

MERCADO COMUN DEL SUR-MERCOSUR

GRUPO MERCADO COMUN

COMISION SOCIOLABORAL DEL MERCOSUR

**MEMORIA SOBRE LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 4° DE LA
DECLARACIÓN SOCIOLABORAL DEL MERCOSUR**

TRABAJADORES MIGRANTES Y FRONTERIZOS

República Oriental del Uruguay

Memoria No.

Año 2002

Presentada por el Gobierno de la República Oriental del Uruguay de conformidad con las disposiciones del artículo 23 de la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR, respecto del artículo 4° de la misma, relativo a Trabajadores Migrantes y Fronterizos.

I ART 4°.- (PRIMERA PARTE)

Todo trabajador migrante, independientemente de su nacionalidad, tiene derecho a ayuda, información, protección e igualdad de derechos y condiciones de trabajo reconocidos a los nacionales del país en el que estuviere ejerciendo sus actividades, de conformidad con las reglamentaciones profesionales de cada país.

1. Sírvasse facilitar una lista de disposiciones legales vigentes y que se encuentren en trámite.

Ante todo cabe consignar que el fenómeno migratorio ha sido regulado en Uruguay desde épocas tempranas y ello responde esencialmente a la condición de país de inmigrantes que caracterizó a la historia nacional desde su inicio.

Haciendo una recopilación de las normas que regulan esta materia distinguiremos entre:

- 1.1 Pactos Internacionales.
- 1.2 Cumbres y Conferencias Internacionales.
- 1.3 Pactos regionales.
- 1.4 Convenios Internacionales de Trabajo.
- 1.5 Convenios Internacionales de Seguridad Social.
- 1.6 Normas Constitucionales.

- 1.7 Normas migratorias generales.
- 1.8 Normas de migración selectiva.
- 1.9 Establecimiento de cupos o exclusiones en función de la nacionalidad.
- 1.10 Disposiciones vinculadas al derecho colectivo.

1.1 Pactos Internacionales:

- a- La Declaración Universal de Derechos Humanos (ONU 1948)
- b- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ONU 1966), ratificados por ley 13.751 de 11 de julio de 1969
- c- La Convención Internacional sobre la protección de los derechos de los trabajadores migratorios y de sus familiares. (ONU 1990), ratificado por ley 17.107 de 21 de mayo de 1999.

1.2 Cumbres y conferencias internacionales:

- a- Conferencia Mundial de Derechos Humanos. (Viena 1993).
- b- Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (Cairo 1994)
- c- Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, (Copenhague 1995)
- d- Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing 1995)

1.3 Pactos Regionales.

- a- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1945)
- b- La Carta Interamericana de garantías sociales (OEA 1948)
- c- La Convención americana de Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica (OEA 1969), ratificada por ley 15.737 de 8 de marzo de 1985.
- d- El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Protocolo de San Salvador (1988), ratificado por ley 16.519 de 22 de julio de 1994

1.4 Convenios Internacionales del Trabajo.

- a- Convenio Internacional del Trabajo **No. 19** sobre igualdad de trato (accidentes de trabajo), ratificado por el Decreto-ley No.8.950 del 5/4/33.
- b- Convenio Internacional del Trabajo **No. 21** sobre inspección de los emigrantes, ratificado por el Decreto-ley No. 8.950 del 5/4/33.
- c- Convenio Internacional del Trabajo **No. 97** sobre Trabajadores Migrantes, (revisado), ratificado por la Ley No. 12.030 de 27 de febrero de 1953.
- d- Convenio Internacional del Trabajo **No. 118**, sobre igualdad de trato en materia de seguridad social, ratificado por Decreto-ley No. 15.363 del 30/12/82.

1.5 Convenios Internacionales de Seguridad Social.

- a) Decreto-Ley No. 14.374 de 20/5/75 que aprueba el Convenio Uruguayo-Argentino de Seguridad Social.
- b) Decreto-Ley No. 14.474 de 16/12/75 que aprueba el Convenio Uruguayo-Paraguayo de Seguridad Social.
- c) Decreto-Ley No. 14.895 de 15/5/79 que aprueba el Convenio Uruguayo-Brasileño de Seguridad Social.
- d) Decreto-Ley No. 14.803 del 12/7/78 que aprueba el Convenio Interamericano tipo de Seguridad Social.

1.6 Normas constitucionales.

La Constitución uruguaya de 1967 contiene normas que directa o indirectamente se refiere al fenómeno migratorio, destacándose a los efectos del presente estudio los **arts. 8** (sobre el principio de igualdad), **37** (específicamente referido a la libertad de migración), y **73 a 76** (sobre la ciudadanía y el sufragio).

El artículo 8o. garantiza el tratamiento igualitario entre nacionales y extranjeros al establecer que "Todas las personas son iguales ante la Ley, no reconociéndose otra distinción entre ellas sino la de los talentos y las virtudes".

Por su parte el art. 37 dispone que "Es libre la entrada de toda persona en el territorio de la República, su permanencia en él y su salida con sus bienes, observando las leyes y salvo perjuicios de terceros.

La inmigración deberá ser reglamentada por la Ley, pero en ningún caso el inmigrante adolecerá de defectos físicos, mentales o morales que puedan perjudicar a la sociedad".

1.7 Normas migratorias generales.

- * Ley No. 2.096 de 18 de junio de 1890
- * Ley No. 9.604 de 13/10/36 sobre la entrada y permanencia de extranjeros en el territorio nacional.
- * Ley 12.001 de 8 de setiembre de 1953 sobre exhibición de pasaporte para entrada al territorio nacional.
- * Decreto de 28 de febrero de 1947 que aprueba el Reglamento sobre la Entrada y Permanencia de extranjeros, recogiendo en un único texto numerosas disposiciones dispersas hasta esa fecha. Esta sigue siendo en la actualidad la principal norma jurídica referida al ingreso de extranjeros a nuestro país.
- * Decreto de 10 de setiembre de 1953
- * Decreto 392/80 del 18/6/80, Cap. XII art. 5o. sobre Administración del Trabajo.
- * Decreto 17/92 de 3/1/92, sobre facilitación en el ingreso de argentinos.
- * Decreto 441/2001 modificativo del Decreto de 28 de febrero de 1947 previendo la categoría de "residente temporario".
- * Decreto-ley No. 15.665, multas por infracciones sobre migración a compañías de transporte.

1.8 Normas de migración selectiva.

- * Decreto del 6/12/60
- * Decreto 104/67 del 21/2/67
- * Decreto 290/90 del 26/6/90

- * Ley No. 16.340 del 23/12/92

1.9 Normas que contienen cupos o exclusiones por razón de la nacionalidad.

- * Ley No. 10.459 del 14/12/43 art. 9 (contratación de obreros no especializados para trabajar en obras públicas).
- * Decreto-ley No. 14.305 del 29/9/74, art. No.83 (Código Aeronáutico).
- * Ley No. 12.091 del 5/1/54, art. 4 (capitanes o patrones de buques de cabotaje y tripulaciones).
- * Ley No. 13.833 del 29/12/69, arts. 25 y 27 (embarcaciones pesqueras).
- * Ley No. 15.387 del 10/5/83, (buques mercantes de bandera nacional).
- * Ley No. 15.921 del 17/12/87, arts. 18, 20 y 44 (Zonas francas, normas sobre nacionalidad del personal de las empresas que operan en ellas y contribuciones de seguridad social).
- * Decreto No. 454/88 de 8/7/88, arts. 32, 33, 55 y 57 (que contiene disposiciones reglamentarias de la Ley No. 15.921 de zonas francas).
- * Decreto-ley No. 15.322 del 17/9/82, art. 8o. (sistema de intermediación financiera).
- * Decreto No. 381/89 del 16/8/89, art. 10 (empresas de intermediación financiera externa).

1.10 Disposiciones vinculadas al derecho colectivo.

- * Ley No., 10.449 de 12/11/43, art. 12 y decreto reglamentario del 19/11/43, art. 18 (delegados ante los Consejos de Salarios).
- * Ley No. 13.556 de 26/10/66, art. 1o. (delegados para negociar convenios colectivos).

2. *Sírvase describir brevemente la legislación sobre la que se hizo referencia, estableciendo la relación existente entre ellas (Si fuese posible adjunte el texto de las mismas).*

Se adjunta copia de las normas Constitucionales, así como del Decreto de 28 de febrero de 1947 y Decreto 441/01 por considerar que se trata de las disposiciones de carácter nacional más trascendentes a los efectos de la presente memoria (**ANEXO I**)

2.1 Disposiciones generales.

La Constitución uruguaya establece que “Es libre la entrada de toda persona en el territorio de la República, su permanencia en él y su salida con sus bienes, observando las leyes y salvo perjuicios de terceros”. Pero agrega que “En ningún caso el inmigrante adolecerá de defectos físicos, mentales o morales que puedan perjudicar a la sociedad.” (artículo 37).

Salvo estas disposiciones constitucionales, la materia migratoria está regulada por normas de inferior rango que en su mayoría fueron dictadas hace varias décadas ¹.

Existe una norma nacional que debe ser mencionada en primer término: el Decreto de 28 de febrero de 1947 que aprueba el Reglamento sobre la Entrada y Permanencia de extranjeros, que recogió numerosas disposiciones dispersas en un texto único. Sigue siendo el principal cuerpo jurídico que regula el tema migratorio en el país.

¹ La última actualización del Decreto de 28 de febrero de 1947 se realizó a través del Decreto 441/01 de 13 de noviembre de 2001 que reconoce la categoría de “residente temporario”. Paralelamente existe un Proyecto de ley que será enviado al Parlamento en el correr presente año (2002).

En su artículo 15 expresa que el Ministerio de Interior concederá o denegará la entrada teniendo en cuenta la opinión de otros organismos del Estado que creyere oportuno recabar, considerando los antecedentes del interesado y la necesidad para el interés nacional en razón de la industria, profesión arte u oficio que el mismo poseyere.

En cumplimiento de esta disposición, la Dirección Nacional de Migración ha solicitado al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (Dirección de Empleo)- a partir de junio de 1989- opinión acerca de la incidencia en la mano de obra nacional de la contratación de personal extranjero en el sector de actividad en que pretende insertarse el interesado

En nuestra legislación no está completada de manera expresa la figura del trabajador fronterizo y por eso no puede decirse que esté legalmente excluido del concepto de migrante.

Los empleados de organizaciones internacionales, los funcionarios diplomáticos y consulares, los refugiados o apátridas, y los estudiantes, tienen previsiones específicas.

Finalmente los que se desempeñan durante un tiempo breve trasladados por su empleador extranjero tampoco dejan de ser migrantes y están alcanzados por las normas generales. Esta categoría, también llamada de “migrantes adscritos a proyectos concretos”, alude a trabajadores que se desplazan a otro Estado para trabajar en la ejecución de un proyecto o tarea específica, sin ánimo de permanencia una vez concluida. Pueden haber sido trasladados directamente por la empresa que ejecuta la obra y que se encarga también de los trámites de admisión en el país. Esta clase de migración se expande de día en día y todavía quedan campos para seguir propagándose ².

Los mecanismos administrativos y operativos de los organismos en las zonas de control en pasos de frontera han sido objeto de una coordinación creciente entre las autoridades uruguayas, argentinas y brasileñas, desde el surgimiento del Mercosur. La normativa que implementa la faz operativa con la República Argentina, en materia de migración de personas, sigue siendo el Decreto 522/988 de 23 de agosto de 1988, y el Decreto 17/992 de 3 de enero de 1992, al que se hará referencia, *infra*.

2.2 Categorías de ingreso al país.

Los extranjeros que ingresen al país pueden hacerlo como Permanentes, Residentes temporarios o Temporarios ³.

Permanente: tiene ese carácter el extranjero que acreditando los requisitos exigidos entra con el propósito de establecerse en forma definitiva en el país ⁴.

Residente Temporario: es el extranjero que ingresa con la intención de residir temporariamente en el país, mientras duren las actividades que dieron lugar a su admisión.⁵

Se considerarán dentro de esta categoría los siguientes:

1- Científicos, investigadores, docentes, profesionales, académicos, técnicos y personal especializado contratado por entes públicos o privados y empresas nacionales o extranjeras establecidas en el país para efectuar trabajos de su especialidad.

