

Emigración internacional y políticas de vinculación: el caso de Uruguay

Trabajo presentado en el IV Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, realizado en La Habana, Cuba, del 16 al 19 de noviembre de 2010

Luciana Vaccotti

Luciana.vaccotti@gmail.com

CONICET – Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires

Resumen

Si bien la emigración internacional constituye un problema demográfico para Uruguay, las respuestas estatales ante al mismo no han sido integrales ni sistemáticas. Sin embargo, a partir de 2005 se observa un proceso que parece señalar una reformulación del vínculo entre el Estado uruguayo y las comunidades de emigrantes, con un fuerte énfasis en la participación ciudadana de éstos. Este trabajo presentará brevemente estos aspectos, para luego proponer algunas posibles reflexiones y líneas de investigación al respecto.

Uruguay y la emigración internacional

Aunque las migraciones internacionales representan un fenómeno de larga data, en los últimos dos siglos se han visto estrechamente relacionados al desarrollo del capitalismo, la industrialización y la expansión del comercio internacional, constituyendo uno de los principales componentes de la reciente “segunda globalización”. Durante el siglo XIX y la primera mitad del siglo XX los movimientos migratorios combinaron una alta demanda de trabajadores en los países receptores así como un gran crecimiento poblacional en los países de origen. En las últimas décadas del siglo XX, estos flujos cobran una renovada importancia, en el marco de la creciente movilidad del capital y el desarrollo de los sistemas de información. Las migraciones representan un fenómeno más complejo, ya que los migrantes deben enfrentar diversas barreras sociales, económicas, políticas y de seguridad interna en los países de destino. Los efectos de las migraciones internacionales alcanzan actualmente a todo el planeta, diversificando los rasgos identificatorios de las sociedades posindustriales, en el marco de una tendencia global de concentración de movimientos migratorios entre países en vías de desarrollo y países desarrollados. La Organización de las Naciones Unidas estimó que el número de migrantes alcanzó a 191 millones en 2005, 115 millones de los cuales se dirigían hacia países desarrollados y 75% de los cuales se concentraban en sólo 28 países (Cabella y Pellegrino, 2007).

En este marco la discusión sobre políticas migratorias ha evolucionado hacia la “governabilidad de la migración”, buscando superar la contradicción entre el proyecto de libre circulación de capital y de mercancías y el estricto control impuesto por las legislaciones nacionales a la instalación de trabajadores inmigrantes en sus territorios, para evitar conflictos surgidos de la competencia entre trabajadores nacionales e inmigrantes, el tráfico de personas y la sobre-explotación de los trabajadores migrantes en situación irregular, así como otros fenómenos como los

nacionalismos y la xenofobia. Sin embargo, los impactos de la emigración en los países de origen han ocupado un lugar periférico en el debate en torno a las políticas migratorias. Los gobiernos de estos países se han caracterizado en general por mantener una actitud pasiva con respecto a los emigrantes y sus derechos. Salvo excepciones puntuales, las gestiones orientadas a proteger los derechos de los emigrantes—en un marco de creciente presencia del tema de los derechos humanos de los migrantes en la agenda internacional—recién comienzan a intensificarse a partir de la última década del siglo XX, con iniciativas bilaterales y multilaterales, entre ellas la adopción de la Convención Internacional sobre la Protección de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares por parte de la Organización de Naciones Unidas (1990). Al mismo tiempo se asiste a una intensificación de la discusión sobre políticas de migración y desarrollo, que buscan que la migración se traduzca en beneficios económicos tanto para los países de origen como de destino. En este sentido, se han realizados numerosas reuniones internacionales orientadas a incluir temas migratorios en acuerdos de cooperación internacional. Asimismo, la Asamblea de la ONU de 2005 incorpora el tema de migración y desarrollo en su agenda, destacándose el tema de las remesas y la migración calificada (Cabella y Pellegrino, 2007).

En Uruguay, las migraciones internacionales han tenido un fuerte impacto en la población a lo largo de toda su historia. En el período colonial, las corrientes de inmigrantes europeos contribuyeron en gran medida al crecimiento poblacional, mientras que el intercambio de población con los países fronterizos (Argentina y Brasil) también resultó un fenómeno relevante a lo largo de la historia. Asimismo, deben considerarse los aportes poblacionales de los guaraníes, mestizos, criollos y afroamericanos (Aguiar, 2008). Sin embargo, a partir de la década de 1960 la orientación de las corrientes migratorias internacionales comienza a revertirse. Mientras que, por un lado, se produce un retorno de inmigrantes europeos hacia sus países de origen, cambios en la legislación migratoria de países como Estados Unidos, Canadá y Australia, entre otros factores, llevan a un aumento sostenido de la emigración de latinoamericanos hacia esos países. A mediados de la década de 1950, la economía uruguaya inicia un período de estancamiento y crisis, cuyos efectos sobre el desempleo se evidencian en la década de 1960. En este período, la emigración internacional emerge como una estrategia para hacer frente a la crisis económica, a lo que más tarde se suma la inestabilidad política que culminó en la instalación de la dictadura cívico-militar en 1973. Desde ese momento en adelante, los saldos migratorios intercensales han sido de carácter negativo, convirtiéndose en un rasgo estructural de la población uruguaya. No obstante, de acuerdo a datos de la Dirección Nacional de Migración, el saldo migratorio correspondiente a 2009 fue el menor de la década, ascendiendo a sólo 811 personas¹. Esta tendencia puede explicarse a partir del desempleo generado por la crisis económica mundial desatada en 2008 y las restricciones inmigratorias impuestas recientemente por algunos de los principales destinos de la emigración reciente uruguaya, como España y Estados Unidos.

Si bien la emigración internacional de las décadas de 1960 y 1970 generó una amplia producción académica—al constatarse el carácter “expulsor” de población del país—los fenómenos migratorios recientes no han generado investigaciones sistemáticas y sostenidas en el tiempo, con la excepción de la perspectiva

¹ Este dato corresponde a personas que abandonaron el país en vuelos internacionales y no regresaron.

demográfica, principalmente orientada a la estimación del número de migrantes y su caracterización sociodemográfica, y la antropológica, que ha estudiado las representaciones en torno a la emigración y los nexos entre el concepto de identidad nacional y la emigración, así como los procesos subjetivos inherentes a las decisiones emigratorias actuales².

