir un tratamiento detallado de los problemas de la migración, la Ley proyectada se circunscribe a los principios fundamentales, dejando a la reglamentación su desarrollo.

Estima el Poder Ejecutivo que el adjunto Proyecto de Ley contiene soluciones largamente esperadas en materia migratoria y aporta respuestas adecuadas y eficaces para afrontar las nuevas y a veces graves situaciones que se dan en el ámbito del ingreso y permanencia de extranjeros en la República, que se consideran plenamente compatibles con el mandato emergente del Artículo 37 de la Constitución nacional y los compromisos asumidos por el país a través de la firma y ratificación de aquellos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos que abordan la materia migratoria.

El Poder Ejecutivo saluda a ese alto Cuerpo con su más alta y distinguida consideración.

Nota: Los anexos siguientes han sido archivados por la Secretaría y pueden consultarse previa solicitud.