² W.R. BOHNING: “La integración y las corrientes migratorias en Europa occidental”, en Revista Internacional del Trabajo, vol. 111, núm 1, pag.23.

³ Artículo 2 del decreto del 28 de febrero de 1947 en la redacción dada por el Dto. 441/01.

⁴ Debe cumplir los requisitos previstos por el apartado 1 del Capítulo I, del decreto 1947 (arts. 5 y ss.) que regulan el Permiso de Entrada.

⁵ Categoría incluida por el Dto. 441/01.

- 2- Empresarios, directores, gerentes y personal administrativo de empresas nacionales o extranjeras, trasladadas desde el exterior para cubrir cargos específicos en dichas empresas.
 - 3- Estudiantes que ingresen al país para cursar como alumno regular estudios secundarios, terciarios o de post-grado, en establecimientos oficiales o privados reconocidos oficialmente.
 - 4- Periodistas, deportistas y artistas contratados por empresas o entidades establecidas en el país, para realizar actividades propias de su profesión.
- Becarios.
- 5- Becarios.
 - 6- Religiosos pertenecientes a iglesias, órdenes o congregaciones reconocidas en el país, que vengán a desarrollar actividades propias de su culto, docentes o asistenciales.
 - 7- Cónyuge, hijos menores y padres de las personas mencionadas en los apartados anteriores.
 - 8- Aquellos extranjeros que sin estar comprendidos en los apartados anteriores, fueren autorizados por el Ministerio del Interior por resolución fundada.

Temporario: es el extranjero que acreditando los requisitos exigidos ingresa sin el propósito de establecerse en el país en forma definitiva. Su permanencia puede efectuarse de acuerdo con alguna de las siguientes categorías:

- A) Turistas;
- B) Profesores, hombres de ciencia o letras y conferencistas;
- C) Artistas, deportistas y similares;
- D) Agentes o representantes de firmas comerciales que vinieren en viajes de negocios;
- E) Empleados y técnicos u obreros especializados contratados por empresas nacionales o extranjeras con asiento en el país;
- F) Personas del estado religioso;
- G) Pasajeros en tránsito;
- H) Pasajeros de buques o aeronaves que hagan escala en el país;
- I) Tripulantes de buques, aeronaves y similares;
- j) Ciudadanos extranjeros comprendidos en el marco de instrumentos internacionales bilaterales vigentes, suscritos por la República.

El Decreto que regula el ingreso de bienes al país por parte de turistas, los define como "... toda persona que ingrese en territorio de un Estado distinto de aquel en que tiene su residencia habitual y permanezca en él 24 horas cuando menos y no más de seis meses, en cualquier período de doce meses, con fines de turismo, recreo, deportes, salud, asuntos familiares, estudio, peregrinaciones religiosas o negocios, sin propósito de inmigración"⁶.

El Decreto excluye expresamente a las personas que ingresan al país "con el fin de desarrollar una actividad comercial o industrial como titular o dependiente"⁷. De manera tal que tanto el trabajador independiente, como el socio de sociedad personal, y el director de sociedad anónima, no están incluidos en la categoría de turista. Tampoco puede entenderse que el concepto de negocios incluya al trabajo prestado en relación de dependencia.

2.3 Condiciones de admisión.

El principio general es que para la entrada al país el extranjero no requiere otra documentación que el pasaporte expedido por el país de origen, visado por la Representación Diplomática o Consular de la República. El Poder Ejecutivo está autorizado a apartarse de

⁶ Artículo 1° del decreto 477/984 de 31 de octubre de 1984.

⁷ Artículo 1° inciso segundo.

esta exigencia por aplicación de normas de reciprocidad o en razones de circunstancias particulares que lo justifiquen⁸.

En uso de esta facultad el Poder Ejecutivo ha autorizado por numerosos Decretos el ingreso de extranjeros en carácter de temporario⁹ provenientes de los países con mayor afluencia de tránsito internacional, sin necesidad de gestionar la visa diplomática o consular, por lo que en definitiva esta exigencia es más una excepción frente a países extrarregionales, que la regla general.

Fuera de los casos establecidos para países determinados, la visa en el pasaporte de extranjeros no es exigida para el ingreso de¹⁰:

A) Los nacionales o naturalizados de Argentina, Brasil, Paraguay y Chile, requieren solamente su documento de identidad.

B) Los nacionales por origen, naturalización o legales de los países de la ex –ALALC (actual ALADI), según el Protocolo de tránsito de personas suscrito por las Partes Contratantes del Tratado de Montevideo, reunidas en Consejo de Ministros de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, de 12 de diciembre de 1966¹¹.

C) Los extranjeros residentes legales en la República, siempre que posean pasaporte válido y hubieran salido con el propósito de volver a él, después de una ausencia no superior a los tres años.

D) Los extranjeros residentes legales y no naturalizados provenientes de Chile o Paraguay, para permanecer hasta tres meses, mediante cédula de identidad, certificado expedido por esos países en el que conste que tiene residencia o arraigo en ellos, y certificado expedido por autoridad consular uruguaya en que conste que el interesado puede ingresar al territorio nacional.

En el ámbito estrictamente fronterizo, desde 1953 los nacionales brasileños residentes en las ciudades o localidades fronterizas con la República, que desean pasar al territorio nacional para la atención de los intereses o vinculaciones propios de su estado de vecindad, pueden hacerlo con la sola exhibición de la respectiva cédula de identidad.

En los casos en que está autorizado, el documento denominado Título de Identidad y de Viaje expedido por el Ministerio de Relaciones Exteriores por medio de los Agentes Consulares de Profesión y los Agentes Consulares Honorarios autorizados, es válida y oficialmente admitido en sustitución del pasaporte.

Las autoridades competentes para expedir el pasaporte común son: en la República el Ministerio del Interior por medio de la Dirección Nacional de Identificación Civil, y en el exterior el Ministerio de Relaciones Exteriores. Tienen derecho a solicitar el pasaporte común los ciudadanos naturales uruguayos, incluso hijos de padre o madre oriental, los ciudadanos legales, y la mujer u hombre extranjero casado con ciudadano uruguayo que, por la legislación de su país de origen, no tenga otra nacionalidad que la de su cónyuge¹².

⁸ Artículos 1 y 2 de la ley 12.001 de 8 de setiembre de 1953

⁹ Estados Unidos de Norteamérica (Decreto de 3 de noviembre de 1948), Suiza, Dinamarca y Rep. Federal Alemana (22 de agosto de 1957 y modificativo de 16 de abril de 1959), Países Bajos (10 de junio de 1958), Francia, Liechtenstein (24 de febrero de 1959 y modificativo de 16 de abril de 1959), Brasil, Canadá (5 de noviembre de 1959), Austria, Gran Bretaña, Finlandia, Grecia, Noruega, Suecia (17 de diciembre de 1959), Israel (8 de enero de 1960), España (28 de noviembre de 1961), Seychelles (Decreto 727/976 de 9 de noviembre de 1976), Belice (Decreto 29/989 de 31 de enero de 1989) y Malasia (Resol. 992/994 de 13 de setiembre de 1994).

¹⁰ Decreto de 10 de setiembre de 1953.

¹¹ Decreto 238/969 de 20 de mayo de 1969.

¹² Artículos 3 y 10 del Decreto 167/993 de 13 de abril d 1993.

Los nacionales argentinos o uruguayos procedentes de Argentina entran con cédula de identidad¹³. Un Acuerdo Presidencial de 27 de diciembre de 1991 posibilitó facilitar el tránsito y la estadía pero no habilitó el ejercicio de ninguna profesión o trabajo. No es pues un tema de migraciones laborales pero de todos modos significa una diferencia con los demás países. Se facilita la migración porque la persona puede venir sin hacer un trámite¹⁴.

Los ciudadanos de los Estados Unidos de Brasil pueden ingresar al país con pasaporte o cédula de identidad¹⁵.

Sin perjuicio de la regla que exceptúa de la exigencia de visado en función del *país de ciudadanía* del extranjero, la Dirección de Migración está facultada para aplicar el régimen de ingreso sin visa, previa aprobación del Poder Ejecutivo, a los ciudadanos con los que la República mantiene relaciones, cuando se compruebe que los mismos otorgan una facilidad similar a los ciudadanos uruguayos¹⁶. Más explícitamente el Poder Ejecutivo dispuso que a partir del 1° de junio de 1992 para el ingreso al territorio se exigirá visa a los ciudadanos de aquellos países cuya legislación establece similar requisito para los ciudadanos uruguayos¹⁷.

Aparte de su aplicación a la visa, el principio de reciprocidad se extiende al tipo de documento de viaje, según el Art. 1° del Decreto 167/993 de 13 de abril de 1993, que aprueba el Reglamento vigente sobre expedición de pasaportes comunes, Títulos de Identidad y de Viaje.

2.4 Procedimientos y requisitos exigidos.

Para el ingreso del extranjero con carácter de **PERMANENTE** debe seguirse un procedimiento y contar con cierta documentación.

En primer lugar debe tener el permiso de entrada que se concede acreditándose los siguientes requisitos¹⁸:

- a) certificado expedido por la autoridad competente del país de origen, o del de residencia, en su caso, acreditando no estar incurso en causales inhabilitantes. Esto significa no ser condenado por delitos de fuero común castigados por las leyes de la República, no ser maleante o vago, toxicómano ni ebrio consuetudinario, expulsado de cualquier país por leyes de seguridad pública, o persona que explote la prostitución ajena¹⁹.
- b) Documento hábil expedido por autoridad competente del país de origen o del de su residencia, en su caso, que acredite que el interesado:
 - tiene profesión u oficio, que le permita vivir en la República con sus familiares por sus propios medios sin constituir una carga social, o que en su defecto y para el mismo fin,
 - posee recursos en condiciones y cantidad suficientes²⁰.
- c) certificado expedido por autoridad competente del país de origen o del de residencia, en su caso, que acredite que el interesado se encuentra en condiciones de abandonar libremente el país y de volver a él en caso de no admitirse su entrada al territorio.

¹³ Decreto 17/992 del 3 de enero de 1992.

¹⁴ V. Decreto 522/988 del 23 de agosto de 1998 sobre zonas de control único entre Uruguay y Argentina.

¹⁵ Art. 2 Decreto 5 de noviembre de 1959.

¹⁶ Art. 3 Decreto 5 de noviembre de 1959.

¹⁷ Resolución 253/992 de 12 de mayo de 1992.

¹⁸ Previsto en el Decreto del 28 de febrero de 1947, artículos 5 y 6.

¹⁹ Casos señalados en los incisos a, b, y c del artículo 33 del decreto de 1947.

²⁰ Artículo 6, literal c) del decreto de 1947. Se remite al artículo 11 que establece montos desactualizados. Más adelante volveremos sobre la manera que se cumple esta exigencia en la práctica.

- d) certificado expedido por la autoridad sanitaria competente del mismo país, de donde surja que el interesado no se encuentra comprendido por los impedimentos psico-físicos²¹.

El **Permiso de entrada** es gestionado ante el Cónsul uruguayo del lugar de residencia del solicitante. El artículo 8 del decreto de 1947 pone a cargo del Cónsul la obligación de realizar las indagaciones pertinentes para elaborar el informe que desvincule al interesado de todo organismo político o social que por medio de la violencia tienda a destruir las bases fundamentales de la nacionalidad. Una vez cumplidos los pasos pertinentes, la autoridad consular remitirá directamente a la Dirección Nacional de Migración la solicitud presentada, agregando la documentación respectiva, de la que deberá reservar copia con destino a la formación del archivo consular en materia de inmigración, según ordena el artículo 9.

La Dirección Nacional de Migración, eleva la gestión de ingreso al Ministerio del Interior y este concederá o denegará el permiso de entrada, teniendo en cuenta tanto las resultancias del expediente, las opiniones de otros organismos del Estado que creyere oportuno recabar, la conveniencia desde el punto de vista de los antecedentes del interesado, como la necesidad que existiera para el interés nacional en razón de la industria, profesión, arte u oficio que el mismo poseyera. Recabados los informes pertinentes deberá ser resuelto dentro del plazo de 15 días²².