La emigración internacional del período 1963-1996

Como ya fue mencionado, la emigración internacional constituye una tendencia estructural de la población uruguaya en el siglo XX y la primera década del siglo XXI, que surge de la observación de saldos migratorios negativos a partir de 1963. Aunque el volumen de emigrantes decrece durante el período 1963-1996, persiste una tendencia sostenida a la pérdida de población. Se estima que durante el período 1963-1985, Uruguay tuvo un saldo migratorio negativo de 310.000 personas (12% de la población media del período y 20% de la población económicamente activa). Las tasas netas de emigración alcanzaron sus niveles más elevados en este período en los años 1972 y 1976. La emigración de este período se vio fundamentalmente motivada por el estancamiento económico y las limitaciones del modelo de desarrollo del país, así como por la inestabilidad política y social que culminó en la instalación de la dictadura en 1973. La estructura por edad de la población emigrante sobreviviente en 2003 aparece más envejecida que la estructura por edad de la población emigrante del período reciente. El stock total de emigrantes en ese año asciende a 446.087 personas, de las cuales 57.850 tienen entre 0 y 29 años, 130.762 tienen entre 30 y 44 años, 141.837 tienen entre 45 y 60 años y 115.638 tienen 60 años y más. Los principales destinos de la emigración de la década de 1970 fueron Argentina, Estados Unidos, Australia, Brasil, y España. En el año 2000, las principales concentraciones de uruguayos se encontraban en Argentina, Estados Unidos, Brasil y España. 87% de la población nacida en Uruguay y censada en otros países aun se concentra en estos cuatro países, mientras que el resto se halla disperso en una variedad de regiones, aunque con una pérdida de importancia de los países de la región frente a destinos de larga distancia. El nivel educativo de los emigrantes del período es más elevado que el de la población que reside en Uruguay, aunque existen variaciones de acuerdo a los países de destino. La selectividad de los emigrantes aparece relacionada a la distancia de los países de destino así como a las características de sus mercados de trabajo. Información de los años 80 señala que los porcentajes más elevados de profesionales se observan en Brasil, Paraguay y Venezuela, mientras que los obreros y artesanos constituyen el grupo más importante en Estados Unidos, Canadá y Argentina. En ese período, 9% del total de profesionales y técnicos uruguayos se encontraba en Estados Unidos y otros 11 países latinoamericanos. Información de los años 90 revela que la proporción de profesionales y técnicos aumenta, mientras que la proporción de obreros y artesanos disminuye. La emigración ha tenido un gran impacto sobre la estructura socioeconómica de Uruguay (Cabella y Pellegrino, 2007; Pellegrino, 2003a; Pellegrino, 2003b; Pellegrino, Vigorito y Macadar, 2003; Pellegrino y Calvo, 2001).

La emigración internacional del período 1996-2010

² Para consultar una selección ampliada de bibliografía académica actualizada sobre emigración internacional en Uruguay, ver Cabella y Pellegrino (2007).

El grueso de la emigración del período 1996-2005 se concentró entre los años 2000 y 2003, de fuerte recrudescimiento de la crisis económica en el país. Los estudios mencionados señalan que los motivos de la emigración de este período se relacionan a la situación del mercado de trabajo, principalmente a los bajos ingresos y el desempleo. Otro elemento que ha cobrado importancia en el estudio de la emigración internacional es la propensión migratoria: de acuerdo a un estudio de 2004, ésta alcanzaba a un 30% de los hogares uruguayos. Por último, la ayuda que reciben los emigrantes en los países de destino (principalmente brindada por connacionales) también aparece como un factor significativo. El análisis de la emigración reciente por sexo y edad revela una mayoría de jóvenes y una leve mayoría de varones en los flujos migratorios. En materia de nivel educativo de los emigrantes, se mantiene la tendencia de niveles medios y altos en comparación a la población de la misma edad que reside en Uruguay, así como respecto de otras colectividades de migrantes presentes en los países de destino. No obstante, el nivel educativo de los emigrantes continúa presentando diferencias de acuerdo al país de destino. En lo que respecta a los nuevos destinos de la emigración internacional, se observa una reducción de los flujos migratorios que se dirigen a Argentina, mientras que aumentan los que se dirigen a Estados Unidos, España y otros destinos de larga distancia. En relación a las remesas, si bien las estimaciones presentan diferencias, se observa que estas tienen un impacto menos significativo en la economía uruguaya que en la de otros países. Los estudios mencionados revelan diferencias en la estimación del envío de remesas por sexo, edad y nivel educativo (Varela et al, 2008; Cabella y Pellegrino, 2007; Pellegrino, 2006; Macadar y Pellegrino, 2006; Pellegrino y Vigorito, 2005; Pellegrino y Vigorito, 2004; Pellegrino, Vigorito y Macadar, 2003; Pellegrino, 2001).

Emigración y vinculación: el enfoque transnacional

Los esfuerzos teóricos orientados a reflexionar sobre los procesos de globalización y las transformaciones sociales derivadas de los mismos, entre los que se cuentan las nuevas dinámicas migratorias, han cuestionado conceptos tradicionales como los de nación, territorio e identidad, dando lugar a nuevas conceptualizaciones que intentan dar cuenta de fenómenos que van más allá de la órbita de los Estados-nación (Mato, 2003). El término desterritorialización—presente en la literatura desde los años setenta—alude a la pérdida de centralidad de referentes territoriales como los Estados-nación frente a factores, actores o procesos que tienen lugar en otros territorios. No obstante, estudios recientes han sostenido que los contextos locales y nacionales no pierden su relevancia, sino que por el contrario, resultan fundamentales para el análisis de ciertos procesos sociales asociados a las nuevas dinámicas migratorias, sugiriendo así no una desterritorialización sino una multiplicación de territorios de referencia de los individuos y grupos (Moraes, 2007).