De acuerdo al artículo 16, resuelta favorablemente la gestión de entrada al país, se pondrá en conocimiento de la autoridad consular correspondiente la decisión adoptada, a los efectos de la expedición del **permiso de entrada**. Este permiso es emitido por el Cónsul, previa presentación, por parte del interesado, del pasaporte autenticado por las autoridades competentes del país al que pertenezca, y tiene validez por el plazo de un año²³.

Según el art. 10, los residentes permanentes pueden realizar gestiones para obtener el Permiso de Entrada a favor de sus padres, esposos, hijos y hermanos, radicados en el extranjero que deseen ingresar al país. A tal efecto deberán presentarse ante la Dirección Nacional de Migración justificando a satisfacción de ésta el parentesco invocado. Dicha gestión será remitida a la autoridad consular nacional acreditada en el país correspondiente. Recibida la solicitud de que se trata, el cónsul la hará actualizar por el interesado en ingresar al país y cumplirá las diligencias previstas para obtener el Permiso de Entrada.

Para los **RESIDENTES TEMPORARIOS** se prevé que los mismos deberán acreditar ante la Dirección Nacional de Migración poseer la actividad que da origen a su admisión, carné de salud expedido por el Ministerio de Salud Pública o por Instituciones Médicas autorizadas al efecto y certificado de buena conducta expedido por las autoridades policiales del país donde residió los últimos cinco años, debidamente legalizado. Exceptúase de este último requisito a los menores de 15 años de edad.²⁴

En el caso de los ingresos **TEMPORARIOS**:

Los requisitos se clasifican en generales para todos los temporarios y en especiales para cada una de las sub-categorías.

En virtud del artículo 18 del Decreto del 47, los extranjeros que deseen ingresar como temporarios deberán presentar ante la autoridad consular uruguayo competente:

²¹ Previstos en artículo 11 del Reglamento Migratorio y la Ley N° 9.604.

²² Artículo 15, se consulta a la Dirección Nacional de Empleo si la admisión afecta la mano de obra nacional.

²³ Art. 1 Decreto 28 de agosto de 1953.

²⁴ Dto. 441/01 art 2do.

- a) Certificados expedidos por la autoridad sanitaria del país de origen del extranjero, o del de residencia en su caso, que acrediten que el interesado no se encuentra comprendido en los impedimentos psico-físicos por enfermedad infecto-contagiosa, aguda o crónica, así como que ha sido vacunado contra la viruela y la difteria.
- b) Pasaporte debidamente autenticado por las autoridades competentes del país a que pertenezca su poseedor.

Dentro de los temporarios están previstas algunas sub-categorías que tienen requisitos especiales:

- a) Los turistas deberán presentar ante la autoridad consular uruguaya del lugar de residencia, documentos que comprueben la idoneidad y la calidad invocadas, expedidos por autoridades públicas o por empresas industriales, comerciales o bancarias o por compañías de navegación o instituciones de organización o fomento del turismo, debidamente acreditadas.
- b) Los profesores, hombres de ciencia o letras y conferencistas deberán justificar a satisfacción de la autoridad consular la calidad invocada y el objeto del viaje ²⁵.
- c) Los artistas, deportistas y similares deberán justificar en la misma forma el objeto del viaje, mediante exhibición de los contratos, comunicaciones o invitaciones de las respectivas instituciones nacionales, públicas o privadas ²⁶.
- d) Los agentes o representantes de firmas comerciales y personas en viaje de negocios deberán acreditar ante la autoridad consular uruguaya correspondiente la calidad invocada.
- e) Los empleados, técnicos u obreros especializados, contratados por empresas nacionales o extranjeras que tengan su asiento en el país: deberán presentar copia debidamente autenticada del contrato de arrendamiento de servicios o de trabajo, o de otros documentos de los que resulte el motivo del viaje de acuerdo con la calidad invocada, honorarios o salarios a percibirse y el plazo de duración de los servicios (art. 24).
- f) Las personas del estado religioso deberán presentar certificación expedida por las autoridades eclesiásticas de las que dependan, en la que conste su condición y el motivo del viaje (art. 25).
- g) Los pasajeros en tránsito deberán presentar ante el agente consular documentación otorgada por la autoridad competente del país de destino, en que conste que el interesado se encuentra habilitado para su desembarco en el mismo y pasaje en el medio de transporte que utilizarán para viajar a él, o reserva del mismo (art. 26).
- h) Los pasajeros que viajen en buques o aeronaves que hagan escala en el territorio podrán desembarcar durante la permanencia en él del respectivo medio de transporte, sin cumplir con los requisitos establecidos, siempre que el respectivo capitán del buque o aeronave se haga responsable de que continúen el viaje a la partida de los mismos (art. 28).
- i) Los tripulantes de buques, aeronaves o similares deberán figurar en el rol de la tripulación, debidamente visado por la autoridad consular uruguaya competente ²⁷.

Una vez llenados los requisitos generales mencionados y los especiales previstos para cada una de las sub-categorías y siempre que la autoridad consular uruguaya competente no

²⁵ Los cónsules tendrán en cuenta preferentemente los títulos profesionales, artísticos o científicos, así como certificaciones emanadas de instituciones públicas o privadas, extranjeras o nacionales, que acrediten suficientemente aquellos extremos (art. 21).

²⁶ En caso de ingreso colectivo de compañías artísticas o delegaciones deportivas, el trámite podrá ser iniciado ante la Dirección Nacional de Migración del Uruguay por el empresario, delegado o entidad responsable residente en el Uruguay. En este caso deberán viajar con pasaporte colectivo (art. 22).

²⁷ En el acto de desembarco de tripulantes las autoridades de inmigración deberán exigir documentación suficiente que acredite la identidad de los mismos: libreta oficial de navegación, pasaporte o permiso expedido por el Capitán del buque, aeronave, etc, en el que conste la fotografía del poseedor (art. 29).

hallare impedimento legal o reglamentario alguno, autorizará el viaje, visando la documentación y expidiendo el correspondiente certificado de viaje temporario (art. 19).

Los extranjeros que entraron en carácter de temporarios pueden cambiar esa calificación por la de permanentes²⁸. Para hacerlo deberán:

- presentarse con anticipación al vencimiento del respectivo plazo de tres meses o de un mes, según los casos.
- Presentar la documentación requerida para el ingreso al país en carácter de permanente.

2.5 Plazos de permanencia.

Para el **PERMANENTE**:

Cumplidos los requisitos para la admisión en la categoría de residente permanente, el extranjero goza del derecho de residir indefinidamente en el país. La pérdida de este derecho se da cuando el extranjero residente en el país se ausenta del mismo por un plazo mayor de tres años²⁹.

Para el **RESIDENTE TEMPORARIO**:

El plazo de permanencia del extranjero acreditado como residente temporario podrá ser:

- a) de hasta dos años renovables por igual período hasta cuatro años, a las personas comprendidas en el art. 2do. numerales 1,2,4 y 6 del Dto. 441/01
- b) De hasta un año, renovable por períodos iguales al autorizado, hasta un máximo que no exceda en más de dos años el plazo total de la carrera, a las personas comprendidas en el art. 2do., numeral 3 del Dto. 441/01.
- c) De hasta un año renovable por períodos iguales al autorizado y hasta que dure la beca, a las personas incluidas en el art. 2do. numeral 5 del Dto. 411/01.
- d) A las personas contempladas en el art. 2do. numeral 7, se les podrá otorgar un plazo de permanencia igual que el acordado al pariente con quien ingresó.
- e) Por el plazo que determine el Ministerio del Interior, a las personas comprendidas en el numeral 8 del art. 2do. del Dto. 441/01.

Para la categoría de **TEMPORARIO**:

La permanencia de los temporarios será de hasta tres meses para los casos de los literales A) a F) y J), de un mes para los de los literales H e I, en ambos casos prorrogables por única vez por otro período similar al original³⁰. La solicitud de renovación de los plazos deberá gestionarse ante la Dirección Nacional de Migración, con anterioridad al vencimiento. La Dirección resolverá por sí dichas solicitudes, pudiendo denegar aquellas que, a su juicio, resultara inconveniente conceder. También podrá ampliar por el término que fuere necesario, los plazos de permanencia o no, que se hubiere vencido, en caso de fuerza mayor debidamente comprobada³¹.

Las autoridades migratorias deben disponer la salida del país de los extranjeros que habiendo ingresado en carácter de temporarios se hallen con los plazos de permanencia

²⁸ Artículo 79 del decreto del 28 de febrero de 1947, Decreto 409/965 de 16 de setiembre de 1965 y modificativo 632/970 de 9 de diciembre de 1970.

²⁹ Artículo 55 del decreto de 28 de febrero de 1947.

³⁰ Artículos 4 y 30 del decreto de 28 de febrero de 1947.

³¹ Artículo 32 del decreto del 28 de febrero de 1947.

vencidos, y no hubieren solicitado la prórroga antes de su vencimiento, o la permanencia definitiva en el país.

2.6 Inhabilidades y causas de rechazo o expulsión.

La legislación uruguaya distingue entre las causales de inadmisión para los que deseen entrar en carácter de permanentes de aquellas otras aplicables a los que ingresan en carácter de temporarios.

a) Causales de salud

- 1) Los que por defectos físicos o por vicios orgánicos congénitos o adquiridos no mantengan íntegra su capacidad general de trabajo.
- 2) Los que sufran de enfermedades mentales.
- 3) Los que padezcan enfermedades crónicas de los centros nerviosos.
- 4) Los epilépticos.
- 5) Los que padezcan enfermedades agudas o crónicas, infecto-contagiosas, sin perjuicio de lo que sobre los mismos dispusieran las leyes y reglamentos sanitarios. (Esta causal también es aplicable al ingreso de temporarios).
- 6) Los que padezcan enfermedades orgánicas del corazón.
- 7) Todas aquellas personas cuyo estado de salud les imposibilite permanentemente para dedicarse a tareas que requieran esfuerzos físicos (quedan excluidos los extranjeros que acrediten poseer suficientes recursos financieros).
- 8) Los leprosos.

b) Causales de edad

1) Mujeres menores de 21 años de edad, que vengan al país sin la compañía de sus padres, tutor o persona legalmente habilitada para ello, correspondiendo en este caso ordenar su reembarco. No se aplicará esta medida cuando:

-la información policial sobre su ocupación o actividad fuera satisfactoria desde el punto de vista de lo dispuesto por la Ley 8.080 sobre prevención y represión del proxenetismo, o en su defecto,

-la persona que tenga la guarda de la menor se obligue a cambiarle el destino, de conformidad con lo previsto en el art. 66 del decreto de 1947.

2) mayores de 60 años³². No obstante ello, podrán entrar al país como inmigrantes los mayores de esa edad y los que sean inhábiles para el trabajo, si forman parte de una familia de inmigrantes compuesta de por lo menos cuatro personas no incluidas en esta disposición.

c) Causales de orden público.

- 1) los que hubieran sido condenados por delitos de fuero común, castigados por las leyes de la República y cometidos en el país de origen o en otro cualquiera y siempre que no haya corrido, una vez cumplida la condena, un término superior a la mitad del fijado para la prescripción de la pena correspondiente.

Quedan exceptuados:

- los delitos políticos;

³² Artículo 11 de la Ley 9.604.

-los conexos con delitos políticos;
-los delitos cometidos por funcionario públicos, delitos de imprenta, de injurias y calumnias, de duelo y delitos culposos.

2) 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 nacionalidad³³.

d) Causales de defensa social

1) los que no tengan una industria, una profesión, arte o recursos que les permitan, conjuntamente con sus familiares, vivir en el país por sus propios medios, sin constituir una carga social³⁴; se exceptúa la inmigración por cupos.

2) los maleantes y vagos, toxicómanos, y ebrios consuetudinarios.

3) los expulsados de cualquier país en virtud de leyes de seguridad pública, o en virtud de decreto administrativo legalmente autorizado.