Esta reflexión conduce a la adopción de un enfoque transnacional que reconozca la relevancia de los territorios específicos en relación a los cuales se desarrollan prácticas transnacionales. Desde el enfoque transnacional se abordan los procesos sociales a través de los cuales los migrantes operan en campos sociales que traspasan fronteras geográficas, políticas y culturales (Glick Schiller et al, 1999). La perspectiva transnacional constituye un marco de creciente aceptación para el análisis de las migraciones internacionales y sus impactos en las sociedades de origen y destino. Numerosas investigaciones realizadas desde esta perspectiva han analizado los vínculos sociales, políticos, económicos y culturales que establecen

los migrantes con sus países de origen (Moraes, 2009; Moraes, 2007; Escrivá, 2009; Guarnizo, 2004; Guarnizo et al, 2003; Pedone, 2002; Glick Schiller et al, 2001; Glick Schiller et al, 1999). Estas investigaciones sostienen que los migrantes no se desvinculan de sus sociedades de origen, sino que viven aspectos de sus vidas tanto en las sociedades de origen como en las de destino, siendo así considerados “transmigrantes”.

Si bien el sitio web de la Dirección de Asuntos Consulares y Vinculación del Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay registra 50 organizaciones de uruguayos en España, 6 en Brasil y 8 en Estados Unidos³, las investigaciones sobre el movimiento asociativo de uruguayos en el exterior son escasas. Para el caso particular de la emigración uruguaya hacia España, Moraes sostiene que el mayor desarrollo del movimiento asociativo se produjo en las etapas de flujo migratorio más intenso. Muchas organizaciones y asociaciones de uruguayos surgidas en el exilio desaparecieron tras la restauración democrática y el retorno de miles de exiliados. La movilización surge nuevamente tras la llegada del flujo migratorio reciente, generándose así nuevos espacios para la participación tanto de migrantes de la década de 1970 como recientes. Moraes clasifica las actividades de estas asociaciones en el nuevo contexto en los siguientes dos ejes: actividades reivindicativas (tanto hacia el Estado uruguayo como hacia el español) y actividades festivas y lúdicas, orientadas a preservar la “identidad uruguaya” (Moraes, 2007).

No obstante, aún persisten debates en torno al enfoque transnacional, principalmente en relación a la falta de criterios e indicadores claros para el análisis de los vínculos transnacionales y la determinación de quiénes efectivamente desarrollan estos vínculos (Guarnizo et al, 2003). Algunos de los indicadores tradicionalmente utilizados para el estudio de las prácticas transnacionales son: la frecuencia de viajes al país de origen, los recursos compartidos entre ambos países y la participación política en el país de origen. En sintonía con esta perspectiva, la Encuesta de Hogares Ampliada (EHA) de 2006 buscó identificar formas de vinculación, preguntándole a los familiares de emigrantes recientes (del período 2000-2006) acerca de las visitas a Uruguay y la frecuencia de las comunicaciones. Los resultados señalan un comportamiento relativamente homogéneo: el 60% de los emigrantes nunca viajaron a Uruguay desde que salieron del país (presumiblemente por factores económicos y asociados a la residencia legal en los países de destino), con la excepción de aquellos que residen en Argentina, que cuentan con facilidades para viajar. Se observa una correlación entre el nivel educativo de los emigrantes y su estatus ocupacional y la posibilidad de viajar a Uruguay. Los emigrantes con un mayor nivel educativo y un más elevado estatus ocupacional (profesionales, técnicos y directivos y trabajadores de servicios y vendedores) son los que viajaron a Uruguay en mayor medida, a diferencia de aquellos que se encuentran en la parte más baja de la estructura ocupacional, lo cual señala una clara asociación entre la posibilidad de viajar y el nivel de ingresos. En lo que respecta a las comunicaciones entre los emigrantes y sus familiares, se observa que son muy pocos los emigrantes que no se comunicaron con sus

3

<http://www.mrree.gub.uy/gxpsites/hgxpp001?7.3.337.O.S.0.PAG:CONC:294;7:D:2009;1:PAG:MNU;E:11;4:MN>
[U](#), accesado el 29/109/2010. El sitio web no brinda información sobre las organizaciones de uruguayos en Argentina que, en conjunto con Brasil, España y Estados Unidos, nuclea a un 87% de la emigración uruguaya.

familiares. En el caso de los residentes en Argentina, sólo un 11% nunca se comunicó con su familia. También se observa una relación entre el nivel educativo y la ubicación en la estructura ocupacional y la intensidad de comunicación entre los emigrantes y sus hogares de origen, también relacionado al nivel de ingresos (Macadar y Pellegrino, 2006).

El Estado como actor transnacional: las políticas públicas de vinculación

Además del rol fundamental de los migrantes como actores políticos, tanto en las sociedades de origen como de destino, las investigaciones que han analizado la dimensión política transnacional han enfatizado la importancia de las estrategias desarrolladas por los Estados de origen para vincularse con la población que reside fuera del país, promoviendo el lugar de la nación dentro de un campo social transnacional. Actualmente existe una amplia literatura que busca contribuir a la reflexión en torno a las medidas adoptadas por los Estados—en tanto actores transnacionales—para reforzar su vinculación con los emigrantes, así como sobre el rol de éstos en la reproducción de sujetos transnacionales (Guarnizo y Smith, 1998). Algunos de los debates que tienen lugar este campo—y que resultan de especial relevancia para el tema de este trabajo—tienen que ver con la posibilidad de considerar a las iniciativas de vinculación como “políticas”, así como con los motivos de este creciente interés de los Estados por reforzar los vínculos con las comunidades de nacionales en el exterior (Moraes, 2009).

Los Estados latinoamericanos no han sido una excepción al respecto, sino que han desarrollado diversas medidas orientadas al refortalecimiento de las relaciones con sus comunidades de emigrantes, incluyendo su involucramiento en proyectos nacionales. Las primeras iniciativas de este tipo en los países de América Latina se desarrollan a partir de la década de 1990. Si bien antes de ese período se registran iniciativas orientadas a la promoción de la relación con los nacionales en el exterior, el tema no forma parte de la agenda de los Estados hasta el año 2000. Sin embargo, la mayoría de los estudios sobre las estrategias de vinculación de los Estados latinoamericanos con sus comunidades de emigrantes se ha centrado en los casos de México y algunos países de Centroamérica, mientras que la experiencia de los países sudamericanos permanece escasamente analizada hasta el momento. En la Cuarta Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (2003) se planteó la necesidad de intercambiar información sobre las acciones llevadas a cabo en la materia por parte de los distintos países. En el taller “Prácticas de Vinculación de los Estados con los Nacionales en el Exterior” (2004) se analizaron los diferentes programas que se estaban implementando y sus principales problemas: la baja presencia del tema emigratorio en las agendas nacionales, la baja institucionalidad de la mayoría de los programas, la ausencia de estructuras jurídicas acordes, la falta de continuidad de algunas de las iniciativas emprendidas y la falta de recursos para el desarrollo de las mismas. El tema vuelve a ser central en la agenda de las sucesivas Conferencias Sudamericanas de Migraciones. En la de 2005 se señala la responsabilidad de los Estados emisores en la asistencia y protección de los derechos humanos de los nacionales en el exterior, y en la de 2006 se relaciona la migración con el desarrollo, afirmando que uno de los objetivos de las políticas de los Estados debe ser facilitar la vinculación de los emigrados con sus países de origen, permitiendo la transferencia de habilidades y oportunidades de inversión para contribuir al desarrollo de sus comunidades, al mantenimiento de la cultura de origen y a la organización de las colectividades de migrantes en las sociedades de

acogida. Las conclusiones del Encuentro Iberoamericano de Migración y Desarrollo (2006) también refieren a la vinculación de los Estados con sus emigrantes y entre las principales líneas de acción propuestas se destacan la protección de los emigrantes y la defensa de sus derechos, la promoción de la cultura de los países origen, los esfuerzos orientados al abaratamiento de las remesas, la promoción de las redes transnacionales existentes y las acciones de codesarrollo, el impulso del retorno de los migrantes y el mejoramiento de la información existente sobre las comunidades de emigrantes y retornados (Moraes, 2009).

Otro tema de debate entre los países de la región se centra en la extensión de derechos a los emigrantes, principalmente el derecho al voto desde el exterior y a la doble nacionalidad. La experiencia de los países latinoamericanos ha sido diversa en este sentido. El derecho a la doble nacionalidad se ha extendido en la mayoría de los países, mientras que el derecho a la participación política desde el exterior ha resultado más conflictivo. Si bien algunos países han aprobado el derecho al voto para los nacionales que residen fuera del país⁴, otros aún no lo han hecho, a pesar de la presión de las comunidades de emigrantes (Moraes, 2009). El caso uruguayo se sitúa entre estos últimos; el 25 de octubre de 2009 se plebiscitó una reforma constitucional para autorizar a la Corte Electoral a implementar el voto epistolar, pero la misma no fue aprobada, configurando un escenario que requiere de nuevas estrategias orientadas a garantizar los derechos políticos de los ciudadanos uruguayos residentes en el exterior.

Las iniciativas de vinculación con las comunidades de emigrantes desarrolladas por los países latinoamericanos pueden clasificarse en las siguientes categorías: a) reformas ministeriales y consulares para mejorar la atención a la comunidad emigrada, b) medidas de extensión de derechos políticos, como el derecho al voto desde el exterior y a la doble nacionalidad, c) medidas para fomentar el envío de remesas, las inversiones y los proyectos de desarrollo en el país de origen, d) extensión de la protección y los servicios prestados a los nacionales en el exterior y e) la implementación de medidas simbólicas para, por un lado, fomentar la cultura de origen y, por otro, potenciar la lealtad y el sentido de pertenencia de los emigrantes (Moraes, 2009).

El caso de Uruguay

Antecedentes

Basándose en Supervielle (1989), Taks (2006) señala algunas de las principales características de las políticas migratorias del siglo XX en Uruguay, afirmando que las mismas: a) se orientan al control de procesos inmigratorios; b) se centran en tres objetivos: poblacional, económico y político; c) se basan en tres modelos: intentos de colonización agrícola, incentivo a artesanos urbanos especializados, e inmigración de personas altamente calificadas; y d) se orientan a la restricción de ingreso/expulsión de personas y grupos contra-hegemónicos y militantes (durante los períodos de autoritarismo, 1930-1935 y 1970-1984). Por su parte, Aguiar (en Taks, 2006) sostiene que entre 1976 y 1985 las políticas públicas se caracterizaron por un escaso nivel de intervención y atención a los procesos migratorios. Esta situación se modifica a partir de la década de 1980. En 1985 se crea la Comisión

⁴Colombia (1961), Brasil (1965), Perú (1979), Argentina (1993), Ecuador (1998) y Venezuela (1998).

Nacional de Repatriación, orientada a coordinar los esfuerzos de organismos públicos y ONG's que buscaban la reinserción de los uruguayos que retornaban al país tras la dictadura. A nivel de la sociedad civil, las principales entidades que trabajaron con esta comisión oficial fueron la Comisión Nacional para el Reencuentro de los Orientales (1984) y el Servicio Ecuménico de Reinserción (1985). Notaro señala que la creación de esta comisión marca un cambio en la política migratoria del país, que pasa de promover la inmigración a priorizar el retorno de emigrantes. Ya en ese entonces, expertos consideraron que la emigración de uruguayos aumentaría por razones estructurales, abriendo dos posibles caminos: considerar la emigración de uruguayos como un fenómeno coyuntural o tomarla como una constante de los próximos veinte años; esto último señalaría la importancia de definir una política orientada a salvaguardar la identidad nacional y aprovechar los escasos recursos disponibles de la mejor manera posible (Notaro en Taks, 2006). No obstante, estos cambios no fueron significativos, sino más bien intervenciones puntuales, visualizándose a la política económica como principal instrumento de retención. Esta visión persiste hasta comienzos del siglo XXI, confirmando la inexistencia de políticas migratorias que aborden el fenómeno de la emigración internacional, que es considerado "de naturaleza económica" (Supervielle en Taks, 2006).