4) los que exploten la prostitución de otra persona, contribuyendo a ello de cualquier forma, con el ánimo de lucro, aunque haya mediado el consentimiento de la víctima.

5) los mendigos.

6) Los que se hallaren vinculados con cualquier organismo social o político que por medio de la violencia o de la propaganda que incitase a la misma, tienda 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.

7) Los tenedores de materias primas o de sustancias capaces de producir dependencia síquica o física, contenidas en las listas I y II de la Convención Única de Nueva York de 1961, o las contenidas en la lista I del Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas realizado en Viena en febrero de 1971, o aquellas otras similares que el Poder Ejecutivo resuelva incluir³⁵.

f) Orden judicial

La Dirección Nacional de Migración impedirá la entrada o salida de personas cuando así se lo requieran las autoridades judiciales y demás autoridades competentes³⁶.

La Dirección Nacional de Migración prohibirá la salida de personas sometidas a proceso penal hasta que se presente Certificado de Buena Conducta o sean autorizadas a viajar por el magistrado que instruye la causa. Respecto de los extranjeros se estudiará además en cada caso la naturaleza del delito y peligrosidad del sujeto, resolviendo, en definitiva el Ministerio del Interior sobre su permanencia en el territorio nacional³⁷.

g) Otras causales

1) Los que no posean certificado consular político-social

2) Los que no posean el certificado, título o documento hábil que acredite posesión de industria, profesión, arte, oficio o recursos financieros.

3) Los que no hubieran sido vacunados contra la viruela y la difteria.

4) Los que no posean el correspondiente permiso de entrada.

³³ Texto dado por el decreto-ley 14.878.

³⁴ Ley 9.604, artículo 1. Inc.d.

³⁵ Decreto-ley 14.294 de octubre de 1974 y Decreto 547/990 del 4 de diciembre de 1990.

³⁶ Decreto 189/978 de 11 de abril de 1978.

³⁷ Artículos 3 y 4 del Decreto 309/976 de 2 de junio de 1976.

- 5) Los que no posean pasaporte, expedido por la autoridad extranjera competente, debidamente visado por la autoridad consular uruguaya que corresponda ³⁸.
- 6) Los que entren al territorio nacional por puntos no habilitados ³⁹.

3. *Sírvase indicar si existe disposición normativa relativa a la utilización de mano de obra migrante en el territorio de su país.*

Del decreto de 1947 se desprende que para conceder la entrada en carácter de Permanente, se exige como *condición de naturaleza laboral* un certificado, título o documento hábil expedido por autoridad competente del país de origen del extranjero, o del de residencia en su caso, que acredite que el interesado tiene industria, profesión, arte y oficio, que le permita vivir en la República con sus familiares por sus propios medios sin constituir una carga social, y que posee recursos en condiciones y cantidades suficientes a este fin.

Pero las limitaciones que se imponen a las actividades que los extranjeros puedan desarrollar, no surgen de la normativa migratoria y puede afirmarse como principio general que no las hay. En relación a este tema más adelante habremos de ver disposiciones específicas para determinadas ramas de actividad económica.

El **permiso de trabajo** no existe en la legislación uruguaya. Los extranjeros no están obligados a obtener una autorización de esa índole para ejercer un empleo en el país, al estilo de lo que ocurre por ejemplo en España donde las autoridades disponen de un margen amplio de control del acceso de los extranjeros al mercado de trabajo. En España la concesión del permiso de trabajo a los trabajadores extranjeros está estrechamente conectada con el control de la residencia de los mismos en territorio español, y en lo que respecta a la concesión inicial, con el control de la entrada al país ⁴⁰.

En Uruguay existe sí una prohibición general para ejercer trabajo asalariado que recae sobre los extranjeros que se encuentran ilegalmente en el país.

Ya el decreto del 6 de diciembre de 1960 prohibía a todo empleador "... tomar a su servicio a ninguna persona extranjera que no justifique debidamente hallarse autorizada a residir legalmente en el país." Y agrega que "... la justificación prevista en el inciso anterior sólo podrá hacerse mediante la exhibición ante el empleador de la Cédula de Identidad nacional del extranjero ofertante de trabajo,..."⁴¹. La norma establecía multas diversas para los empleadores que emplean a extranjeros sin residencia legal en el país.

El Decreto 392/980 de 18 de junio de 1980⁴², reitera con otros términos lo mismo y señala que "Los establecimientos no podrán tomar a su servicio a extranjeros que no justifiquen hallarse debidamente autorizados a residir legalmente en el país. Dicha justificación sólo podrá hacerse mediante la exhibición de la Cédula de Identidad nacional en la que no consten observaciones acerca de su residencia en el país, o mediante cualquier otro documento de identidad que sea acompañado de certificado expedido por la Dirección

³⁸ Esta causal es también aplicable a los temporarios.

³⁹ Este causal es también aplicable a los temporarios. Los puntos habilitados están dispuestos por los artículos 37, 38 y 39 del decreto.

⁴⁰ V. MARTÍN VALVERDE- RODRÍGUEZ SAÑUDO-GARCIA MURCIA: "Derecho del trabajo", Madrid 1992, pág. 139.

⁴¹ Artículo 9 del Decreto de 6 de diciembre de 1960..

⁴² Dto. 392/80 Capítulo XII Disposiciones generales; artículo 5ª.

Nacional de Migración, con constancia expresa de que el interesado tiene en trámite su solicitud de residencia definitiva”⁴³.

Salvo las excepciones que habrán de mencionarse, y el cumplimiento de las formalidades previstas, todas las actividades en relación de dependencia son permitidas.

4. Sírvase indicar la tramitación administrativa necesaria para desempeñar tareas en su país, tanto para la migración calificada como para la no calificada.

4.1 Trámite administrativo exigido para trabajar en el país.

Los trabajadores provenientes del exterior que desean permanecer y trabajar en Uruguay por un período mayor de 6 meses, deben obtener su autorización para ingresar como residente temporario o iniciar el trámite de radicación o residencia .

Es posible realizar este trámite en el Consulado uruguayo del país de donde proviene o en Uruguay ante la Dirección Nacional de Migración ⁴⁴.

Si se opta por realizar el trámite en el Uruguay, el trabajador debe presentar en la Dirección Nacional de Migración:

- una constancia expedida por la empresa local que lo va a contratar, a modo de promesa;
- una declaración del domicilio que fijará en el país;
- el documento de identidad extranjero;
- un certificado de buena salud expedido por el Ministerio de Salud Pública , específico para este trámite.

Cuando el medio de vida o profesión no es un trabajo subordinado, se requieren dos etapas: primero un certificado que acredite que ya ha invertido y que obtiene de ello su medio de vida.

No es suficiente una cuenta bancaria ni un título de propiedad inmueble en el país.

La Dirección Nacional de Migración expide un certificado que indica que el trámite está iniciado . Con ese certificado el extranjero se encuentra habilitado para trabajar en todo el territorio nacional. Puede además, a partir de entonces, iniciar otros trámites como la obtención ante la Dirección Nacional de Identificación Civil de una cédula de identidad provisoria – se extiende con validez por un año- o la libreta para conducir vehículos automotores dentro del país, etc.

Si además se trata de un trabajador autónomo que presta servicios tendientes a “...preparar, promover, facilitar o perfeccionar la transferencia de bienes o servicios que ofrezcan firmas extranjeras percibiendo una comisión o porcentaje...” del negocio, se lo considerará un representante de firma extranjera y, al igual que los nacionales que realizan esa actividad, deberá inscribirse en el Registro Nacional de Representantes de Firmas Extranjeras que lleva el Ministerio de Economía y Finanzas ⁴⁵.

4.2 Programas que fomentan el ingreso de inmigrantes.

⁴³ En el artículo 1º del capítulo XII, esta norma de 1980 deroga expresamente el artículo 9º del decreto de 1960.

⁴⁴ Esto es lo más frecuente y suele suceder que se regularice la situación migratoria con posterioridad al inicio de la relación laboral. La Dirección Nacional de Migración denuncia el hecho ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

⁴⁵ Ley N° 16.497 del 15 de junio de 1994.

El Decreto 104/967 del 21 de febrero de 1967 establece normas para la planificación de la política migratoria nacional de **migración selectiva** y expresa en los considerandos que, un medio propicio para contribuir al logro de ciertas condiciones en el país que hagan viable los planes de desarrollo, "... es la incorporación al territorio nacional de trabajadores extranjeros calificados, en ramas en las cuales no haya oferta de mano de obra radicada en la República, o que ésta resulte insuficiente, ...". El Decreto considera migración selectiva y por tanto objeto de ciertos beneficios básicamente aduaneros "... la incorporación al medio nacional de trabajadores especializados, técnicos y profesores extranjeros en aquellas ramas y materias en las que no haya oferta en la República, que sean necesarios para promover el desarrollo económico y social."

El Decreto 290/990 de 26 de junio de 1990 establece un régimen especial para la entrada permanente de todo extranjero interesado en inmigrar, con aporte de capitales para invertir en el territorio, en actividades que sirvan al desarrollo económico, social o cultural del país, gozando de servicios técnicos y franquicias.

La solicitud de entrada permanente deberá tener constancia de poseer un capital personal en la República por un monto equivalente al necesario para generar, a las tasas vigentes de depósitos anuales en divisas, intereses mensuales no inferiores a seis salarios mínimos nacionales (actualmente \$ 6.660 equivalentes al tipo de cambio actual a U\$S 230, más un salario mínimo nacional (equivalente a U\$S 38) por cada integrante adicional del grupo familiar. El requisito de suficiencia de capital podrá cumplirse asimismo mediante adquisición de títulos de valores públicos o inversiones análogas por el monto y especies que determine el Poder Ejecutivo. Cuando aún no haya efectuado la inversión, ésta podrá ser reemplazada por un depósito en garantía.

El plan de instalación del proyecto será sometido a la aprobación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y la Comisión Nacional para el Desarrollo de la Inversión (actualmente COMAP), que deberá expedirse sobre su conveniencia y viabilidad técnica y productiva. El Ministerio del Interior, de quien depende la Dirección Nacional de Migración, dará intervención al Ministerio de Economía y Finanzas para el otorgamiento de las franquicias. Cualquier modificación sustantiva del proyecto deberá contar con la aprobación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

Los bienes de producción a introducir se beneficiarán con la exoneración del pago de Recargos, incluso el Mínimo, del Impuesto Aduanero Único a la Importación, de la Tasa de Movilización de Bultos, y de las Tasas Consulares.

El plan de ingreso de bienes para el desarrollo profesional o empresarial es extensivo a los uruguayos naturales o legales cuando acrediten que residieron por el mínimo de los tres años anteriores a la solicitud, no rigiendo las exigencias de depósito en garantía respecto de ellos.

El plan establecido por Decreto 290/990 ha tenido escasa aplicación efectiva por la tardanza en la obtención final de la aprobación del proyecto y la insuficiencia de incentivos económicos, y la caída de los aranceles generales de importación resultantes de la propia integración.

La ley 16.340 de 23 de diciembre de 1992 concede beneficios a los retirados, jubilados y pensionistas extranjeros que hayan adquirido esta situación en el exterior y que obtengan residencia permanente en el país. El Art. 2 establece los requisitos de admisión a ser tramitados ante la Dirección Nacional de Migración, y el Art. siguiente 3 establece los beneficios; no obstante el Art. 5 establece claramente que los extranjeros amparados a este

régimen no pueden ejercer ningún tipo de actividad remunerada en relación de dependencia, salvo Resolución fundada del Poder Ejecutivo. Interpretando esta última norma por categorías, sí podrían constituirse en empleadores o cuenta propistas.

4.3 Facilidades adicionales.

En el caso de ingreso de Argentina, Brasil, Chile o Paraguay no se exige Pasaporte sino que alcanza con el documento nacional de identidad ⁴⁶.

El ciudadano nacido en el extranjero puede no ser tratado como inmigrante si además cuenta con la calidad de nacional. En efecto, conforme al Art. 74 de la Constitución no solo es ciudadano natural el hombre o mujer nacido en la República, sino también lo son los hijos de padre o madre orientales, cualesquiera haya sido el lugar de su nacimiento, por el hecho de avecinarse en el país e inscribirse en el Registro Cívico ⁴⁷.