Este panorama parece cambiar en 2001, con la puesta en marcha del Programa de Vinculación con Uruguayos Altamente Calificados residentes en el Exterior, promovido por la Universidad de la República, el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA). Ese año se crea por decreto la Comisión Nacional para la Vinculación con los Uruguayos Residentes en el Extranjero y un Comité Asesor de la Comisión, y comienza a sesionar una comisión parlamentaria para el estudio de soluciones legislativas a la emigración. En 2002 se nombran los integrantes del Comité Asesor y comienzan a realizarse reuniones con migrantes, quienes proponen que el programa de vinculación no se reduzca a los "altamente calificados". El programa de vinculación se instrumenta entre 2001 y 2004 mediante un sitio web, una base de datos de 3000 registros voluntarios, un boletín informativo y la realización de talleres y reuniones anuales en Uruguay. En 2003, el comité asesor eleva a la Comisión Nacional un informe de evaluación y recomendaciones, que incluye más de cuarenta acciones orientadas a avanzar en la formulación de una política de estado en materia de vinculación con los uruguayos residentes en el exterior. Este documento resulta fundamental para comprender los antecedentes inmediatos de las acciones actuales en materia de vinculación con los uruguayos que residen en el exterior (Taks, 2006). Los principales ejes de estas recomendaciones son: a) la creación de la Dirección General para la Comunidad de Uruguayos en el Exterior; b) el fortalecimiento del servicio consular; c) la promoción del intercambio científico y tecnológico; d) la promoción de la cultura y de la identidad nacional; e) la dinamización del intercambio económico y comercial; e) la generación de información sobre el tema migratorio, f) los apoyos a los compatriotas radicados en el exterior; g) el ejercicio de la ciudadanía por parte de la población emigrada; h) la revisión de la nacionalidad; y i) la promoción de instancias de intercambio.

Si bien, como se expuso brevemente, Uruguay da inicio a un proceso de revisión de su política migratoria, particularmente de sus estrategias de vinculación con los

emigrantes, a partir del período de transición democrática, este proceso adquiere una mayor intensidad durante el primer año del gobierno del Frente Amplio (2005), cuyo programa hace referencia al problema migratorio del Uruguay como nación, vinculado a los principales ejes del denominado “proyecto nacional de desarrollo productivo sustentable”. Taks sostiene que la nueva política migratoria implementada por el gobierno del Frente Amplio puede analizarse en función a los siguientes ejes: a) la retención de población y el retorno de los emigrantes; b) la vinculación con los uruguayos que residen en el exterior; y c) la promoción de la inmigración de no-uruguayos (Taks, 2006). El Programa 2010-2015 del Frente Amplio confirma estos ejes prioritarios de la política migratoria uruguaya, afirmando que *“El país todo debe reflexionar sobre esta emergencia [el fenómeno migratorio como problema demográfico en Uruguay], y para eso debe atender tres aspectos: la emigración/migración/retención, la vinculación con los ciudadanos uruguayos en el exterior y la creación de condiciones para el retorno”*⁵.

Departamento 20 y Consejos Consultivos

Si bien el programa de vinculación surge en 2001, como una apuesta del gobierno anterior y otras entidades y organismos, el Frente Amplio reformula algunas prioridades del vínculo entre el Estado-nación y las comunidades de emigrantes, apostando al vínculo político y la participación ciudadana como principales objetivos de las acciones en esta materia. En 2005 se crea la Dirección de Asuntos Consulares y de Vinculación con los Uruguayos en el Exterior—denominada Departamento 20—en la órbita del Ministerio de Relaciones Exteriores. La denominación simbólica de Departamento 20 señala el interés del gobierno en promover e institucionalizar canales oficiales de comunicación y vinculación entre el gobierno y los uruguayos que residen en el exterior. Esta propuesta se basa en tres elementos centrales: a) la creación de Consejos Consultivos en cada país donde haya una comunidad de uruguayos y representación del Servicio Exterior; b) la creación de un registro consular voluntario de emigrantes; y c) el aumento de la eficiencia del Servicio Exterior.

Algunas de las medidas llevadas a cabo por el Departamento 20 hasta la fecha han sido las siguientes⁶: realización de “Operativos Celestes” (emisión de cédulas de identidad) en varias ciudades donde residen colectividades de uruguayos; implementación de mecanismos para el abaratamiento del envío de remesas; pago de jubilaciones y pensiones en el extranjero con la tarjeta VISA-BROU; lanzamiento de programa televisivo sobre la emigración uruguaya; experiencia piloto de cooperativas de vivienda para retornados; beneficios en telecomunicaciones; programa para uruguayos altamente calificados; acuerdo con la Intendencia de Montevideo para el envío gratuito de las partidas del Registro Civil, entre otras.

De acuerdo al sitio web del Departamento 20, los Consejos Consultivos constituyen organismos de la sociedad, que no responden ni están subordinados al Estado. Su principal objetivo es la unión de la colectividad uruguaya en los distintos países, en particular en aquellos en los que existe una representación del Servicio Exterior uruguayo. La única condición para la participación en los Consejos Consultivos es la

⁵Programa 2010 – 2015 del Frente Amplio, aprobado en el V Congreso Extraordinario “Zelmar Michelini” del Frente Amplio, 13 y 14 de diciembre de 2008:160.

⁶ Elaborado en base a boletines informativos publicados en <http://www.d20.org.uy>, accesado el 20/11/2009.

ciudadanía uruguaya, siendo por tanto espacios abiertos a la pluralidad de posiciones políticas, religiosas, filosóficas, etc. El reconocimiento de los Consejos Consultivos como interlocutores legítimos del Estado uruguayo sólo requiere de dos condiciones: la inclusión de la totalidad de la colectividad uruguaya en el lugar que manifiesta su voluntad de participar y el respeto a una forma de funcionamiento democrático y transparente, que se exprese en elecciones periódicas de sus autoridades, funcionamiento abierto y cristalino, rendición de cuentas, etc. Cada Consejo Consultivo debe definir su estatuto de funcionamiento, su aprobación y puesta en práctica, en el entendido de que el relacionamiento con los nacionales que residen en el exterior debe ser flexible y respetar la auto-organización de las colectividades, con el objetivo de garantizar su protagonismo autónomo y activo. En este sentido, la participación en los Consejos Consultivos debe ser voluntaria, y sus estatutos de funcionamiento y agendas de actividades, autónomos y flexibles, únicamente limitados por las condicionantes ya mencionadas.

Los Consejos Consultivos no reemplazan al Servicio Exterior ni determinan su estructura de funcionamiento, sino que constituyen instancias ciudadanas para la manifestación de intereses, propuestas, demandas o sugerencias a las autoridades consulares. En lo que respecta a su agenda de prioridades y programa de realizaciones, los Consejos Consultivos son plenamente resolutivos y no deben rendir cuentas de sus acciones más que a sus integrantes. Las autoridades del Departamento 20 también manifiestan en su sitio web la intención de que, una vez que se reconozcan los derechos políticos que actualmente no se pueden ejercer desde el exterior del país, los Consejos Consultivos puedan contribuir a la promoción de la democracia. Una condición de los Consejos Consultivos es el Registro de Nacionalidad y Ciudadanía, a través del cual se pretende reafirmar la vinculación de los uruguayos del exterior, generando *“(...) una formalidad con valor jurídico y vinculante que va mucho más allá que el interés por conocer el número y las características de la diáspora. Además de proporcionar información en tal sentido, a través del registro se persigue alentar esa reafirmación de la nacionalidad en la nueva ingeniería institucional que implica el Departamento 20”*⁷. Las competencias de los Consejos Consultivos pueden ser muy amplias, comenzando con el mejoramiento del Servicio Exterior desde su papel de referentes de la sociedad civil en los distintos países. Además de este rol de control ciudadano, los Consejos Consultivos son espacios para la interacción entre miembros de una colectividad, con miras al intercambio cultural, la promoción del comercio y otras actividades económicas, la creación o mejoramiento de servicios, etc.⁸.

De acuerdo a información brindada por una fuente del Departamento 20, a la fecha han sido creados más de 40 Consejos Consultivos, 20 de los cuales se encuentran en Argentina, Brasil, España y Estados Unidos. Hasta el momento se realizaron 3 encuentros de Consejos Consultivos (en 2006, 2007 y 2009), en los que participaron representantes de todo el mundo. El III Encuentro Mundial de Consejos Consultivos se realizó entre el 30 de marzo y el 4 de abril de 2009 en Montevideo. Participaron representantes de los Consejos Consultivos de Buenos Aires, Mar del Plata, Córdoba, Pelotas, Porto Alegre, Florianópolis, Asunción, Santiago de Chile, Puerto la Cruz, Valencia, Ciudad de México, Bajío mexicano, Orange-Dover-Elizabeth-Manhattan, Québec, Cataluña, Tenerife, París, Gottemburgo, Sydney, Ilawarra y

⁷ <http://www.mrree.gub.uy/gxpsites/hgxpp001?7.3.189.O.S.0.MNU:E:13:5:MNU;>, accesado el 20/11/2009

⁸ <http://www.mrree.gub.uy/gxpsites/hgxpp001?7.3.189.O.S.0.MNU:E:13:5:MNU;>, accesado el 20/11/2009.

Melbourne. Algunos de los temas que se destacaron en la agenda del último encuentro fueron: la reglamentación de los Consejos Consultivos, la forma de comunicación entre la Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación y los Consejos Consultivos, la Oficina de Retorno y Bienvenida, la implementación de la “Tarjeta Celeste”, los Operativos Cédula de Identidad, los convenios firmados por Uruguay con otros países en materia de previsión social, el recientemente instrumentado proyecto que facilita el envío de partidas de registro civil a los uruguayos que las requieran desde el exterior y la inclusión de la temática “Departamento 20” en los programas de estudio de la Enseñanza Primaria. La Declaración Final emitida por los Consejos Consultivos *“reafirma los valores fundacionales expresados desde el Primer Encuentro de la Patria Peregrina, sobre los cuales seguimos y queremos seguir construyendo nuestros espacios de participación ciudadana. Sentimos reafirmada nuestra autonomía y el reconocimiento como legítimos representantes de los uruguayos en el exterior.”*⁹ Por su parte, la Declaración Conjunta realizada por la Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación y los Consejos Consultivos presentes *“ratifica el compromiso con el proyecto del Departamento 20 y la aplicación de las políticas del Estado hacia los uruguayos residentes en el exterior y expresa que el desarrollo de este emprendimiento significa reafirmar el propósito en la ejecución de un camino de inclusión y amplificación de nuevos espacios para la práctica de la participación democrática y construcción de ciudadanía”*¹⁰.

Una fuente del Departamento 20 consultada al respecto evaluó que el proceso de constitución de los Consejos Consultivos en los países a estudiar en la presente investigación no se ha visto libre de obstáculos. Estos remiten, por un lado, a los rasgos específicos del asociacionismo anterior a esta iniciativa en cada uno de los países, y por otro, a las características sociodemográficas y los motivos de la emigración de los uruguayos residentes en esos países. En el caso de los uruguayos residentes en España, Moraes sostiene que el proceso de constitución de los Consejos Consultivos ha estado marcado por el temor a una institucionalización “desde arriba”, ante lo cual se ha constituido un Comité por el Estatuto de los Ciudadanos Uruguayos en el Exterior, encargado de proponer mecanismos de coordinación entre las asociaciones y las formas organizativas propuestas por el gobierno uruguayo (Moraes, 2009).

En el marco de este proceso de reconceptualización de la política migratoria uruguaya, en enero de 2008 se sanciona una nueva Ley de Migraciones (No 18.250) en Uruguay¹¹. La formulación de esta ley busca adecuarse a los estándares internacionales, garantizando derechos a los extranjeros y tipificando los delitos de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes. Si bien el análisis de este nuevo marco normativo para la gobernabilidad de la migración en Uruguay resulta sumamente interesante, el aspecto más relevante a tener en cuenta en el marco de este trabajo es que esta ley consolida a las iniciativas de vinculación con los uruguayos que residen fuera del país, y a los Consejos Consultivos en particular, como política de Estado. El artículo 74 de la ley establece que “Los Consejos

⁹ Boletín Informativo del Departamento 20 de junio de 2009 publicado en <http://www.d20.org.uy>, accesado el 20/11/2009

¹⁰ Boletín Informativo del Departamento 20 de junio de 2009 publicado en <http://www.d20.org.uy>, accesado el 20/11/2009

¹¹ Esta ley derogó la Ley Nro. 8.868 de 1932.