La ley 16.021 de 13 de abril de 1989 declara que estos extranjeros no tendrán la calidad de ciudadanos naturales, pero se les otorga la calidad de nacionales de esta República. Asimismo la ley interpreta la Constitución entendiendo por avecinamiento la realización de actos que ponen de manifiesto de manera inequívoca la voluntad de la persona en ese sentido, poniendo como ejemplos: a) permanencia en el país por lapso superior a un año; b) el arrendamiento, la promesa de adquirir o la adquisición d una finca para habitar en ella, c) la instalación de un comercio o industria, d) el emplearse en la actividad pública o privada, y e) cualesquier otros actos similares demostrativos de es propósito. La justificación d estos hechos se harán ante la Corte Electoral, quien emitirá el certificado que acredite el avecinamiento.

Los Agentes Consulares autorizarán el viaje de los hijos de padre o madre orientales, nacidos fuera del territorio nacional, cuando expresen su propósito de trasladarse al país, mediante la expedición gratuita del Certificado de Viaje y una declaración especial firmada por el interesado, expresando su voluntad de dirigirse a Uruguay para avecinarse en él e inscribirse en el Registro Cívico ⁴⁸. Todas las partidas que comprueben el parentesco deben estar legalizadas, y se agregarán al Certificado de Viaje.

Si la edad del interesado es de 15 o más años, su ingreso se considerará efectuado en forma temporaria hasta tanto justifique ante la Dirección de Migración haberse inscripto en el Registro Cívico. El ingreso de menores de 15 años hijos de padre o madre oriental podrá realizarse en carácter de permanente; si no estuviere acompañada del ingreso simultáneo de sus padres, el Cónsul recabará esta autorización.

Estos menores de 18 años obtienen cédula de identidad válida hasta la edad de 18 años, con la observación “Hijo de padre (o madre) oriental, Artículo 74 de la Constitución. Válida hasta el cumplimiento de los 18 años de edad por el interesado”. Una vez justificada la inscripción en el Registro Cívico, se le otorgará cédula de identidad sin ninguna clase de observación ⁴⁹.

Algunos países no admiten la doble ciudadanía y provocan la pérdida de la de origen por el mero hecho de obtener la oriental. Para evitar ello los mayores de 15 años hijos de

⁴⁶ Decreto 386/969 antes mencionado.

⁴⁷ Nota: el término “oriental” define la forma oficial de denominación de los ciudadanos naturales de la República Oriental del Uruguay.

⁴⁸ Art. 1 Decreto 10 de agosto de 1948.

⁴⁹ Decreto de 17 de marzo de 1960.

padre o madre oriental pueden no efectuar su declaración ante el Cónsul de beneficiarse al Art. 74 de la Constitución, e ingresar como extranjeros; una vez ingresados, no tienen la obligación de inscribirse en el Registro Cívico, pero sólo podrán obtener la cédula de identidad presentando el certificado de residente legal expedido por la Dirección Nacional de Migración.

Los padres y el cónyuge extranjeros de ciudadanos naturales uruguayos pueden ingresar al país como permanentes cumpliendo todas las exigencias comunes a los extranjeros, con la excepción de certificado de autoridad sanitaria, de la que está eximido. A esta persona el Cónsul expide el Certificado Político-Social, el Permiso de Entrada y el Certificado de Viaje.

4.4 Sanciones previstas por la legislación para el caso de detectarse extranjeros ingresados en forma clandestina al territorio nacional.

Debe mencionarse lo dispuesto por el Decreto del 6 de diciembre de 1960 sobre ingreso y permanencia clandestina de extranjeros en el territorio nacional. Esta norma determina, al mismo tiempo, la obligación de los empleadores de no tomar a su servicio a extranjeros que no justifiquen hallarse autorizados a residir legalmente en el país. Como se ha dicho antes, el decreto N° 392/980 mantiene esa prohibición de contratar extranjeros ilegales.

En los vistos del Decreto de 1960 se hace referencia a que el ingreso clandestino continuará constituyendo una carga que las autoridades deberán necesariamente contemplar, especialmente mientras no se cuente con todos los recursos materiales y funcionales para disponer un firme control de fronteras. En sus fundamentaciones de 1960 consta que, si bien no es posible, atendiendo a la realidad, terminar para siempre con la inmigración clandestina, es, sin embargo, viable “reconocer al clandestino ningún derecho a residir en el territorio nacional por el sólo transcurso del tiempo”. Y a continuación añade que, no existiendo norma que obligue a la Administración a decretar sistemáticamente y en todo tiempo la salida de extranjeros clandestinos, la autoridad puede hacerse una distinción y atender situaciones particulares que, sin contrariar disposiciones legales, permita, mediante el sano arbitrio, la incorporación jurídica a la sociedad de aquellos extranjeros que hayan ingresado a la República en forma irregular, y que no adolezcan de defectos físicos, mentales o morales.

El Decreto en cuestión faculta a la Dirección Nacional de Migración por sí, o por sus delegados, para disponer el rechazo de todo extranjero que pretenda ingresar en forma irregular o clandestina al territorio nacional, o que, habiendo ingresado de esa manera, sea encontrado dentro del año a contar de la fecha de entrada (Art. 1). Al interesado se le concede la posibilidad de interponer recurso de reconsideración en el mismo acto de la notificación.

A efectos de determinar la fecha de entrada se atenderá a la prueba documental que presente el interesado y supletoriamente, para el caso de no existir ésta, a todos los elementos de juicio que puedan contribuir a formar una convicción. En caso de duda, se presumirá que la entrada se ha producido antes del año, incumbiendo al interesado la prueba en contrario.

La Jefatura de Policía que localizare a un extranjero ingresado a la República en forma irregular o clandestina ajeno a su jurisdicción, procederá a su detención y remisión a la Jefatura de Policía del Departamento por donde se hubiere producido la entrada. Dicha entrada se hará con acta labrada sobre las circunstancias de la detención, antecedentes de ingreso y datos filiatorios del causante.

Cuando la autoridad de inmigración localice a un extranjero ingresado en forma clandestina, con más de un año de permanencia en la República, debe proceder a recabar todos sus antecedentes útiles para conocer su procedencia, vinculación en el país por razones

de familia, trabajo, propósito de permanencia definitiva, etc., poniéndolo a consideración del Ministerio del Interior, el que resolverá sobre su permanencia o rechazo; le impondrá la fijación de un domicilio con la prevención de no cambiarlo hasta tanto se resuelva su situación.

Puede afirmarse, sin embargo, que en la práctica, según manifestaciones de funcionarios de la Dirección Nacional de Migración, se autorizan casi todas las solicitudes de ingreso permanente y de transformaciones de categorías e igualmente se siguen facilitando los trámites para regularizar la situación del extranjero clandestino ilegal⁵⁰.

La adquisición de trabajo regular no es garantía absoluta de mantenimiento de residencia, si el extranjero viola la legislación migratoria.

El quebrantamiento de las disposiciones de la ley 9.604 de 13 de octubre de 1936 sobre entrada y permanencia al territorio nacional de extranjeros, por la vuelta al país de extranjeros expulsados o no admitidos, será castigada con prisión de seis a doce meses, la primera vez, y de doce a veinticuatro la segunda, sin perjuicio de hacerse efectiva la medida de seguridad, una vez cumplida la pena, no siendo aplicables a este delito los beneficios de la suspensión de condena ni la libertad anticipada.

4.5 Aplicación de sanciones al empleador que tome a su servicio un trabajador clandestino.

Según quedó dicho, desde 1960 se establece la obligación para el empleador de no tomar a su servicio a ninguna persona extranjera que no justifique debidamente hallarse autorizada a residir legalmente en el país⁵¹. El Decreto de 1960 contemplaba las sanciones aplicables a los patronos por incumplimiento de estas disposiciones. Estas sanciones han sido sustituidas por la Ley No. 15.903 de 10 de noviembre de 1987 cuyo artículo 289, en el texto dado por Artículo 412 de la Ley 16.736 prevé la amonestación, multa o clausura para sancionar las infracciones a las normas laborales.

La transgresión a la prohibición de emplear extranjeros que carezcan de la residencia legal a permanecer en el país se presume imputable al patrón sea persona física o jurídica, el que será civil y solidariamente responsable de las contravenciones declaradas contra los representantes, directores, gerentes, agentes o empleados.

4.6 Grado de cumplimiento efectivo de las disposiciones.

En los hechos tanto la autoridad migratoria como la laboral se han manejado con importante discrecionalidad para exigir un grado efectivo de cumplimiento y vigilancia de extranjeros que trabajan en el país.

La causa de esa política puede encontrarse quizás en el número relativamente reducido de ingresos y en la falta de suficientes denuncias concretas por parte de los interesados en hacer cumplir las normas respectivas.

5. Sírvase indicar si en su legislación se contempla la igualdad de trato entre el trabajador nacional y extranjero identificando las disposiciones legales vigentes que la contiene; también deberá informar si se protegen los derechos del trabajador independiente de su condición migratoria.

⁵⁰ V.G. Romagnoli, cit. Pág. 30.

⁵¹ La obligación fue reiterada por el también ya mencionado decreto 392/80.

5.1 Igualdad de trato entre nacionales y extranjeros.

El Uruguay ha ratificado el Convenio Internacional No. 97 que prohíbe la discriminación entre nacionales y extranjeros.

Sin embargo en cuanto a la igualdad de oportunidades para obtener trabajo es menester aludir al artículo 53 inciso 2º de la Constitución. Allí señala que "... Todo habitante de la República, sin perjuicio de su libertad, tiene el deber de aplicar sus energías intelectuales o corporales en forma que redunde en beneficio de la colectividad, la que procurará ofrecer, con preferencia a los ciudadanos, la posibilidad de ganar su sustento mediante el desarrollo de una actividad económica .

Distintas leyes aluden al **empleo de extranjeros** y lo hacen para algunas actividades específicas. De todos modos existen pocas cortapisas legales como surge de la reseña de las normas. Sólo aparecen reglas de esa índole en materia de tripulación de buques pesqueros (50% de extranjeros), trabajo de zonas francas (75% de uruguayos) y marina mercante. Se trata de sectores tangenciales del grueso de la actividad económica del país⁵².

5.2 Resistencia u oposición interna de sindicatos, gremiales o grupos de poder al trabajo de extranjeros.

Si bien se ha detectado la preocupación en algún sector de actividad por la presencia de personal extranjero trabajando, no parece estar en el ánimo de los trabajadores nacionales el limitar el ingreso sino que el Estado lo mantenga en niveles de control.

En general y de cara al MERCOSUR, la posición del movimiento sindical no ha sido la de reclamar la expulsión del trabajador extranjero sino exigir el cumplimiento de las disposiciones vigentes en cuanto al ingreso legal, y la aplicación de criterios de isonomía en materia salarial y de condiciones de trabajo. También se ha reclamado el control efectivo de esas normas.

Aunque se han detectado casos aislados de oposición⁵³, parece mayoritaria la opinión de quienes consideran que la no discriminación en materia de nacionalidad cumple una doble función: asegurar la protección del trabajador migrante y proteger al trabajador nacional, que de otro modo podría ser desplazado por el extranjero de menor costo⁵⁴.

5.3 El principio de igualdad en el tratamiento de extranjeros en la jurisprudencia nacional.

No existe una jurisprudencia abundante al respecto de trabajadores extranjeros. Los casos que pueden detectarse hacen referencia al trabajo marítimo y en especial la ley aplicable para el caso de asuntos planteados en la justicia uruguaya. Esta se considera habitualmente competente cuando se trata de nacionales embarcados en buques de bandera extranjera pero contratados en el país.

⁵² V. el estudio de la legislación argentina y uruguaya de Adrián GOLDIN y Daniel RIVAS: "Trabajadores migrantes en el ámbito del MERCOSUR", en rev. Derecho Laboral, t. XXXV, N° 167, Montevideo julio-setiembre de 1992.

⁵³ Los años 1985 y 1986 conocieron una fuerte oposición de los sindicatos de la pesca a la incorporación de operarios japoneses en barcos de bandera nacional. En este caso esa presencia estaba avalada por la normativa vigente que autorizaba regímenes de excepción para algunos rubros como en la pesca de atún.

⁵⁴ V. Ana SANTESTEVAN: "Alcances y límites del principio de la circulación de la mano de obra en el MERCOSUR", poencia a las VII Jornadas Rioplatenses de Derecho, Punta del Este, 27 a 29 de octubre de 1994.

No se han deducido en cambio ante los tribunales uruguayos, asuntos de trabajadores extranjeros contratados para desempeñar sus tareas en territorio nacional.

6. ***Sírvase indicar las medidas adoptadas para determinar sistemáticamente: a) si en su territorio se encuentran trabajadores migrantes empleados ilegalmente, y b) si existen movimientos migratorios con fines de empleo provenientes o con destino a su territorio, o en tránsito por este, donde los trabajadores se encuentren sometidos a condiciones abusivas.***

La fiscalización de las normas en materia de permanencia para el trabajo, es resorte del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

a) En los últimos años se han conocido denuncias de contratación clandestina de extranjeros, principalmente en el sector de la construcción en el Departamento de Maldonado (especialmente en la ciudad balnearia de Punta del Este) y en el sector rural de plantación de arroz así como en otras actividades zafrales.

La entrada clandestina de personas al territorio del Estado, como en general cualquiera otra actividad realizada al margen o con incumplimiento de las disposiciones vigentes es de por sí, y por principio un hecho irregular que obliga a las autoridades competentes a procurarles el correctivo adecuado, adoptando todas las medidas necesarias dentro de su órbita, para cumplir las normas jurídicas aplicables y hacer que ellas se cumplan.

Es en tal sentido, que la Inspección General del Trabajo desde 1994 ha intensificado los controles inspectivos buscando detectar en zonas donde el fenómeno se ha vuelto más frecuente las irregularidades señaladas y creando en la medida de lo posible, un seguimiento con la realización de inspecciones permanentes en ámbitos tales como el Departamento de Maldonado y las zonas fronterizas.

b) En términos generales puede afirmarse que los movimientos migratorios con fines de empleo que se dirigen a nuestro país son acotados y se vinculan estrechamente a actividades estacionales (zafrales en los sectores rurales) o sectores específicos donde se demanda mano de obra masiva (construcción). En este contexto, si bien se ha constatado la presencia de migrantes indocumentados, no se han detectado trabajadores sometidos a condiciones abusivas o de explotación en virtud de su calidad de extranjeros.

7. ***Sírvase facilitar informaciones detalladas sobre las comprobaciones que se hayan efectuado mediante las medidas anteriormente mencionadas, precisando en particular, el número y la nacionalidad de los migrantes ilegalmente empleados o sometidos a condiciones abusivas o irregulares, así como la naturaleza de las infracciones observadas.***

A los efectos de aportar información detallada sobre la presencia de trabajadores extranjeros en condiciones irregulares en el territorio nacional, se adjuntan los datos emitidos por la Inspección General de Trabajo sobre el total de inspecciones realizadas en el país y el resultado de los operativos específicos realizados en los sectores de plantación de arroz y caña de azúcar.

INSPECCION GENERAL DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL

AÑO 2001 (enero/oct)	Actuaciones	Personal Protegido
MONTEVIDEO	4246	57613

INTERIOR	3365	22994
TOTAL	7611	80607

AÑO 2001 ACTUACIONES INSPECTIVAS POR SECTOR DE ACTIVIDAD

SECTOR ARROCERO

DEPARTAMENTO	ACTUACIONES	PERS.PROTEGIDO	EXTRANJEROS
CERRO LARGO	14	192	9
LAVALLEJA	2	99	0
ROCHA	10	97	11
TACUAREMBO	10	50	28
TREINTA Y TRES	26	618	4
TOTAL	62	1056	52

CAÑA DE AZUCAR (DEPARTAMENTO DE ARTIGAS)

	ACTUACIONES	PERS.PROTEGIDOS	EXTRANJEROS	EXT.INHABILIT.
1er.Operativo	26	337	29	22
2do.Operativo	23	195	7	7
TOTAL	49	532	36	29

8. *Sírvase facilitar informaciones detalladas sobre las medidas adoptadas: a) para suprimir las migraciones clandestinas y el empleo ilegal de los migrantes; b) contra las organizaciones de movimientos ilícitos o clandestinos de migrantes con fines de empleo, así como los que emplean trabajadores que han inmigrado en condiciones ilegales.*

La información sobre este punto se encuentra contenida en anteriores respuestas, habiéndose indicado sobre los aspectos requeridos que:

a) Las medidas para suprimir las migraciones clandestinas y el empleo ilegal de migrantes se resumen en la actuación inspectiva desarrollada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social con miras a garantizar el cumplimiento de la normativa vigente en la materia, promoviendo la regularización de las situaciones irregulares y sancionando las infracciones constatadas.

b) Respecto a la presencia de organizaciones de movimientos ilícitos o clandestinos de migrantes con fines de empleo, no se han detectado en el país.

9. *Sírvase indicar cuáles son las medidas que se han tomado en el plano nacional e internacional con miras a establecer contactos e intercambios de información con otros Estados.*

Aun cuando Uruguay ha mantenido una comunicación permanente con los países de la región en todos los planos de su política internacional, los contactos e intercambio de información por motivos migratorios han apuntado históricamente a facilitar el tránsito de nacionales de los países limítrofes. El caso más claro en este sentido lo constituye las relaciones bilaterales entre Uruguay y Argentina disponiéndose facilidades para la circulación de los nacionales de ambos países, aunque ello no implique modificar las exigencias de cada Estado en materia de admisión al empleo.

Respecto a la información sobre el número de inmigrantes y la nacionalidad de los mismos en cada país, no se ha implementado un sistema específico que permita un conocimiento permanente entre las autoridades de los Estados, sino que los datos se obtienen de los respectivos censos de población.

10. *Sírvase indicar la naturaleza de las sanciones administrativas, civiles, penales aplicables a los traficantes de mano de obra; sírvase facilitar informaciones sobre el número y la naturaleza de las infracciones comprobadas y de las sanciones impuestas.*

No se prevé en la legislación nacional normas específicas relativas a los traficantes de mano de obra.⁵⁵

En términos generales se entiende que se aplican las disposiciones del Código Penal que refieren a la figura de la esclavitud o es su caso al delito de privación de libertad. Ambas figuras traen aparejada la aplicación del procesamiento con prisión para quien cometa tales delitos.

Paralelamente resultarían de aplicación los Convenios Internacionales de Trabajo Nos. 29 y 105 sobre Trabajo Forzoso.

Respecto a la constatación en los hechos de casos concretos de traficantes de mano de obra, cabe mencionar un solo caso ocurrido en el año 2001 que tomó estado público en el país por cuanto involucraba la presencia de jóvenes (incluso de menores de edad) de nacionalidad ecuatoriana y peruana, trasladados en forma clandestina y sometidos a explotación laboral por parte de una organización incipiente de ciudadanos provenientes de dichos países. El hecho concluyó con el procesamiento de los responsables aplicándose al caso concreto la figura delictiva de la “privación de libertad”.

Independientemente de su penalización judicial, la Administración está facultada frente al incumplimiento de Convenios Internacionales del Trabajo, leyes, decretos, resoluciones, laudos y convenios colectivos, a la imposición de sanciones de amonestación, multa, o clausura de establecimiento.

Las multas se graduarán según la gravedad de la infracción en una cantidad fijada entre los importes de uno a ciento cincuenta jornales o días de sueldo de cada trabajador comprendido en la misma, o que pueda ser afectado por ella. El monto de la multa así determinado se convertirá en unidades reajustables. En caso de reincidencia se duplicará la escala anterior.

⁵⁵ El Proyecto de Ley Migratoria que se encuentra en trámite para ser elevado al Parlamento Nacional refiere específicamente a este tema.

La clausura de los establecimientos no podrá ser mayor a los seis días, quedando las empresas obligadas a abonar la totalidad de los sueldos, salarios y demás obligaciones emergentes de la relación de trabajo, por el término que dure el cierre de los mismos.

La clausura será dispuesta por resolución fundada del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, a solicitud del Inspector General de Trabajo y de la Seguridad Social. La clausura de los establecimientos será aplicable ante la comprobación de infracciones que demuestren una clara defraudación al Estado o perjuicio a los trabajadores.

11. a) Sírvase indicar si existen disposiciones normativas que fijen las condiciones de reconocimiento de las calificaciones profesionales adquiridas en el extranjero. b) Sírvase indicar las categorías de empleo y de funciones en los que el acceso de los trabajadores migrantes está limitado.

a) El sistema de reconocimiento de títulos y capacitación en el extranjero se encuentra regulado por el Ministerio de Educación y Cultura previéndose en cada caso condiciones específicas de reválida que se aplican con carácter general a todos los países sin que se haya previsto un régimen especial para los países del MERCOSUR.

Respecto de las competencias laborales, no se ha implementado un sistema nacional que permita la comparación y el reconocimiento de habilidades técnicas y profesionales tendiente a garantizar la circulación de trabajadores en la región. Si bien se ha intentado avanzar en sectores específicos a nivel nacional, no se ha logrado implantar con carácter general un estándar que permita homogeneizar las currículas y aplicar posteriormente un sistema de convalidación o certificación de competencias laborales.

b) Con relación a la aplicación de cupos que limitan la contratación de trabajadores extranjeros, ya se ha informado que existen pocas cortapisas legales al respecto. Sólo aparecen reglas de esa índole en sectores tangenciales del grueso de la actividad económica del país.

En la regulación del sistema de intermediación financiera⁵⁶, se prevé que las autorizaciones para la instalación en el país de sucursales o agencias de empresas constituidas en el extranjero, estarán sujetas al requisito de que sus estatutos o reglamentos no prohíban a ciudadanos uruguayos formar parte de la gerencia, consejo de administración, directorio, o cualquier otro cargo superior, empleo o destino en la institución, dentro del territorio del Uruguay⁵⁷.

Existen también normas sobre nacionalidad del personal de empresas de intermediación financiera externa. En ellas se forma similar a lo anterior se prohíbe discriminar en perjuicio del ciudadano uruguayo. Cualquiera sea la forma que adopten las empresas de intermediación financiera externa, no podrán establecer en sus estatutos o reglamentos prohibiciones a que ciudadanos uruguayos formen parte de la gerencia, consejo de administración, directorio, o cualquier otro cargo superior, empleo o destino en la empresa dentro del territorio de la República Oriental del Uruguay.

Existen también disposiciones sobre nacionalidad de los tripulantes de buques mercantes que enarbolan la bandera nacional⁵⁸. La composición de la tripulación deberá cumplir los siguientes requisitos: Un mínimo equivalente a 75% (setenta y cinco por ciento)

⁵⁶ Decreto-ley N° 15.322 de 17 de setiembre de 1982; artículo 8°.

⁵⁷ Decreto N° 381/989 de 16 de agosto de 1989, artículo 10.

⁵⁸ Ley N° 16.387 de 27 de junio de 1993, artículo 18.

de la oficialidad estará integrado por ciudadanos uruguayos, naturales o legales. En dicho porcentaje estarán incluidos el Capitán, Jefe de Máquinas y el Radiotelegrafista. Un mínimo equivalente al 75% (setenta y cinco por ciento) del resto de la tripulación estará integrado por ciudadanos uruguayos, naturales o legales. Este porcentaje podrá ser alterado, previa autorización de la autoridad competente, atendiendo a razones especiales y debidamente fundadas.

Cuando el buque mercante que se incorpore a la matrícula nacional haya enarbolado como última bandera la de un país integrante del Mercado Común del Sur, el porcentaje obligatorio de ciudadanos uruguayos, naturales o legales, podrá ser inferior al indicado hasta un mínimo de un 50% (cincuenta por ciento) de los totales de oficiales y personal subalterno y siempre que se trate de la inclusión de tripulantes oriundos del país de la bandera anterior del buque.