Consultivos son organizaciones representativas de los uruguayos residentes en el exterior cuyo cometido central será la vinculación con el país en sus más diversas manifestaciones. La organización y funcionamiento de los mismos se sustentará sobre la base de principios democráticos y la forma organizativa que establezca la reglamentación. El Servicio Exterior de la República, a través de sus misiones diplomáticas y oficinas consulares, los reconocerá como tales y brindará, dentro del ámbito de sus competencias, el apoyo que le sea requerido". Asimismo, el artículo 73 de la ley establece que el Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de la Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación, será el organismo encargado de la coordinación de la política nacional de vinculación y retorno, considerando para ello las sugerencias realizadas por los Consejos Consultivos. La ley también contiene otras dos disposiciones significativas con respecto a las acciones a llevar a cabo en relación a la garantía de los derechos de los uruguayos que residen en el exterior; por un lado, señala la relevancia de la suscripción de convenios con los Estados en los que residen uruguayos, a los efectos de garantizarles la igualdad de trato con los nacionales de esos Estados (artículo 71), y por otro, establece la relevancia del principio de reciprocidad (artículo 72). Por último, la ley crea la Junta Nacional de Migración, órgano asesor y coordinador de políticas migratorias del Poder Ejecutivo, integrada por delegados de los Ministerios del Interior, Relaciones Exteriores y Trabajo y Seguridad Social (artículo 24).

Si bien el Programa 2010-2015 del Frente Amplio reconoce que los Consejos Consultivos *"todavía no han logrado concretar las dimensiones que se les dio en la propuesta inicial"*¹², éste insiste en la profundización de las estrategias de vinculación con los uruguayos que residen fuera del país, afirmando que *"en un segundo período se elaborará un 'Plan nacional para los uruguayos residentes en el exterior' que continúe y profundice estas propuestas ya iniciadas, retomando su espíritu original, proyectándose en el tiempo un marco plural y transversal que involucre, a su vez a los países de acogida"*¹³.

Conclusiones y reflexiones finales

Como indican los datos brevemente expuestos al inicio de este trabajo, la emigración internacional representa no sólo un rasgo estructural de la población uruguaya, sino también un problema demográfico para el país. Sin embargo, las estrategias del Estado uruguayo al respecto no han sido sistemáticas ni integrales, tal como surge del sintético recorrido presentado más arriba. Es recién a partir del primer gobierno del Frente Amplio que se observa una intención de reformular el vínculo entre el Estado uruguayo y las comunidades de emigrantes, signada por una apuesta a la participación ciudadana de los uruguayos que residen en el exterior, cuya principal medida es la creación del Departamento 20 y los Consejos Consultivos, posteriormente consolidados como política de Estado a través de la sanción de la ley Nro. 18.250 en 2008. Este giro en la política de vinculación del Estado uruguayo se enmarca en tendencias que datan de la década de 1990, aunque su presencia en la agenda internacional sólo se observa a partir de la década de 2000. Las estrategias de vinculación de los Estados con las

¹² Programa 2010 – 2015 del Frente Amplio, aprobado en el V Congreso Extraordinario "Zelmar Michelini", 13 y 14 de diciembre de 2008: 161.

¹³ Programa 2010 – 2015 del Frente Amplio, aprobado en el V Congreso Extraordinario "Zelmar Michelini", 13 y 14 de diciembre de 2008: 161.

comunidades de emigrantes han sido abordadas fundamentalmente desde la perspectiva transnacional, aunque los estudios sobre el caso uruguayo aún son escasos.

Son varias las preguntas de investigación que surgen al respecto. Desde la perspectiva demográfica, resulta interesante preguntarnos quiénes participan de los Consejos Consultivos, cuáles son las características sociodemográficas de estas personas (edad, sexo, nivel educativo, composición del núcleo familiar, ocupación, ingreso, etc), y si puede observarse alguna correspondencia con el perfil sociodemográfico estimado de la emigración uruguaya en general y de cada país en particular. Asimismo, resulta fundamental indagar acerca de las trayectorias de participación/asociación de estas personas, tanto en Uruguay como en los países de destino. Sumado a estas interrogantes, podríamos preguntarnos, desde una perspectiva que busque profundizar en aspectos de corte más cualitativo, por qué estas personas eligen participar en estos espacios, tanto como alternativa a espacios de participación ciudadana más “tradicionales” o en simultáneo a los mismos, y cuáles son sus motivaciones y expectativas específicas con respecto a éstos. En relación a esto último, sería interesante analizar cuáles han sido las acciones y propuestas de los Consejos Consultivos en relación al Estado uruguayo hasta el momento, de qué forma pueden clasificarse, y cómo se vinculan con las características sociodemográficas de los participantes y los motivos y expectativas de dicha participación. En una etapa inicial, estos estudios podrían limitarse a los Consejos Consultivos creados en los cuatro países en los que residen las principales comunidades de uruguayos en la actualidad: Argentina, Brasil, Estados Unidos y España.

Bibliografía

AGUIAR, César: *“Inmigración. Perspectivas y oportunidades para una política inmigratoria”*, en CALVO, Juan José y MIERES, Pablo (Editores): *“Sur, migración y después. Propuestas concretas de políticas de población en Uruguay”*. Montevideo, UNFPA y Rumbos, 2008.

BORRAZ, Fernando y POZO, Susana: *“Remittances in Uruguay”*, en *“Revista de Ciencias Empresariales y Economía”*, v1, pp.19-45, 2007

CABELLA, Wanda y PELLEGRINO, Adela: *“Emigración. Diagnóstico y aportes para discutir políticas”* en CALVO, Juan y MIERES, Pablo: *“Importante pero urgente. Políticas de población en Uruguay”*. UNFPA y Rumbos, Montevideo, 2007.

-----: *“Estimación de las migración internacional en Uruguay 1963-2000”* (Serie documentos de trabajo N° 70). Montevideo, Unidad Multidisciplinaria /Facultad de Ciencias Sociales, 2005.

DICONCA, Beatriz y DE SOUZA, Lydia: *“El camino del ‘afuera’. La opción de emigrar”*, en *“Anuario de Antropología Social y Cultural en Uruguay 2002-2003”*, Montevideo, 2003.

ESCRIVA, Ángeles.: *“Formas y motivos de la acción trasnacional. Vinculaciones de los peruanos con el país de origen”* en *“Migración y participación política.*

Estados, organizaciones y migrantes en perspectiva local-transnacional". Córdoba, Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), 2009.

FALERO, Alfredo: *"Migración laboral: un desafío para la sociedad civil"*, en "Revista de Ciencias Sociales", Departamento de Sociología, Año XV, N°20, Montevideo, 2002.

FRENTE AMPLIO: *"Programa 2010 -2015"*. Aprobado por el V Congreso Extraordinario "Zelmar Michelini" realizado el 13 y 14 de diciembre de 2008. Disponible en <http://www.pvp.org.uy>

GLICK SCHILLER, Nina y FOURON, George: *"George woke up laughing: long-distance nationalism and the search for home"*, Duke University Press, Durham, 2001.

GLICK SCHILLER, Nina; BASCH, Linda y SZANTON-BLANC, Cristina: *"From immigrant to transmigrant: theorizing transnational migration"* en PRIES, Ludger (ed.) *"Migration and transnational social spaces"*, Aldershot, Ashgate, 1999.

GUARNIZO, Luis Eduardo: *"Aspectos económicos del vivir transnacional"* en ESCRIVA, Ángeles y RIBAS, Natalia (coords.) *"Migración y desarrollo. Estudios sobre remesas y otras prácticas transnacionales en España"*, CSIC, Córdoba, 2004.

GUARNIZO, Luis Eduardo; PORTES, Alejandro y HALLER, William: *"Assimilation and transnationalism: determinants of transnational political action among contemporary migrants"* en *"American Journal of Sociology"*, Vol. 108, N° 6, 2003.

MACADAR, Daniel y PELLEGRINO, Adela: *"Informe sobre migración internacional en base a los datos recogidos en el módulo migración"*, UNFPA, UNDP, INE, Montevideo, 2006.

MATO, Daniel (coord.): *"Políticas de identidades y diferencias sociales en tiempos de globalización"*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2003.

-----: *"Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización"* Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2004.

MORAES, Natalia: *"Identidad transnacional, diáspora/s y nación: Una reflexión a partir del estudio de la migración uruguaya en España"* en MATO, Daniel y MALDONADO, Fermín: *"Cultura y Transformaciones sociales en tiempos de globalización. Perspectivas latinoamericanas"*, 2007.

MORAES, Natalia; BERMUDEZ, Anastasia; ESCRIVA, Ángeles y PADILLA, Beatriz: *"Estrategias de vinculación de los estados latinoamericanos con sus diásporas: Un análisis de las iniciativas desarrolladas por Colombia, Perú, Brasil y Uruguay"* en *Migración y participación política. Estados, organizaciones y migrantes en perspectiva local-transnacional*. Córdoba, Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), 2009.

MOREIRA, Constanza y PELLEGRINO, Adela: *“Ciudadanía y migración: las fronteras del Uruguay como comunidad política”*, en Laura Gioscia (comp.) *“Ciudadanía en tránsito”*. Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 2001.

NOTARO, Jorge; CANZANI, Agustín; LONGHI, Augusto y MÉNDEZ, Estela: *“El retorno y las respuestas de la sociedad uruguaya”*, en *“La migración de retorno”*. Montevideo, CIEDUR/FCU, 1990.

PEDONE, Claudia: *“El potencial del análisis de las cadenas y redes migratorias en las migraciones internacionales contemporáneas”*. Ponencia ante el III Congreso sobre la Inmigración en España, Granada, noviembre de 2002.

PELLEGRINO, Adela: *“Las políticas de migración y desarrollo”* en CALVO, Juan José y MIERES, Pablo (Editores): *“Sur, migración y después. Propuestas concretas de políticas de población en Uruguay”*. Montevideo, UNFPA y Rumbos, 2008.

-----: *“La migración calificada en América Latina”*, ponencia al Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo, Madrid: Secretaría General Iberoamericana, 2006.

-----: *“Migración de mano de obra calificada desde Argentina y Uruguay”*, Programa de Migraciones Internacionales, OIM, 2003a.

-----: *“Caracterización demográfica del Uruguay”*. Montevideo, UDELAR/UNFPA, 2003b.

-----: *“Uruguay y la ciudadanía dispersa”*, en: L. Calderón Chelius (comp), *“Votar en la distancia. La extensión de los derechos políticos a migrantes, experiencias comparadas”*. México, Instituto Mora, 2003c.

-----: *“Migración e integración. Nuevas formas de movilidad de la población”*, Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales (Universidad de la República) y Trilce, 1995.

PELLEGRINO, Adela y VIGORITO, Andrea: *“Emigration and economic crisis: recent evidence from Uruguay”*. Montevideo, 2003.

PELLEGRINO, Adela.; VIGORITO, Andrea y MACADAR, Daniel: *“Informe sobre emigración y remesas en Uruguay”*, informe de consultoría inédito realizado para el Banco Interamericano de Desarrollo, 2003.

PELLEGRINO, Adela y LUJAN, C.: *“La propensión migratoria de los jóvenes uruguayos. Estudio en base a datos de la Encuesta Nacional de Juventud 1989-1990 del Instituto Nacional de Estadística”*, Montevideo: INJU, CEPAL y OIM, 1994.

PORTILLO, Alvaro: *“Migración interna e internacional en el Uruguay”*, Ficha N° 239, Servicio de documentación en Ciencias Sociales, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1989.

SUPERVIELLE, Marcos: *“Recuento histórico de las políticas migratorias en el país y propuestas de nuevas políticas”*, en: “Cuadernos de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales”, Volumen II, número 11, pp. 115-136. Montevideo, 1989.

TAKS, Javier: *“Migraciones internacionales en Uruguay: de pueblo trasplantado a diáspora vinculada”*, en “Revista Theomai”, número 14, 2006.

TRIGO, Abril: *“Memorias migrantes: testimonios y ensayos sobre la diáspora uruguaya”*, Beatriz Viterbo/Trilce, Montevideo, 2003.

VARELA PETITO, Carmen (Coord.): *“Demografía de una sociedad en transición. La población uruguaya a inicios del siglo XXI”*, Trilce, Montevideo, 2008.