En el caso de la pesca, de manera igual a la marina mercante, se reserva cierto porcentaje de tripulación a los nacionales. Salvo las excepciones que por razón de la especialidad de la pesca otorgue al Poder Ejecutivo, las embarcaciones pesqueras de matrícula nacional serán comandadas por Capitanes o Patronos, ciudadanos naturales o legales uruguayos, debiendo además el cincuenta por ciento de su tripulación estar constituido como mínimo por ciudadanos naturales o legales uruguayos⁵⁹.

Para la aeronavegación se dispone que salvo disposición expresa en contrario de la autoridad competente, el personal deberá contar con la ciudadanía uruguaya⁶⁰.

Existen también normas sobre nacionalidad del personal de las empresas que operan en zonas francas⁶¹. La ley exige que al menos el 75% del personal contratado sean ciudadanos naturales o legales. Se trata de un requisito que deben cumplir los usuarios de zonas francas a fin de poder mantener su calidad de tales y las exoneraciones tributarias, franquicias, beneficios y derechos que esta ley les acuerda. En casos excepcionales, este porcentaje podrá ser reducido previa autorización del Poder Ejecutivo, atendiendo a características especiales de la actividad a desarrollar y a razones de interés general.

En los casos en que un usuario pretenda utilizar personal extranjero en un porcentaje superior al veinticinco por ciento del total de sus dependientes, deberá solicitarlo por escrito a la Dirección de Zonas Francas expresando las razones en que funda dicha solicitud; y será el Ministerio de Economía y Finanzas quien resuelva en definitiva⁶².

- Para desempeñar el puesto de capitán o patrón de buques de cabotaje se exige la ciudadanía. En la tripulación de estos buques solamente se admiten hasta dos tercios de ciudadanos extranjeros⁶³.
- En la contratación de obreros no especializados para trabajar en obras públicas, el 90% de los trabajadores elegidos deberán ser ciudadanos naturales o legales. Se admite el aumento de 10% restante cuando no hubiese aspirantes al primer grupo⁶⁴.

⁵⁹ Ley N° 13.833 de 29 de diciembre de 1969, artículo 27.

⁶⁰ Decreto-ley n° 14.305 de 29 de noviembre de 1974, artículo 83.

⁶¹ Ley n° 15.921 de 17 de diciembre de 1987, artículo 18, y decreto n° 454/988 de 8 de julio de 1988.

⁶² Artículo 38 del decreto 454/988.

⁶³ Ley n° 2.091 de 5 de enero de 1954.

⁶⁴ Ley n° 10.459 del 14 de diciembre de 1943, artículo 9.

- De acuerdo al artículo 76 de la Constitución el extranjero puede ser designado para desempeñarse en un empleo público transcurridos tres años de haber obtenido la ciudadanía legal.

No se exige la ciudadanía para el desempeño de funciones como profesor en la enseñanza superior (art. 76 in fine de la Constitución).

- También puede ser extranjero el director de una sociedad anónima aunque permanezca domiciliado en el extranjero y concurra esporádicamente al país (reuniones de directorio celebradas en Uruguay, Asambleas de accionistas, etc.)

II. ART 4°.- (SEGUNDA PARTE).

Los Estados Partes se comprometen a adoptar medidas tendientes al establecimiento de normas y procedimientos comunes, relativos a la circulación de los trabajadores en las zonas de frontera y a llevar a cabo las acciones necesarias a fin de mejorar las oportunidades de empleo y las condiciones de trabajo y de vida de estos trabajadores.

12. *Sírvase indicar si se han adoptado medidas y procedimientos comunes con otros Estados Partes referidos a la libre circulación de trabajadores en la zona de frontera.*

Las disposiciones de carácter general para el ingreso de extranjeros con fines de trabajo al territorio nacional se aplican igualmente a la zona fronteriza.

A excepción de un reciente acuerdo suscrito con la República Federativa del Brasil, cuyo contenido será objeto de análisis en el próximo capítulo de la presente memoria, no se han adoptado medidas y procedimientos comunes con otros Estados Parte referidos a la libre circulación de trabajadores en la zona de frontera.

13. *Sírvase remitir –si los hubiere- los instrumentos firmados con otros Estados sobre esta materia.*

Con fecha 21 de agosto de 2002 se ha suscrito entre la República Oriental del Uruguay y la República Federativa del Brasil un acuerdo sobre permiso de residencia, estudio y trabajo para los nacionales fronterizos de ambos países, cuyo texto se agrega como anexo a la presente memoria (ANEXO II).

Dicho acuerdo no se encuentra vigente en tanto deberá ser sometido a aprobación por los Parlamentos respectivos, comenzando su aplicación en la fecha en que se produzca el intercambio de los instrumentos de ratificación por las Partes, según lo dispone su propio texto.

Acorde al Artículo 1° del referido acuerdo se dispone que:

1. A los nacionales de una de las partes, residentes en las localidades fronterizas enumeradas en el Anexo de Localidades Vinculadas, podrá ser concedido permiso para:
 - i. residencia en la localidad vecina situada en el territorio de la otra Parte, a la cual queda vinculada según lo dispuesto por este Acuerdo.
 - ii. Ejercicio de trabajo, oficio o profesión, con las consiguientes obligaciones y derechos correspondientes a la previsión social derivadas de los mismos.
 - iii. Asistencia a establecimientos de enseñanza pública o privada.
- 2 Los derechos establecidos en este artículo se extienden a los jubilados y pensionistas.
- 3 La calidad de fronterizo podrá ser inicialmente otorgada por 5 (cinco) años, prorrogables por igual período, terminado el cual podrá ser concedida por tiempo indeterminado y valdrá, bajo cualquier circunstancia, exclusivamente en los límites de la localidad para la que fue concedida.

14. *Sírvase informar las acciones implementadas para mejorar y facilitar el acceso al empleo de estos trabajadores.*

Haciendo referencia al acuerdo suscrito recientemente con Brasil, no es posible identificar acciones tendientes a facilitar el acceso al empleo de los trabajadores fronterizos involucrados en el mismo en tanto aún no se ha puesto en práctica.

Respecto de la política en general sobre la circulación de trabajadores en la zona fronteriza, cabe informar que las soluciones se adoptan con carácter puntual sin que exista un abordaje integral del problema. Así, se han tomado medidas de carácter bilateral para solucionar planteos específicos vinculados al transporte fronterizo, al acto médico ejercido por profesionales de la salud en casos de urgencia en uno y otro lado de la frontera, a la actuación del cuerpo de bomberos en aplicación de una política de buena vecindad, etc.

A fin de completar la visión del tema en la realidad nacional se aborda sintéticamente:

- la regulación jurídica del trabajo fronterizo,
- las características más salientes de nuestra frontera con Argentina y Brasil, y
- los Comités de Frontera como iniciativa tendiente a profundizar el relacionamiento bilateral con los Estados limítrofes.

14.1 Regulación jurídica del trabajo fronterizo.

Las migraciones laborales fronterizas se caracterizan por un desplazamiento permanente a través de la línea de frontera para trabajar o ejercer alguna actividad lucrativa en territorios colindantes.

La particularidad de estos desplazamientos puede configurar el llamado fenómeno de la “doble residencia”, que determina que los trabajadores residan en un país y trabajen en el otro, y vuelvan cada noche a su lugar de origen.⁶⁵

Por factores diversos, el espacio fronterizo se constituye en un ámbito de intensa interrelación entre países limítrofes. Su estructura económico-social conforma circuitos que involucran territorios y poblaciones de diferente nacionalidad. La dinámica fronteriza tiene algún nivel de autonomía respecto de los regímenes jurídicos nacionales, justamente por las relaciones concretas que establecen entre sí esas poblaciones.

La democratización de los países y, después, la decisión política de avanzar en el proceso de integración han llevado a la evolución del concepto de frontera, coherente con el traspaso de la hipótesis de conflicto hacia la que privilegia la cooperación y la complementación. La concepción política se transforma, y la frontera, como línea divisoria y de aislamiento, se diluye, para dejar lugar a la percepción de la frontera como espacio continuo de integración, y como región fronteriza, con predominio del concepto económico-social sobre el meramente físico o de seguridad.

No obstante la evolución señalada, no existe en nuestro derecho positivo una definición expresa de “trabajador fronterizo”. La única referencia vinculada a la circulación de personas en la zona de frontera está contenida en el Decreto 522/88, cuyo artículo 9 establece la expedición de una Tarjeta de Habilitación para el Tránsito Vecinal Fronterizo en función de los Acuerdos suscritos en mayo de 1986 y setiembre de 1987 con la República Argentina, sobre Control Único de Fronteras y Documentación Unificada.

⁶⁵ PEREZ VICHICH, Nora. Nosotros y los otros. Las fronteras del trabajo en el Mercosur. Ed. INCASUR. Bs.As. 1995 pág. 14

Adicionalmente corresponde recordar la existencia de un Estatuto Jurídico de la Frontera que data de 1933 vigente en Uruguay desde 1937, que no genera mayor interés a los efectos del presente estudio en tanto no contiene referencias al trabajador de la zona fronteriza.

14.2 Caracterización general de las fronteras uruguayas.

Se intentará traslucir en el presente informe (por tratarse de la primera memoria a presentarse sobre el tema) las características que identifican a las fronteras de Uruguay con Brasil y Argentina a fin de establecer la necesidad de resolver problemas puntuales que se presentan en materia de trabajo.

Corresponde señalar en primer término que las fronteras con los países vecinos presentan nítidas diferencias en tanto puede hablarse de una “frontera seca” con Brasil, facilitadora y permeable del intercambio de actividades, servicios, mano de obra, etc. y la que nos vincula con Argentina, constituida por el Río Uruguay con puntos de contacto mas específicos en torno a las ciudades-eje en las cuales se desarrolla el intercambio.

Con todo, puede decirse que existen ciertas características generales en tanto la estructura productiva está basada en el sector agropecuario aunque paradójicamente la población que habita es básicamente urbana (80% en el caso uruguayo). De la frontera con Brasil, la base agrícola está conformada por la producción de arroz, sorgo y cebada además de la ganadería extensiva. En la frontera con Argentina, importa la producción cítrica del litoral norte y centro. En ambos casos se constata el desarrollo de polos de producción industrial ligados a la industrialización de la producción agropecuaria.

Existe un grado importante de colaboración y cooperación entre los países limítrofes en la zona de frontera, pero la misma no responde a una estrategia de integración regional, fundamentalmente en la frontera con Brasil.-

El resultado de los últimos censos nacionales ha indicado el crecimiento de la población en zonas de frontera, especialmente en ciertas zonas de particular dinamismo (caso de Bella Unión y el área rural circundante, respecto de un vaciamiento del centro del país). Por otra parte, las zonas urbanas del litoral del Río Uruguay no experimentaron tasas de crecimiento de importancia, y todavía la zona rural aledaña sufrió crecimientos negativos.

Acorde al informe producido por Alberto Hintermeister en el Proyecto sobre Migraciones Laborales del MERCOSUR (elaborado con financiamiento BID en 1995) en el fenómeno de la movilidad fronteriza importan los vínculos históricos y afinidades culturales. Así, si bien la distancia entre Salto y Concordia a través del puente es similar a la de Bella Unión y La Barra de Quaraí, sin embargo en un caso la movilidad no es intensa mientras que en la última región existe prácticamente un mercado de trabajo unificado y los traslados diarios por razones laborales constituyen un fenómeno muy importante⁶⁶.

En cuanto a la movilidad de personas por razones de trabajo, se ha señalado la existencia de trabajadores zafrales que realizan a lo largo del año “traslados circulares” que se extienden entre ambos territorios, como el caso de actividades como el citrus o la esquila que ocupan a trabajadores en distintos lados de la frontera.

Con todo, el fenómeno del traslado interfronterizo está sujeto a las coyunturas económicas puntuales, que hace que varíe sustancialmente el flujo.

En el caso de la frontera con Brasil, indica Hintermeister en el trabajo ya citado que “en el comercio el traslado de trabajadores en las zonas de frontera está circunscripto a las

⁶⁶ HINTERMEISTER. Alberto. Informe nacional uruguayo del Proyecto de Migraciones Laborales del MERCOSUR. Octubre de 1995.

ciudades binacionales o próximas, su magnitud oscila en función de las coyunturas de manera significativa y suele caracterizarse por movimientos diarios o semanales, sin implicar migraciones definitivas. Este fenómeno no genera conflictividad, en virtud del carácter de interconexión histórica entre ambas poblaciones”. Conjuntamente con el desarrollo del comercio aparecen los vendedores ambulantes y trabajadores informales en la región de Rivera. La alta concentración de las actividades educativas de tercer nivel en Montevideo ha derivado en que muchos estudiantes opten por ciudades próximas para continuar sus estudios, proceso que intensifica la movilidad y el establecimiento de vínculos y redes que pueden culminar en proyectos migratorios.

14.3 Los Comités de Frontera.

Los Comités de Frontera son organismos oficiales integrados por representantes del sector público que tienden a promover la cooperación y el desarrollo regional en las subregiones o áreas de frontera y a proponer soluciones ágiles y pragmáticas a los problemas del tráfico fronterizo. Fueron establecidos con una “tónica de integración”.

Los primeros Comités de Frontera con Argentina se instalaron por acta del 19 de agosto de 1987, en Salto-Concordia, Paysandú-Colón y Fray Bentos-Gualeguaychú, con una finalidad básica de cooperación y desarrollo, tratamiento de los problemas con participación de los beneficiarios y en medio de un nuevo concepto de la integración fronteriza.

En el caso de la frontera con Brasil, la instalación es algo posterior: en 1990 Chuy-Chui, Río Branco-Yaguaron y Rivera-Santa Ana do Livramento y en 1991 Artigas-Quaraí.

Se ha dicho que “muchos de los problemas que los Comités proponen a las Cancillerías son aquellos que, en la práctica, las comunidades ya han resuelto parcial o totalmente. Se busca por este mecanismo por tanto “legalizar” un procedimiento que es corriente en la localidad fronteriza (temas de actuación transfronteriza de bomberos o médicos y casos de comercio no registrado son típicos de esta categoría).

15. *Sírvase indicar si se han desarrollado emprendimientos nacionales o binacionales para facilitar la inserción social de estos trabajadores y su grupo familiar.*

Es indudable que los emprendimientos binacionales en la zona de frontera traen como consecuencia la posibilidad de inserción laboral y social de los pobladores de la zona. Este ha sido el caso de los puentes binacionales en la frontera con Brasil y Argentina y especialmente la Represa Hidroeléctrica de Salto Grande construida sobre el Río Uruguay.

No obstante, no se han registrado emprendimientos recientes que faciliten o profundicen tal integración.

Sin embargo cabe mencionar la iniciativa, varias veces postergada, de la construcción del Puente Buenos Aires-Colonia en cuyo proyecto se prevé explícitamente la contratación de mano de obra de uruguayos y argentinos en proporciones equilibradas de forma de garantizar un adecuado aprovechamiento de las fuentes de trabajo a generarse.

16. *Sírvase informar si existen disposiciones legales vigentes o que se encuentren en trámite y prácticas nacionales dirigidas a garantizar el acceso a la educación pública y a la salud para estos trabajadores y su familia.*

Exceptuando el acuerdo bilateral recientemente firmado con Brasil, no se registra en las disposiciones nacionales vigentes una referencia específica a este punto.

No obstante, la práctica indica que en los hechos el acceso a la educación y a la salud pública en la zona fronteriza permite un importante margen de flexibilidad a los nacionales del país limítrofe.

17. *Sírvase indicar la naturaleza de las sanciones administrativas, civiles, penales aplicables a los traficantes de mano de obra; sírvase facilitar informaciones sobre el número y la naturaleza de las infracciones comprobadas y de las sanciones impuestas.*

Según se ha informado precedentemente (punto 10) no existe una disposición nacional específica que se refiera a los traficantes de mano de obra, encuadrándose el supuesto jurídico en otras figuras delictivas asimilables.

18. *Sírvase presentar una exposición general sobre las políticas, programas y acciones nacionales adoptadas para garantizar la mejor inserción laboral y social de los trabajadores migrantes fronterizos.*

Partiendo de la afirmación de que son escasas las políticas, programas y acciones nacionales adoptadas para garantizar la mejor inserción laboral y social de los trabajadores migrantes fronterizos, se entiende que la información solicitada en este apartado ha sido referida en el desarrollo del punto 14 de la memoria.

19. *Sírvase proporcionar información –incluidas estadísticas- sobre los resultados atribuidos a estas políticas, programas y acciones nacionales.*

No se dispone de información detallada ni datos estadísticos en la materia.

III. INFORMACIONES COMPLEMENTARIAS.

20. *Sírvase agregar información sobre las dificultades prácticas encontradas en la aplicación del artículo 4to de la Declaración.*

Las principales dificultades prácticas identificadas en la aplicación del art. 4to. de la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR se refieren a la carencia de políticas migratorias de carácter integral, así como de estudios específicos y datos estadísticos que revelen la realidad nacional en torno a este tema.

21. *Sírvase anexar –si los hubiere- relatorios o resúmenes de estudios de casos que contengan datos cualitativos vinculados directamente al tema de los trabajadores migrantes y fronterizos.*

Se agrega como informes complementarios a la memoria, tres estudios de casos que refieren específicamente a:

- 1) Trabajadores migrantes en el sector arrocero.⁶⁷ (ANEXO III)

⁶⁷ Estudio realizado por la Inspección General del Trabajo del MTSS con el apoyo de la OIM y de la Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, sobre la base de los datos obtenidos de actuaciones inspectivas realizadas durante los años 1999, 2000 y 2001.

- 2) Caracterización general del trabajo de extranjeros en la zona fronteriza con Argentina y Brasil.⁶⁸ (ANEXO IV)
- 3) Estudio específico sobre la realidad fronteriza uruguayo-brasileña en las ciudades de Rivera - Santana do Livramento.⁶⁹ (ANEXO V).

22. *Sírvase enumerar las instituciones involucradas con la cuestión de los trabajadores migrantes y fronterizos así como una breve descripción de sus atribuciones, que guarden relación con las disposiciones del artículo 4to. de la Declaración.*

- Organismos con responsabilidad directa en la formulación de la política migratoria.
- Organismos directamente responsables de la aplicación de la legislación migratoria.
- Organismos con funciones articuladas con los organismos responsables de la aplicación de la legislación migratoria.

De acuerdo al Decreto N° 160 del año 1967 y según la redistribución de atribuciones y competencias de los Ministerios, le corresponde al Ministerio del Interior cumplir con los servicios internos relativos a la migración, contralor y vigilancia de la entrada, permanencia y salida de personas.

Dentro de este marco, la Dirección Nacional de Migración es un órgano dependiente del Ministerio del Interior, cuya misión es asistir y asesorar a éste en todo lo concerniente a la materia migratoria y ejecutar los planes que se elaboren a esos fines, así como ejercer el control de entrada y salida de personas del territorio nacional.

Como organismo responsable de la aplicación de la ley de migraciones, la Dirección Nacional de Migración cumple con las siguientes funciones:

- Proponer al Ministerio del Interior medidas sobre políticas migratorias y sugerir modificaciones de las normas vigentes en materia de ingreso temporario o permanente de extranjeros al territorio nacional.
- Controlar el ingreso, permanencia y salida de personas del país con el fin de asegurar el cumplimiento de las normas legales y reglamentarias que establecen requisitos, restricciones y prohibiciones a esos efectos.
- Disponer el rechazo, la inadmisión o la salida de extranjeros y promover su expulsión, cuando se comprobaren las circunstancias previstas en la legislación vigente.
- Dar curso a las solicitudes de entrada permanente gestionadas ante las autoridades consulares uruguayas.
- Tramitar la transformación de categoría de admisión temporaria en permanente, presentadas por extranjeros afincados en el país.
- Llevar el registro estadístico de entrada y salida de personas.
- Imponer sanciones a las compañías de transporte internacional que transgredan las disposiciones vigentes sobre entrada y salida de personas.

En la estructura institucional administrativa del Uruguay se destacan dos organismos con participación indirecta en la aplicación de la legislación migratoria.

1) Por ley 14.312 de diciembre de 1974, se crea en el área del Ministerio del Trabajo y Seguridad social, el Servicio Nacional de Empleo al que, entre otros cometidos se le asigna la

⁶⁸ Información contenida en la Ponencia presentada por Ana Santestevan y Hugo Barretto a la XI Jornadas Riopatenses de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Colonia del Sacramento, 2 y 3 de junio de 2000.

⁶⁹ Estudio realizado por la Dirección Nacional del Empleo del MTSS con el apoyo de la OIM en el marco de la cooperación técnica solicitada por la Sección Nacional del SGT 10.

función de “Asesorar en la programación y ejecución de planes migratorios de trabajadores necesarios, de acuerdo con la situación del mercado de trabajo y el equilibrio del empleo en el aspecto territorial.

Posteriormente la ley 14.489 de 1975 crea la Dirección Nacional de Recursos Humanos la que incorpora al Servicio Nacional de Empleo, con las funciones que tenía asignadas. Posteriormente por la ley 15.089 de 1986 de Presupuesto Nacional en el Capítulo Plan de Acción y Descripción de Programas, se asignó a la Dirección Nacional de Recursos Humanos el cometido de “Estudiar los fenómenos migratorios y su incidencia en el mercado laboral y proyectar programas específicos de migración”.

La ley de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal de 1991 N° 16.320 de 1° de noviembre de 1992 suprimió la Unidad Ejecutora Dirección Nacional de Recursos Humanos y creó el programa 003 Estudio, Investigación, Fomento y Coordinación de Políticas Activas de Empleo y la Unidad Ejecutora 003 Dirección Nacional de Empleo. Entre otros cometidos, la DINA E tiene el de “asesorar en la programación y ejecución de planes migratorios del sector laboral”⁷⁰.

Asimismo la ley crea la Junta Nacional de Empleo, la que, entre otros cometidos, tiene el de “estudiar y medir el impacto de la incorporación de nuevas tecnologías y de las políticas de integración en el mercado laboral, proponiendo las medidas correspondientes”⁷¹.

2) El segundo organismo al que se hizo referencia al comienzo, es el Instituto Nacional de Colonización creado por Ley 11.029 del 12 de enero de 1948, el que funciona como un ente autónomo con personería jurídica.

El Capítulo VI de la Ley mencionada está dedicado a la colonización con inmigrantes. El Art. 7 admite diversas formas o modalidades, y según la nacionalidad, las categoriza como autóctonas, aulóctonas (cuando se realiza con núcleos de colonos procedentes del exterior y especializados en alguna actividad agrícola o agroindustrial), o mixta (cuando el número de inmigrantes no sobrepase al de los nativos o residentes que integren las colonias).

En el ámbito de la administración consultiva, el Decreto 284/997 creó la Comisión Nacional de Asuntos Migratorios, integrada con un representante del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en carácter de coordinador, uno del Ministerio del Interior a través de la Dirección Nacional de Migración, uno del Ministerio de Turismo y uno del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Entre sus cometidos, se destaca como principales:

- a) actuar como órgano de proposición y apoyo en la fijación de políticas migratorias;
- b) analizar y proponer modificaciones normativas en materia migratoria;
- c) adoptar todas las medidas necesarias para lograr una adecuada aplicación de las disposiciones migratorias vigentes y actuar en general como órgano dinamizador de las políticas migratorias.

23. *Sírvase indicar qué organizaciones más representativas de empleadores y trabajadores fueron consultadas en la elaboración de la presente memoria, de conformidad con el artículo 23 de la Declaración.*

Para la elaboración de esta Memoria fueron consultadas las siguientes organizaciones representativas de empleadores: Cámara de Industrias del Uruguay (CIU) y Cámara Nacional

⁷⁰ Artículo 322 literal b).

⁷¹ Art. 324 lit. c).

de Comercio y Servicios (CNCS), y como organización representativa de trabajadores al Plenario Intersindical de Trabajadores – Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT).