

número 14 (segundo semestre 2006)
number 14 (second semester 2006)

Revista THEOMAI / THEOMAI Journal
Estudios sobre Sociedad, Naturaleza y Desarrollo / Society, Nature and Development Studies

Issn: 1515-6443

Migraciones internacionales en Uruguay: de pueblo trasplantado a diáspora vinculada

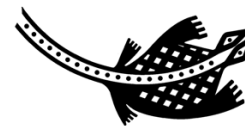
Dr. Javier Taks

Introducción

El antropólogo Darcy Ribeiro fue quien en la década del 50 del siglo XX, clasificó al Uruguay dentro de las formaciones histórico-culturales de América Latina como “pueblo trasplantado” (Ribeiro 1985), enfatizando el hecho de que en el siglo XIX los grupos dominantes impulsaron una política de reemplazo de los pueblos nativos y mestizados por poblaciones de origen europeo, siguiendo un enfoque racialista a favor de estos últimos como factor fundamental de modernización y progreso. Esta idea-fuerza de que Uruguay como unidad política y cultural es el resultado unilateral de la inmigración europea, lo cual junto con otros territorios del Cono Sur americano lo hacen excepcional—y de alguna manera superior—en el contexto regional, se comienza a debilitar hacia fines del siglo XX por dos razones. Por un lado, estudios de antropología de poblaciones llegan a la conclusión de que biológicamente los habitantes del actual territorio de Uruguay muestran mayores trazas de mestizaje de lo socialmente imaginado, dando pie a una reflexión y autoconciencia de los orígenes amerindios y africanos, junto con el europeo, también en aspectos tecnológicos, de organización social y, principalmente, simbólico-culturales. Por otra parte, los continuos saldos migratorios negativos durante la segunda parte del siglo XX, con fuertes momentos de expulsión de uruguayos por razones económicas y políticas, comenzaron lentamente a cambiar la idea de país de inmigrantes por una más realista imagen de Uruguay país de emigración con una diáspora de connacionales, tanto a nivel académico y político como en el sentido común de la gente.

Este artículo, de carácter descriptivo, aborda este último fenómeno mediante una introducción general a las migraciones internacionales en Uruguay, señalando inicialmente los momentos históricos de cambio de tendencias en el flujo poblacional y su relación con transformaciones en el mundo de la producción y en la inserción internacional de la economía nacional.

En la segunda sección, se hace referencia a las políticas públicas en materia de migraciones internacionales en el siglo XX y especialmente en los últimos 30 años, mostrando que más allá de algunas intenciones puntuales no hubo acciones desde el poder político en materia de organización de los movimientos migratorios; es decir, se generó una política migratoria implícita



donde las dinámicas del mercado de trabajo (nacional e internacional) y las políticas migratorias de otros países eran determinantes para las decisiones personales y familiares de migrar.

Se focaliza luego en la situación actual, describiendo por un lado las características de la diáspora uruguaya conformada en la segunda mitad del siglo XX. Por otro lado, se enuncian algunas propuestas concretas del nuevo gobierno del Frente Amplio para abordar este fenómeno como problema de Estado; creando institucionalidad para la vinculación con la diáspora uruguaya y dando lentos pasos hacia cambios en las leyes para la regulación de la inmigración.

La conclusión general es que Uruguay experimenta un momento de mayor atención a la problemática de las migraciones internacionales en comparación con los últimos 50 años, a partir de la intención del nuevo gobierno de extender los derechos políticos de los uruguayos en el exterior y de profundizar los vínculos económico, científico y cultural entre “el adentro” y “el afuera”. Esto parece haber motivado el surgimiento y/o fortalecimiento de organizaciones de migrantes residentes en el extranjero, así como organizaciones para el trabajo con migrantes desde Uruguay. Mientras tanto los estudios académicos sobre esta nueva realidad son aislados y sin mayor incidencia transversal en la investigación y la formación universitaria, aunque sí han actuado como soporte para la elaboración de las nuevas políticas públicas.

Desarrollo y migraciones internacionales en Uruguay

Tres grandes coincidencias se encuentran en los estudios existentes sobre los procesos de movilidad poblacional internacional y su relación con los modelos de desarrollo económico y social en la historia de Uruguay como país independiente (Aguar 1982; Portillo 1989; Supervielle 1989; Aguiar et al. 1990; Moreira y Pellegrino 2001; Cabella y Pellegrino 2005). La primera es que las migraciones internacionales son causadas principalmente por aspectos de trabajo y empleo, es decir se inscriben en las llamadas migraciones laborales. Tanto en las etapas de saldo migratorio positivo como en las más recientes de neto predominio emigratorio, son la falta o presencia de oportunidades de trabajo y empleo, el aumento o caída de los salarios reales y los mayores o menores niveles de vida, los principales factores de atracción o expulsión de migrantes en Uruguay. Hubo momentos donde los aspectos políticos adquieren una mayor relevancia explicativa, como por ejemplo cuando salieron miles de exiliados perseguidos o potencialmente víctimas del terrorismo de Estado durante la dictadura cívico-militar (1973-1984), así como el retorno de una parte de éstos a la salida de la dictadura. La segunda gran coincidencia es que conjuntamente con los factores antes mencionados, existe para el caso uruguayo una “extendida propensión a emigrar” como forma individual y familiar de solucionar problemas contingentes de caída de los niveles de consumo o de insatisfacción de las expectativas sobre los estilos de vida, que a su vez ha generado redes de migración—muy poco conocidas por los analistas—que facilitarían esa salida a las crisis colectivas y personales. La tercera coincidencia, es que a partir de la década del 60 del siglo pasado la emigración de connacionales adquiere una relevancia demográfica, económica, social y, quizá, política, que no se refleja en ningún esfuerzo de largo aliento por elaborar políticas de población y políticas de migración, que apunten a resolver fenómenos que cuestionan la viabilidad del Uruguay como estado-nación independiente en un mundo globalizado (Portillo 1989: 31).

La tabla 1 muestra esquemáticamente los periodos diferenciados en cuanto al desarrollo nacional, las características de las políticas migratorias aplicadas y el resultado migratorio según predomine un saldo migratorio positivo o negativo y la intensidad del fenómeno.

Tabla 1: ver anexo

De la colonia a la integración en el mercado capitalista mundial (1680-1890)



El primer asentamiento permanente en Uruguay fue Colonia de Sacramento, fundada por los colonizadores portugueses en 1680. Como respuesta vino luego la fundación de Montevideo por el poder español, hacia 1728. El asentamiento de las guarniciones militares españolas y algunas familias colonas se concentraron en la zona sur, mientras que el resto del territorio del actual Uruguay era recorrido por diversos grupos indígenas, mestizos-gauchos, asalariados corambreros de residencia en Brasil o Argentina, todos con una forma de vida semi-sedentaria. Nos encontramos en el llamado ciclo del cuero (Barrán y Nahum 1967), siendo éste el principal producto de exportación hacia la península ibérica y Europa. Según estimaciones, hacia finales del siglo XVIII la población total en el territorio era de tan solo 30 mil y la mitad vivía en Montevideo.

La llamada "Banda Oriental" (del río Uruguay) no parecía atraer demasiadas personas; sin embargo, con una economía poco estructurada y de depredación, basada en la caza de ganado semisalvaje en extensiones de tierra aún no privatizadas y el desarrollo de un sector comerciante de ultramar en la ciudad capital, fue un espacio crecientemente abierto para todos aquellos que se animaran a llegar, sea de los países vecinos o directamente del sur europeo. En el siglo XIX el desarrollo del saladero como unidad productiva manufacturera del ganado, complemento de la estancia extensiva, generó mayor asentamiento poblacional. Hacia el año 1829, luego de la declaratoria de la independencia y un año antes de la primera ley constitucional como estado autónomo, la población era de unos 70 mil habitantes.

Fue a partir de esos años que comenzó a aumentar la población en términos absolutos, haciendo que al final de la guerra civil llamada Guerra Grande (1835-1852), la población se hubiera duplicado y en pocos años llegaría a un poco más de 220 mil, siempre con picos en la tasa de crecimiento poblacional dados durante los periodos de paz. Este aumento se explica por un lado, por la existencia de un patrón demográfico con alta natalidad, que lograba contrarrestar la también alta mortandad. Por otro lado, una vez que se derogaron las restrictivas leyes coloniales y la inmigración fue vista como una necesidad por los distintos gobiernos independientes, fueron constantes los flujos inmigratorios de los países vecinos y de España e Italia (también de otros orígenes europeos como Francia, pero en menor número); si bien muchos de estos inmigrantes siguieron camino hacia otros países del cono sur frente a la falta de tierras u oportunidades de empleo en las ciudades del país, fueron más los que lograron quedarse e integrarse a la sociedad que adquirió así un fuerte aire cosmopolita. Entre 1852 y 1889 los extranjeros en Montevideo eran alrededor de la mitad de su población; mientras que para todo el país, el año de 1860 registra el máximo de extranjeros: un tercio de la población total.

Modernización y desarrollo por sustitución de importaciones (1890-1963)

Durante el último cuarto del siglo XIX y hasta 1910 se da el llamado proceso de modernización. Las personas en el medio rural experimentaron una creciente objetivación de la propiedad individual de la tierra y el ganado, que hasta allí había sido más teórica que real. Una de las normas más importantes fue el alambramiento obligado de los campos, que facilitó las técnicas de cría de ganado más intensivas, al tiempo que aumentó el valor de la tierra y consolidó la propiedad privada. La "paz y la seguridad" en la campaña acompañaron el alambramiento por mayor control de animales depredadores, vagos y el abigeato (Kleinpenning 1995: 141). Tuvo un gran impacto en las vidas de miles de campesinos asentados "ilegalmente" y sobre los más móviles *gauchos*. En dos décadas fueron separados de sus medios de vida, terminando en pequeños asentamientos rurales llamados "pueblos de ratas" o en las ciudades, donde ni la industria ni los servicios pudieron absorber tanta mano de obra no calificada, produciendo cierta emigración y cambios en los patrones demográficos. Además los expulsados del campo debían competir por trabajo en las ciudades con los nuevos inmigrantes de origen europeo mejor preparados para el



empleo en las industrias livianas y servicios. Fue en la ciudad que se impuso asimismo un nuevo tipo de familia, que acompañó los cambios socioeconómicos descriptos, retrasando en el caso de la mujer la nupcialidad y descendiendo por lo tanto la fecundidad y natalidad. Fue una transición demográfica temprana para América Latina.

En este período, se dio un desarrollo de la industria principalmente en Montevideo y en el litoral oeste del país, así como una expansión de la agropecuaria, debido a condiciones favorables para los productos primarios en el mercado mundial. Las migraciones internas llevaron a un proceso temprano de urbanización, a pesar del asentamiento de agricultores familiares en el *hinterland* de Montevideo y en torno a otras capitales departamentales.

Si bien hubo algunos periodos puntuales de saldo migratorio negativo la tendencia fue a retener a los inmigrantes que llegaron en gran número desde Europa escapando de las continuas crisis y guerras. La crisis mundial del 29 redujo la cantidad de trabajadores que llegaron al Uruguay. Hubo un nuevo empuje inmigratorio al final de la segunda guerra mundial; hacia fines de los 50 se dio la última llegada de un grupo organizado (i.e. Menonitas de Europa central).

La consolidación y el fracaso de la receta neoliberal

Desde mediados de los años 50 del siglo pasado, el país vive el deterioro de las condiciones generales de la economía, por la combinación de la caída de los precios de los productos de exportación y la reducción del mercado interno de consumo. Políticas neoliberales se impulsan a partir de 1956, monitoreadas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. El modelo de liberalización y orientación a la exportación se aplicó con mayor dureza después del golpe militar de 1973. La desregulación de precios y la quita de subsidios a la agricultura y las industrias para la sustitución de importaciones, fueron decisivos para generar la ola de migración más fuerte del campo a la ciudad a partir de la década de 1970, conformada mayoritariamente por pequeños productores y sus familias. La reducción de los costos de la mano de obra fue la variable manipulada en procura de la competitividad internacional por parte del empresariado nacional y trasnacional, con la consiguiente caída de los salarios reales.

Como indica la tabla 2 a partir de 1960 el saldo migratorio es negativo, dando inicio al Uruguay como país netamente emisor de fuerza de trabajo.

Tabla 2: ver anexo

Las estructuras económicas en crisis mostraban crecientes dificultades para ocupar la fuerza de trabajo; no sólo por disminución de las fuentes de trabajo, sino también por la caída de las condiciones laborales según las expectativas subjetivas de una clase trabajadora y profesional relativamente bien calificada—siendo que en los años 50 la educación primaria alcanzó carácter universal y la secundaria y técnica se habían extendida significativamente. Es entonces que la migración internacional revierte de sentido y comienza “la era de la población dispersa con una dimensión global” (Moreira y Pellegrino 2001: 128). La salida de trabajadores especializados y profesionales se volvió permanente. El golpe de estado militar en 1973 fue la señal más clara de estancamiento y crisis social, lo cual provocó al año siguiente el mayor pico de emigración en la historia con destinos principales en Argentina, Brasil, Estados Unidos, Canadá, Australia, Venezuela y México. También algunos países europeos recibieron un número reducido de exiliados políticos. Según Moreira y Pellegrino (2001: 130):



“...si bien no todos los emigrantes eran víctimas de la persecución, el fin del sistema democrático presentaba una oposición que se manifestaba en un éxodo. Comenzaba a nacer el Uruguay como nación en diáspora.”

Ya avanzada la dictadura con la aplicación parcial del recetario neoliberal, la emigración tuvo un nuevo impulso en 1982 cuando una profunda crisis financiera llevó a la devaluación abrupta de la moneda nacional con respecto al dólar, generando un gran endeudamiento interno, caída del poder de compra y aumento del desempleo. A principios de la década del 80 se estima que un 10% del stock de profesionales y técnicos uruguayos residía en otro país de las Américas (Pellegrino 2003a: 32).

En 1985, luego de una fuerte presión interna y externa de movimientos sociales y partidos políticos, asume un nuevo gobierno civil elegido por voto directo. Desde el punto de vista político, el regreso a las instituciones democráticas marca una nueva etapa en el desarrollo nacional. Sin embargo, se mantendrán las principales políticas macroeconómicas de corte neoliberal. La emigración en el periodo 1985-1998 continuó aunque a menor ritmo que en épocas anteriores. La lectura de los resultados demográficos del periodo intercensal 1985-1996 es controvertida. Según los gobernantes en ese momento, el crecimiento promedio del periodo de 6.4 por mil demostró el éxito de las políticas económicas y de reinserción de unos 34.000 retornantes (Partido Colorado 2004: 85). Mientras que desde la academia se aclara que hay una diferencia de unos 60.000 uruguayos/as entre la proyección de población y lo que realmente se encontró en el censo (Moreira y Pellegrino 2001: 131).

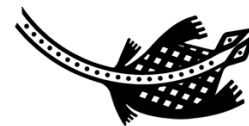
A partir de 1998 comienza un ciclo económico recesivo, que acompaña y no puede contrarrestar la crisis regional (primero Brasil y luego Argentina) que se profundiza hasta llegar al histórico 2002, con la devaluación del peso, la fuga de capitales y una nueva escalada en el endeudamiento interno y externo que llevó en los hechos a una situación de *default* en el país. Un nuevo pico emigratorio se da en el 2003. Moreira y Pellegrino interpretan estos fenómenos recientes de la siguiente manera:

“Al igual que lo ocurrido en ocasiones anteriores, la emigración se mantiene como un fenómeno estructural y experimenta periodos de empuje significativo, como los que se han evidenciado en el 2000 y 2001 [y el 2003]. Esto demuestra una sensibilidad especial de la población uruguaya a responder a situaciones adversas (en este caso el aumento del desempleo) casi de manera inmediata con empujes emigratorios y— aunque aún no está estudiado— a las contingencias políticas surgidas de la última elección del siglo XX, que marcó en forma muy cruda la existencia de profundas diferencias de concepción y preferencias por “alternativas de país”, no sólo entre elites sino en la población en general” (2001: 131-2)¹

Según Pellegrino y Vigorito (2003), la principal causa económica de la más reciente ola emigratoria, más que el desempleo, ha sido la caída del salario real. Es decir la pérdida de capacidad de compra de quienes tenían un empleo e ingresos regulares.

Por otra parte, a pesar de las desfavorables condiciones para el crecimiento económico y el empleo, existen estudios parciales de naturaleza cualitativa, que indican que el Uruguay del siglo XXI es también un país receptor de inmigrantes, principalmente latinoamericanos, de países donde los sectores trabajadores están aún más empobrecidos y excluidos.

¹ En noviembre de 1999 la izquierda perdió el balotaje contra el candidato de los partidos conservadores, lo cual generó la desazón de amplios sectores de la sociedad. Cinco años después, 2004, el mismo candidato de la izquierda ganará las elecciones en la primera vuelta con más del 50% de los votos.



“En el caso uruguayo, tampoco es de descartar la posibilidad de que nos encontremos frente a otra etapa de inmigración [...] Como ya ocurrió en el pasado, nuestra realidad puede ser a la vez de inmigración y de emigración, de incorporar a algunos y expulsar a otros, dependiendo de las circunstancias y de los perfiles de las poblaciones en cuestión” (Moreira y Pellegrino 2001: 134)

A partir del 1° de marzo de 2005 asumió el gobierno la coalición de centro-izquierda Frente Amplio, que en su plataforma programática enunció un proyecto de desarrollo con mayor contenido social, incluida una preocupación particular por el fortalecimiento de los vínculos entre el adentro y el afuera de la “patria peregrina” a decir de Tabaré Vázquez en su primer discurso como nuevo presidente. Hubo luego un efecto “arrastre” en las elecciones municipales, cuando 8 principales municipalidades de las 19 en que se divide el país, quedaron gobernadas por la izquierda. La propuesta programática anuncia la construcción de un desarrollo alternativo, anti-neoliberal, para cambiar el rumbo de lo que han sido las últimas tres décadas en materia de desregulación y liberación de mercados.

En este nuevo contexto político, la existencia de una visible diáspora uruguaya y el actual débil flujo de inmigrantes, cuestiona las categorías de análisis y la práctica política tradicionales acerca de la identidad nacional. No parecen verificarse las previsiones de fines de los ochenta que auguraban que, “de no modificarse las tendencias migratorias Uruguay corre serios riesgos de perder su identidad nacional”. (Supervielle 1989: 133). Sin embargo, se presenta un gran desafío para el nuevo gobierno progresista, para las organizaciones sociales y para la academia, que frente a la globalización neoliberal proponen un modelo de desarrollo más aut centrado y que tenga como referente motivador el bienestar de la nación. Una nación que al decir del nuevo presidente de la República “es mucho más grande que su propio territorio” (Vázquez 2004: 34), pero que tiene en la coincidencia entre estado, territorio y pueblo uno de sus pilares históricos de configuración y mitos de existencia como país independiente.

Las distintas etapas de desarrollo social y económico se han acompañado de pautas demográficas distintas. Un territorio originalmente habitado por parcialidades indígenas no muy numerosas, en la comparación con otras zonas de América del Sur, fue asimismo tardíamente poblado por los colonizadores ibéricos. La creación de Uruguay como estado independiente en la década del 30 del siglo XIX, demarcó un territorio con una muy baja densidad poblacional, que si bien desde la segunda mitad de ese mismo siglo hubo periodos que podríamos llamar de afluencia de aluviones inmigratorios, lo cierto es que no pueden ocultar una característica de la formación socioeconómica uruguaya: la continua no retención de población en los territorios motivando el desplazamiento del campo a la ciudad, de las ciudades secundarias a las capitales (principalmente a Montevideo, la capital nacional) y de las capitales para el extranjero. Incluso durante casi todos los periodos de saldo migratorio positivo hubo simultáneamente una salida de uruguayos y extranjeros que no se quedaron en el país. Esta característica estructural, está determinada por las asimetrías regionales (con dos polos de atracción como son el área metropolitana de Buenos Aires en Argentina y las ciudades del sur de Brasil), las formas de inserción al mercado capitalista mundial que cristalizaron en una estructura agraria latifundista que no requiere trabajo intensivo en mano de obra, la industrialización precaria y la ya enunciada propensión subjetiva a la emigración.

Estimación de la diáspora uruguaya. ²

Saber cuántos uruguayos viven fuera del territorio no es una preocupación reciente (Supervielle 1989), pero ha adquirido rango de necesidad nacional a partir del impulso emigratorio

² Esta sección está basada en el trabajo de Cabella y Pellegrino (2005).



de fines de los 90 y en particular luego de la crisis financiera de 2002. Precisar esta cifra – más allá de su importancia objetiva para proyecciones de población, propuestas de desarrollo y políticas de vinculación con la diáspora – tiene un significado simbólico como indicador del fin definitivo de la “Suiza de Sudamérica” y otros imaginarios vernáculos de prosperidad, autosuficiencia y progreso.

Cabella y Pellegrino (2005) utilizando fuentes secundarias, llegan a la conclusión de que en el periodo 1963-1996 salieron del país unas 480 mil personas, con casi un 53% de hombres. Mientras que en el periodo 1996-2004, con mayores dificultades metodológicas, estiman en unos 106 mil los que salieron del país, totalizando en los últimos 40 años alrededor de 580 mil personas. De éstos, estarían residiendo fuera del país a diciembre de 2004, unos 443.208 uruguayos (sin contar su descendencia nacida fuera de Uruguay), lo cual significa un 13,6% del total de quienes vivían en el país ese año (ibid: 15).

Los destinos de la última ola de emigración internacional son principalmente de larga distancia. A partir de datos censales en los países receptores, y nuevamente señalando las dificultades informativas y metodológicas para datos más confiables, Cabella y Pellegrino (2005: 13) notan un claro aumento de uruguayos en Estados Unidos (70.000) y España (40.000), aunque la colonia residente en Argentina sigue siendo la más numerosa (117.000) pero descendiendo en términos absolutos. Le siguen en importancia Brasil, Australia e Israel. Esto muestra que los uruguayos se encuentran dispersos en varios lugares del mundo. En todos los casos, estos países han tenido políticas migratorias promotoras – o al menos no extremadamente restrictivas – para la inmigración de uruguayos, siendo entonces estos factores complementarios a las causas de expulsión. Más aún, a partir de los años 70 se consolidan las redes de connacionales que facilitan la decisión de emigrar en los primeros años del siglo XXI (Pellegrino y Vigorito 2003).

En cuanto a las características de la diáspora uruguaya, la tabla 3 muestra su estructura etaria, donde el 60% se encuentra en la edad de mayor productividad (30 a 60 años):

<i>Tabla 3: ver anexo</i>

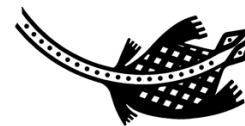
Hay también un alto porcentaje de población mayor de sesenta años que podría responder a fenómenos de reunificación familiar, que ayudan asimismo a la inserción de los jóvenes adultos al mercado laboral del país de residencia facilitando el cuidado de los niños (Pellegrino y Vigorito 2003).

En cuanto al nivel educativo, se mantiene y agudiza la tendencia a que los emigrantes tengan mayor cantidad de años de educación formal que quienes quedan en el país. Además de ciertas políticas de atracción de personas altamente calificadas en los países receptores, otra explicación de esta cualidad es que Uruguay, en comparación con otros países no sólo desarrollados sino también de la región, no ofrece mayores ingresos relativos según la capacitación (ibid.)

Políticas migratorias pos-dictadura

Según Supervielle (1989: 131-2), las principales características de las políticas migratorias en Uruguay durante el siglo XX son:

- a) Su foco de atención estuvo en los procesos inmigratorios: promoviendo, planificando, controlando o restringiendo la llegada de inmigrantes extranjeros y, sólo a partir de 1972, tomando en cuenta el retorno de uruguayos.
- b) Tuvieron tres objetivos: poblacional, económico y político. Aumentar la población fue una meta mientras duró la prosperidad. Tan pronto se manifestaron crisis productivas



y desempleo, se vio la llegada de inmigrantes como “más bocas para repartir la menguada torta”. Esto llevó, según el autor, a una vocación colectiva a “ser pocos”.

c) En cuanto al objetivo económico-desarrollista de las políticas inmigratorias hubo tres modelos: intentos de colonización agrícola, incentivo a artesanos urbanos especializados y, la más reciente, la inmigración de personas altamente calificadas. Ninguno de estos modelos puede decirse exitoso.

d) Acerca del objetivo político, es quizá el que mejores resultados ha tenido, desde el punto de vista de sus promotores en distintos momentos de la historia reciente. Restringir el ingreso al país y/o expulsar a aquellas personas y grupos contra-hegemónicos y de militancia revolucionaria o progresista, fue una constante en las etapas de autoritarismo explícito (décadas del 30 y del 70).

Aguiar et al. (1990: 30) indican que desde 1976 a 1985 las “políticas públicas se caracterizaban por su escaso nivel de intervención—y aún, de atención—en torno a los procesos migratorios.” Señalan una distinta situación a partir de mediados de los 80 cuando “parece cambiar claramente el ‘tono’, los objetivos, los instrumentos y el marco institucional de las políticas públicas sobre el tema” (ibid.). El contexto para ese previsto cambio fue el aumento de la importancia de los factores de atracción para entender las migraciones, en particular el factor “colonias” o lo que hoy llamamos redes de migrantes; una pérdida de importancia regional de Montevideo y otros centros urbanos del Uruguay que ya no atraerían inversiones extranjeras y, fundamentalmente, el fenómeno del retorno de uruguayos emigrados. En 1985 se creó la Comisión Nacional de Repatriación para coordinar los esfuerzos de organismos públicos y ONG con miras a reinsertar a los uruguayos y uruguayas que retornaban al país en la post-dictadura. En el ámbito de la sociedad civil las principales entidades que trabajaron junto a esta comisión oficial fueron la Comisión Nacional para el Reencuentro de los Orientales (a partir de 1984) y el Servicio Ecuménico de Reinserción (desde 1985), que consiguieron fondos, prestaron asistencia técnica y ayudaron a retornar a sus connacionales (Aguiar et al. 1990: 28).

Notaro et al. (1990: 84) sostienen que la creación de la Comisión Nacional de Repatriación marcaba “una nueva etapa en la política migratoria del país, que en la primera mitad del siglo veinte tuvo como objetivo promover la inmigración de extranjeros hacia el país, pasando en este periodo a priorizar el retorno de los nacionales”. La evaluación sobre el desempeño de esta Comisión es positiva por el grado de autonomía alcanzado y por los logros en materia de inserción laboral en el marco de las limitaciones de una fuerte recesión entre los años 1982-1984 (cfr. Aguiar et al. 1990: 48). Asimismo, el primer presidente post-dictadura J.M. Sanguinetti, solicita al Comité Intergubernamental para las Migraciones (luego convertido en la Organización Internacional para las Migraciones), al cual el país se adhirió en 1965, que realice los mayores esfuerzos para facilitar el retorno de los uruguayos. Pero al mismo tiempo de reconocer la importancia de esta primera experiencia de retorno planificado, y con la intención de potenciarla, los especialistas pronosticaron el mantenimiento de un continuo flujo de migración de retorno en el resto de los 80 y los 90, en la medida que la emigración de uruguayos aumentaría por razones estructurales. Al final de sus conclusiones los sociólogos señalan que hay dos caminos a seguir: considerar al flujo migratorio de uruguayos como un fenómeno coyuntural, o tomarlos como una constante de los próximos veinte años, entonces “la definición de una política respecto al tema se convierte en un aspecto prioritario, con miras a salvaguardar la identidad nacional y a aprovechar de la mejor manera posible los escasos recursos disponibles” (Notaro et al. 1990: 60).

La información disponible mostrará que el “cambio de tono” en las políticas públicas para las migraciones no fue tan significativo y lo que sucedió fueron algunas intervenciones puntuales, a pesar de la creación en 1985 de una primera Comisión Nacional de Migración y una recreación de la misma en 1997, encargadas ambas en teoría del estudio y elaboración de instrumentos para



fomentar la inmigración y el retorno de expatriados. Quedará claro que la política económica será, implícitamente, el principal instrumento de retención, lo cual apunta nuevamente a una jerarquización de los factores “expulsores” como determinantes y no tanto los factores “de atracción”. El “*laissez faire*” continuará con mayor o menor conciencia desde fines de los ochenta y hasta el comienzo del siglo XXI, en un creciente contexto de interdependencia productiva y financiera a nivel mundial, corroborando la conclusión de que no ha habido políticas migratorias que den cuenta del fenómeno emigratorio, “porque es un fenómeno de naturaleza económica fundamentalmente, pero a su vez porque hubo un cierto fatalismo por parte de los legisladores de todos los partidos” (Supervielle 1989: 126).

Esta situación parece cambiar en junio de 2001 cuando se pone en marcha el Programa de Vinculación con Uruguayos Altamente Calificados residentes en el Exterior. Un programa promovido desde la universidad pública junto al Ministerio de Relaciones Exteriores, con apoyo de la O.I.M. y fondos del PNUD/UNFPA. A fin de 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, mientras a nivel parlamentario comienza a sesionar una comisión especial para el estudio de soluciones legislativas referentes a la emigración en el Uruguay.

En 2002 se nombra los integrantes del Comité Asesor cuyos integrantes provienen de tres ministerios (Relaciones Exteriores, Interior y Educación y Cultura) y la Universidad de la República. Comienzan las reuniones en Uruguay con migrantes, quienes proponen que el programa de vinculación no se reduzca a los “altamente calificados”, lo cual se acepta en el nuevo acuerdo con la O.I.M. a partir de 2003. El programa de vinculación se instrumentalizó de 2001 a 2004 a través de un portal en Internet, la creación de una base de datos que llegará a unos 3000 registros voluntarios, un boletín informativo y la continuación de talleres y reuniones anuales en Uruguay.

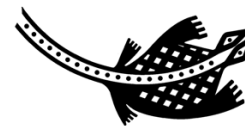
A mediados de 2003, el comité asesor eleva a la Comisión Nacional un informe de evaluación y recomendaciones.³ En el informe se presentan más de cuarenta acciones con miras a avanzar en la generación de una política de estado en materia de vinculación con los uruguayos residentes en el extranjero. Los ejes principales de estas recomendaciones son:

1. [Creación de la] Dirección General para la Comunidad de Uruguayos en el Exterior
2. Fortalecimiento del servicio consular
3. Promoción del intercambio científico y tecnológico
4. Promoción de la cultura y de la identidad nacional
5. Dinamización del intercambio económico y comercial
6. Generación de información sobre el tema migratorio
7. Apoyos a los compatriotas radicados en el exterior
8. Ejercicio de la ciudadanía por parte de la población emigrada
9. [Revisión de] la nacionalidad
10. Promover instancias de intercambio

Este documento fundamental para comprender los antecedentes inmediatos de gran parte de las actuales acciones en materia de vinculación con la diáspora no tuvo amplia difusión en Uruguay hasta fines del 2004, cuando ya el tema del voto extraterritorial (punto 8), no era tan sensible luego de las elecciones nacionales de ese año, mientras que algunas comunidades de uruguayos residentes en Europa lo conocieron el año anterior a impulso de uno de los miembros del Comité Asesor.⁴

³ “1er Informe de evaluación y recomendaciones del comité asesor de la comisión nacional de vinculación con los uruguayos residentes en el exterior”. Montevideo, junio de 2003.

⁴ Esc. Jaime Piperno, comunicación personal.



¿Hacia una Nueva Política Migratoria?

A partir del período de transición y con mayor intensidad durante el primer año del gobierno del Frente Amplio aparece esbozada una “Nueva Política Migratoria”. Durante la campaña electoral el programa presentado hace referencias en varias oportunidades al problema migratorio del Uruguay como nación, vinculado a los principales ejes del denominado proyecto nacional de desarrollo productivo sustentable.⁵

Las propuestas y acciones realizadas se ordenan a continuación en tres niveles: i) retención de población y retorno de migrantes, ii) vinculación con la diáspora y iii) promoción de la inmigración de no-uruguayos.

Retención de población y retorno de emigrantes.

El problema de la emigración, asociado con el casi nulo crecimiento vegetativo de la población en el territorio uruguayo, es percibido en dos sentidos. Por un lado, se pone en cuestión la viabilidad del sistema de seguridad social vigente, porque genera un desequilibrio entre la población económicamente activa y la no activa poniendo en jaque el actual sistema basado, en su mayor parte, en la solidaridad intergeneracional. Por otra parte, la emigración mayormente de jóvenes con mediano y alto nivel de calificación, significa una pérdida de riqueza y esfuerzo colectivo en su formación sin retribución por parte de los países receptores⁶; significaría asimismo no contar con su conocimiento y habilidades para la solución de los grandes problemas económicos, sociales y tecnológicos de forma relativamente autónoma, lo cual significa un fuerte obstáculo teniendo en cuenta que hoy día se considera vital el conocimiento en el desarrollo.

El nuevo gobierno confía, al igual que los anteriores, que la dinamización de la economía en su conjunto redundará en la neutralización o debilitamiento de los factores expulsivos. Cabe mencionar, sin embargo, que existe a nivel del discurso la intención de acciones particulares para la retención. En el programa de gobierno se expresa que:

“La inserción internacional en el marco de una auténtica estrategia nacional de desarrollo debe abarcar también políticas demográficas. *Políticas para que las uruguayas y los uruguayos vivan en su país*, políticas para que las uruguayas y los uruguayos que por diversas razones no viven en su país se sientan parte del mismo. Políticas de diáspora. *Pero también, y fundamentalmente, políticas para evitar la diáspora*. Porque los países son, sustancialmente, su gente. Y en la vida de la gente las raíces existen porque son necesarias.” (Vázquez 2004: 56; énfasis agregado).

Esta cita manifiesta la intención de trabajar en dos planos. Por un lado, en fomentar el vínculo de la diáspora uruguaya con el país de origen (ver abajo), reconociendo que es un hecho de difícil reversion. Por otro lado, y dándole incluso mayor importancia, actuar para frenar la emigración. Por lo tanto, a diferencia de otras experiencias como México o Filipinas motivar la emigración no se visualiza como herramienta de desarrollo nacional (Castles y Miller 2004: 210).

⁵ El Partido Colorado, que estuvo en el gobierno desde la salida de la dictadura en 1985, con excepción del período 1991-1994, también dedicó espacio en su propuesta programática a la cuestión migratoria. Su tratamiento, el más sistemático entre las fuerzas partidarias, fue incluida en el capítulo “Uruguay en el mundo” donde se explicita la inserción del país en los mercados mundiales y las relaciones multilaterales e internacionales a fomentar. (Ver Fernández Luzuriaga 2005)

⁶ Fernando Lema, actual presidente de la comisión nacional para la UNESCO y coordinador de proyectos de vinculación y circulación de uruguayos altamente capacitados, calcula en U\$S 25.000 el costo de formación de un universitario hasta su primer título. (Diario La Republica en La Red 18.02.2006; <www.larepublica.com.uy>)



En la práctica son escasos los programas orientados a la retención, con excepción de la continuación del *Projoven* (Junta Nacional de Empleo / Dirección Nacional de Empleo / OIM) que desde 1997 busca la capacitación laboral dirigida a fortalecer y facilitar la radicación de los jóvenes en el país (OIM 2005: 13).

Pero además de la retención, otra forma de evitar la diáspora es actuar fomentando el retorno de los emigrados. En ese sentido, también las políticas públicas son casi inexistentes.⁷ Incluso las cuestiones más básicas de lo que puede significar el retorno individual continúan siendo difíciles desde el punto de vista burocrático.⁸ Históricamente, como ya fue mencionado, hubo un solo momento de aplicación de una política planificada de retorno a la salida de la dictadura militar, coincidente con programas similares en el Cono Sur, donde se dio un interesante experimento de articulación entre organismos públicos y ONG (Aguiar et al. 1990; Notaro et al. 1990).⁹

Vinculación con la diáspora

Sin duda este parece ser el ámbito de mayor actuación oficial en términos de la “nueva política migratoria” y el que genera mayores consensos entre gobierno y oposición. El programa de vinculación comienza en 2001 y fue una apuesta del gobierno anterior, en asociación con otras entidades y organismos. Sin embargo, el nuevo gobierno del Frente Amplio ha modificado algunas prioridades del vínculo Estado-nación y diáspora. Es el *vinculo político* y de participación ciudadana el que parece tener mayor peso en la puesta en marcha de las acciones.

En 2005 se crea la Dirección de Servicios Consulares y de Vinculación con los Uruguayos en el Exterior (llamado “Departamento 20”) en el seno del Ministerio de Relaciones Exteriores. Se crea un cargo de embajador para su director, que cuenta con un reducido equipo de funcionarios. La simbólica denominación de Departamento 20 hace referencia a la división administrativa territorial de Uruguay en 19 departamentos y que la creación del vigésimo muestra el interés del nuevo gobierno en promover canales oficiales para la comunicación y vinculación entre los uruguayos emigrados y el gobierno.¹⁰

La propuesta principal para la creación de canales institucionales de participación de los uruguayos en el exterior se basa en tres pilares: la formación de Consejos Consultivos por cada país con mayor concentración de emigrantes y representación diplomática, un registro consular voluntario de los emigrados y un aumento de la eficiencia del Servicio Exterior.

Consejos Consultivos de uruguayos en el exterior

Este es el punto central tendiente a favorecer la participación ciudadana fuera del territorio nacional. Cada Consejo Consultivo es una organización de la sociedad civil, integrado por representantes de los uruguayos, organizados o no, elegidos de forma rotatoria y que tendrían un estrecho vínculo con la representación diplomática uruguaya en su país de residencia. Los

⁷ La O.I.M. financió el retorno de 53 uruguayos/as en el 2005, todos ellos en situación legal precaria. (OIM 2005: 23)

⁸ A modo de ilustración una colega socióloga retornante de México en el último año tuvo sus pertenencias personales (muebles, equipos informáticos y ropa) durante dos meses retenidas en el puerto de Montevideo hasta que pudo “entrarlas” legalmente al país.

⁹ En la Universidad de la República hubo programas de retorno para académicos que salían a realizar estudios de posgrado, ofreciendo un incentivo monetario para su reinserción en el sistema nacional. Este programa funcionó hasta 1998. Lo mismo sucedió con el PEDECIBA (Programa de Desarrollo de las Ciencias Básicas), dependiente del Ministerio de Educación y Cultura.

¹⁰ El modelo parece tener efectos multiplicadores, ya que el gobierno local del Departamento de Canelones (el segundo en importancia en términos demográficos, después de Montevideo) pretende crear la “Junta Local 30”, en formato electrónico, para los “canarios que viven fuera del país” (Alfano 2006a)



requisitos formales para formar un Consejo Consultivo son mostrar un funcionamiento democrático según pautas locales (elección regular de autoridades, llevar actas, etc.) y la inclusión de la totalidad de la colectividad uruguaya que manifiesta su voluntad de participar, a partir de la elaboración de un Registro de Nacionalidad y Ciudadanía de carácter voluntario. Hasta el momento se han formado unos veinte Consejos Consultivos (Suecia, Australia, Estados Unidos, Venezuela, México, en algunos casos más de uno por país) y hacia principios de octubre del corriente año, se estaría organizando la primera Asamblea de Consejos Consultivos en Montevideo.

Las funciones de los Consejos Consultivos son, desde la visión del Departamento 20, por un lado un “sano y respetuoso control ciudadano” sobre el Servicio Exterior y por otro, contribuir a la participación política una vez aprobado el voto en el extranjero. Mientras que, a partir de las actas fundacionales de una media docena de consejos consultivos que aparecen en el portal del propio Departamento 20, se puede percibir que las funciones se extienden hacia otras esferas en la perspectiva de sus miembros, entre ellas:

1. ser espacios para cultivar el encuentro y la recreación entre la colectividad;
2. promover la solidaridad con el Uruguay;
3. desarrollar la difusión de nuestra cultura dentro y fuera de la colectividad;
4. promover el comercio exterior uruguayo e inversiones hacia el país;
5. generar servicios que surjan importantes y necesarios para la colectividad; y
6. movilizarse para la solución de problemas existentes ante las autoridades del país de acogida o ante el Estado uruguayo. (www.vinculacion.gub.uy),

Circulación de cerebros

Al igual que muchos otros países de América Latina, Uruguay ha visto a muchos de sus más capacitados profesionales y académicos dejar el territorio. Pero lo que antes se hablaba en términos de “fuga de cerebros”, en la nueva propuesta se quiere transformar en “ganancia de cerebros” a partir de la circulación de uruguayos desde y hacia Uruguay fomentando el trabajo intelectual en red. Existen antecedentes en varias instituciones de investigación durante la década del 90 del pasado siglo (i.e. Universidad estatal; Programa de Desarrollo de las Ciencias Básicas-PEDECIBA; Consejo Nacional de Innovación, Ciencia y Tecnología-CONICYT e Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria-INIA).

En esta nueva etapa se vislumbra el desarrollo del programa “CUAC” (circulación de uruguayos altamente capacitados), que incluye no sólo académicos, sino empresarios, artistas, agentes culturales que por su formación o experiencia se destaquen en su país de residencia y puedan contribuir a la discusión con sus pares en Uruguay¹¹.

Mostrando cierta superposición de objetivos, también en la Comisión Nacional para la UNESCO del Ministerio de Educación y Cultura se viene llevando adelante un programa denominado “Recuperación de la Diáspora Intelectual y Científica”, que hasta el momento ha realizado una campaña mediática de sensibilización sobre la necesidad de revinculación con uruguayos altamente capacitados y un ciclo de Encuentros con la Diáspora con la presencia de expertos uruguayos que viven fuera (www.unesco.org.uy/comisionnacional/novedades.html)

Canalización de inversiones productivas

El Departamento 20 y la O.I.M. iniciaron en el 2006 un proyecto cuyo objetivo es generar oportunidades de trabajo e inversión para el retorno de los uruguayos residentes en el extranjero.

¹¹ Embajador Dr. Alvaro Portillo (comunicación personal)



Según un informe de la O.I.M. “se trata de combinar las capacidades humanas y económicas con ofertas de inversión para el desarrollo, en coordinación con las Intendencias Municipales” (OIM 2005: 13)

Una de las primeras metas es la elaboración de un “Catálogo de posibilidades de inversión en Uruguay”¹². Este catálogo se confecciona a partir de propuestas elaboradas por los gobiernos locales de algunos de los 19 departamentos en que se divide el país, de las cuales se seleccionarán aquellas que muestran mayor viabilidad económica e institucional. Las propuestas seleccionadas se presentarán en una página *web* del portal oficial del D20 para su difusión entre los uruguayos que residen en el extranjero, con miras a una inversión “extranjera” directa o, más acorde al objetivo general, un retorno de uruguayos junto con los capitales.

Varios Ministerios, asociados principalmente con la esfera del desarrollo productivo, sumarán a las propuestas municipales sus apoyos financieros. Asimismo, se intenta desarrollar un sistema de co-financiamiento a la manera del 3x1 mexicano (García Zamora 2005), a través de las principales entidades oficiales de fomento a la producción—Banco de la República (BROU) y Corporación para el Desarrollo—que cubrirían un 30% del monto total del proyecto en caso que hubiera inversores uruguayos privados que cubren el resto.

El Departamento 20 se encargará de la primera etapa del proyecto de colección de propuestas y de su difusión a través de su portal y las delegaciones consulares, facilitando el contacto entre la demanda y oferta. Luego vendría la etapa de evaluación primaria de las ofertas de inversión, para luego continuar la ejecución de los proyectos según acuerdos entre privados.

Voto extraterritorial

En Uruguay, votar en las elecciones nacionales y municipales, obligatorias desde 1971, siempre ha sido motivo de cierto orgullo cívico y en el caso de la diáspora uruguaya una de las principales reivindicaciones desde la salida de la dictadura militar (Pellegrino 2003b).

Durante la última campaña electoral de 2004, el aún gobernante Partido Colorado, fue enfático en negar el voto de los ciudadanos uruguayos fuera del territorio. Los argumentos eran por un lado las dificultades para la recepción del voto en condiciones que no habilitaran el fraude y por otro, la visión de que el voto obligatorio en el territorio “acentuó claramente el refuerzo de un vínculo que se desea preservar”. Seguramente esta negativa histórica del antiguo partido en el gobierno (directamente o en forma de coalición) hizo que los tres proyectos de ley presentados por la oposición en el Parlamento desde 1985 no tuvieran éxito (Moreira y Pellegrino 2001: 136).

El gobierno actual y la fuerza política que lo motivó, el Frente Amplio, tienen una visión opuesta. El fortalecimiento de la democracia y la promoción de los derechos políticos en Uruguay tendrían en el voto extraterritorial una de sus principales manifestaciones. En la presentación preelectoral del eje programático “Uruguay Democrático” que refiere a los temas de ciudadanía, participación y descentralización política se lee:

“...en nuestro país los derechos políticos han precedido a los derechos sociales y civiles: el Uruguay tiene sufragio secreto y universal establecido en la constitución de 1917 y efectivizado después de 1938; sin embargo estamos en el 2004 y aún no hay mecanismos para que nuestros compatriotas residentes en el exterior puedan votar desde el país en que residen... [...] *El gobierno progresista ampliara el campo del reconocimiento de los derechos civiles y sociales para todos los uruguayos y todas las uruguayas, sea cual sea su lugar de residencia*” (Vázquez 2004: 42)

¹² Ec. Gustavo Melazzi (comunicación personal)



Sin embargo, los ciudadanos uruguayos residentes en el extranjero continúan sin poder votar en su país de residencia, en caso que hubiera elecciones. Incluso muchos ya han perdido el derecho al voto por no votar en dos elecciones nacionales consecutivas, aunque lo pueden recuperar mediante un engorroso trámite. Igualmente ha habido algunos avances que es importante señalar. Primero, que hay una nueva ley en el Parlamento presentada por el poder ejecutivo para posibilitar el voto extraterritorial. Esta ley precisa de mayorías especiales para su aprobación, por lo que el Frente Amplio necesita sumar a sus propios votos los de otros partidos de la oposición, que en principio provendrían del Partido Nacional. A corto plazo parecería ser que habrá una extensión espacial de los derechos políticos. Si así fuera se podría decir que un nuevo concepto de “ciudadanía diferenciada”, en contra de una ciudadanía unilateralmente definida por límites geográficos y participación social estrechos, gana su lugar en la conciencia política nacional (Moreira y Pellegrino 2001: 136).¹³

Inmigración de no-uruguayos.

Mientras la política migratoria en ciernes se orienta principalmente hacia la vinculación con los uruguayos en el extranjero, el interés oficial por el caso de inmigrantes recientes al Uruguay aparece más desdibujado. Uruguay firmó recientemente (2003) un convenio con el gobierno colombiano que busca disminuir la vulnerabilidad de los colombianos en el exterior en las áreas de migración laboral, pensiones y salud. También existe un acuerdo de facilitación de la movilidad para los ciudadanos del MERCOSUR y países asociados (i.e. Bolivia y Chile).

No hay estadísticas claras, pero es evidente que no hay un flujo masivo de inmigrantes legales al país, en vista de la larga crisis económica y laboral. Sin embargo, hay grupos de trabajadores de otros países latinos –peruanos, ecuatorianos, brasileños, bolivianos– que de forma temporal, seminómada, silenciosa e informal llegan al territorio uruguayo (Falero 2002: 58). Su organización es a nivel de grupos primarios. No obstante, existe una ONG –Asociación Cultural y Casa de los Inmigrantes Cesar Vallejo– que reivindica derechos laborales y políticos en Uruguay, al tiempo que realiza tareas de apoyo concreto a quienes llegan al país buscando una mejor inserción laboral y proyección de vida o han sido víctimas de la discriminación económica y cultural. Han comenzado a articular con organizaciones de defensa de los derechos de los emigrantes uruguayos.

La central sindical de trabajadores (PIT-CNT) se muestra sensible ante la cuestión de la inmigración laboral informal, pues pone en entredicho algunos de sus principios clasistas de organización. Pero al mismo tiempo no cuenta con una estrategia para luchar contra los sentimientos xenófobos y racistas que surgen espontáneamente o motivados por discursos políticos oportunistas (Falero 2002: 61)

Siguiendo a Falero (2002: 58) una de las transformaciones más notorias del modelo neoliberal en el campo de las relaciones sociales y culturales es que la sociedad uruguaya urbanizada se ha ido guetizando en el espacio y al mismo tiempo “comienza a instalar actitudes de discriminación y rechazo”. En este sentido, un aspecto preocupante en el presente es la exacerbación del nacionalismo y ciertos mensajes de discriminación al extranjero, en el contexto del actual litigio entre Uruguay y Argentina por la instalación de plantas de celulosa en la margen

¹³ La discusión sobre el voto extraterritorial también se ha dado a la interna del partido de gobierno. Preguntaba un dirigente militante del Frente Amplio en Argentina, por qué no se permitía votar o participar de los organismos decisorios del partido a quienes viven fuera (Abeleira 2006: 4). Quizá como reacción a este tipo de demandas “diaspóricas” en busca de coherencia entre discurso y práctica política, uno de los partidos integrantes del Frente Amplio, la Vertiente Artiguista, experimentó por primera vez en la última elección de su Directiva Nacional (junio 2006) un sistema de voto por Internet y por correo postal exclusivo para los adherentes a este partido residentes en el exterior.



occidental del río Uruguay (Ortiz et al. 2005).¹⁴ Quizá uno de los síntomas más claros de este nuevo fenómeno en un país históricamente de fronteras abiertas y de fuerte integración del inmigrante, fue el rápido envío en marzo del 2006 al Parlamento por parte del gobierno de una reforma de la Ley de Extranjería que deja al Poder Ejecutivo con la potestad de expulsar del país a cualquier extranjero que altere gravemente el orden público, se intrometa en asuntos internos del Estado y/o atente contra el honor de un jefe de Estado extranjero o sus representantes. La motivación coyuntural fue la acción de denuncia de la organización ecologista *Greenpeace*, cuyos activistas de múltiples nacionalidades –incluyendo uruguayos– se acercaron por el río al obrador de una de las plantas de celulosa en construcción. (Alfano 2006b: 15).

Mientras tanto, se ha abierto la discusión para una nueva ley de migración, que concentre las distintas normas de forma simplificada. Ya existe un primer borrador elaborado en la órbita del Ministerio del Interior para su discusión en una comisión interministerial, que incorporará también la opinión de representantes de la sociedad civil. Se espera contar con un proyecto de ley para noviembre de este año, cuando se realice la VI Cumbre Iberoamericana de Presidentes.

A modo de síntesis de este apartado, en el siguiente cuadro se presentan las distintas reparticiones del Estado vinculadas actualmente a la cuestión migratoria internacional, así como algunos programas, proyectos o actividades recientemente iniciados o ejecutados.

Tabla 4: ver anexo

Conclusión

En este artículo se describieron las principales tendencias en materia de migración internacional en el Uruguay en relación con los modelos de desarrollo económico y social aplicados en el país, en el entendido que ha sido uno de los aspectos determinantes de los movimientos poblacionales a través de las fronteras del actual territorio. Una primera conclusión a partir del análisis de los antecedentes bibliográficos, es el consenso entre los analistas de que a partir de la década del 60 del siglo XX el país comienza a revertir los históricos procesos de recepción de inmigrantes del sur de Europa y la región sudamericana, para convertirse en un creciente emisor de hombres y mujeres, primero a los países fronterizos y luego hacia los países desarrollados del Norte, en particular Estados Unidos y España, acompañando procesos similares en el resto de países de Sudamérica.

En la segunda parte se presenta una estimación numérica y cualitativa de la diáspora uruguaya, que alcanzó a representar en el año 2000 casi un 15% de la población residente en el país. Los pocos estudios existentes indican que esta diáspora está conformada por personas con mayor calificación técnica y científica que el promedio nacional. Su mayoría se encuentra en edades de mayor productividad biológica y social. Esta caracterización hace tomar gradualmente

¹⁴ Desde 2003 dos empresas multinacionales europeas, Ence de España y Botnia de Finlandia, recibieron autorizaciones del estado uruguayo para construir sus correspondientes plantas de producción de pasta de celulosa en las cercanías de la ciudad de Fray Bentos, al oeste del país sobre la costa del Río Uruguay, frontera con la Argentina. En 2005 estalla un conflicto ambiental, con manifestaciones de grupos ambientalistas y ciudadanos de la vecina ciudad argentina de Guleguaychu, que encontró el apoyo de los gobiernos locales y nacionales. El conflicto de origen local y luego binacional, alcanzó magnitud internacional cuando llegó a la Corte Internacional de la Haya en julio de 2006 para dirimir si había razones de riesgo ambiental para detener la construcción de las industrias, lo cual fue desestimado por los juristas. No obstante, ambos países continúan sin encontrar una solución consensuada. Según el gobierno argentino, Uruguay no cumplió con los procedimientos legales del Tratado Binacional del Río Uruguay, por lo cual violó su soberanía; a lo que Uruguay responde que fueron acuerdos presidenciales de mayor jerarquía los que en su momento permitieron seguir adelante con la instalación de las empresas. Al momento de escribir estas líneas Uruguay ofrece realizar un monitoreo conjunto de los impactos ambientales desde la actual etapa de construcción, lo cual no es aceptado por la Argentina que parece adoptar la reivindicación del movimiento ciudadano de no aceptar las plantas de celulosa en la frontera.



conciencia a distintos actores de la vida pública acerca de, por un lado, los riesgos que esto significa para el desarrollo económico y social en el territorio nacional, y por el otro, el potencial que una revinculación con estos connacionales (y sus descendientes) tiene para una nueva modalidad de desarrollo del país.

En la tercera parte se realizó una sumaria descripción de las iniciativas públicas durante el siglo XX en materia de regulación de las migraciones internacionales, para focalizar luego en los primeros años del siglo XXI. Se constata la ausencia de una discusión profunda sobre el factor demográfico en el desarrollo y como corolario la inexistencia de una política de Estado de largo aliento que atienda el creciente fenómeno de las migraciones internacionales. Luego de un breve programa de repatriación de connacionales a fines de los años 80, asociado con la redemocratización del sistema político, se señaló como un posible punto de inflexión el inicio de un programa de vinculación con los uruguayos residentes en el exterior en el año 2001, en el contexto de un nuevo empuje emigratorio.

Su continuación, y la intención de su profundización por parte del nuevo gobierno electo en 2004 se presentó en la cuarta parte, señalando asimismo algunas novedades en otros aspectos tendientes a una posible política pública para las migraciones que se vislumbra como necesidad por parte de las nuevas autoridades, diversas corrientes partidarias con representación parlamentaria, ONG y organismos internacionales que acompañan este proceso con apoyo técnico y financiero. La realización en Montevideo de la VI Cumbre Iberoamericana de Presidentes en noviembre de 2006, cuyo eje temático es justamente las migraciones internacionales, ha catalizado la discusión en todos los niveles de la vida pública del país.

En este sentido sería pertinente avanzar en el estudio de las expectativas y propuestas de los diversos agentes que trabajan en torno a la problemática de la diáspora uruguaya y el papel de las migraciones internacionales para un nuevo proyecto país. A modo de antecedentes para ese próximo objeto de estudio, se puede apuntar que las principales demandas desde las organizaciones de migrantes residentes en el extranjero, más allá de la diversidad de situaciones, son la profundización de la vinculación del Estado uruguayo con las comunidades diaspóricas, respetando sus formas y reconociendo el trabajo realizado durante décadas sin intervención oficial. También el derecho al voto extraterritorial es una prioridad enunciada, en consonancia con la visión oficial.

Las ONG y asociaciones de familiares y amigos de uruguayos en el extranjero, que trabajan desde Uruguay, procuran una profundización de la participación en la definición de las políticas públicas, reclaman un mayor involucramiento y compromiso del Estado en la defensa de los derechos humanos de los migrantes en general (dentro y fuera del Uruguay) y planifican la colaboración en la preparación de aquellas personas que han decidido salir del país o retornar.

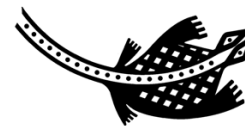
La Academia propone a las autoridades llevar adelante estudios que llenen las lagunas de información. La más clara demanda en este sentido es la realización de una Encuesta Nacional de Migración Internacional.

Mientras que desde los organismos internacionales vinculados a las Naciones Unidas (CCA 2005: 14) se señalan cuatro áreas de actuación prioritarias por parte del Estado a corto y mediano plazo. Primero, la extensión de los derechos políticos a los ciudadanos uruguayos en el exterior y a partir de esta señal de integración más completa a la nacionalidad, promover la conformación de redes de migrantes. Segundo, atender especialmente la vinculación con migrantes altamente calificados, posibilitando que ese "capital humano" esté disponible para los procesos nacionales de innovación y aplicación tecnológica en los sectores más dinámicos de la producción. Tercero, mejorar el envío de remesas por parte de los migrantes, garantizando mayor fluidez y una reducción de costos. Finalmente, aunque no de menor importancia, evaluar científicamente el impacto familiar, social y cultural que producen las migraciones en Uruguay como país emisor.



Bibliografía

- ABELEIRA, Eduardo; "Voz y voto en el Frente Amplio", en **Chasque Artiguista**, Mayo 2006, Volumen I, número 3, pp. 4. Organo oficial de la Unión Popular Artiguista. Montevideo.
- AGUIAR, César: **Uruguay país de emigración**. Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 1982.
- AGUIAR, César; Augusto Longhi y Estela Méndez: Reinserción laboral de los migrantes de retorno al Uruguay, en: **La migración de retorno**. Montevideo, CIEDUR/FCU, 1990.
- ALFANO, Pablo: "Canelones. Bombero con aspiraciones de construir", en **Semanario Brecha**, Montevideo, 7 julio 2006 (a)
- ALFANO, Pablo: "Ley sobre extranjeros. Indeseables Go Home", en **Semanario Brecha**, Montevideo, 17 de marzo 2006 (b)
- BARRÁN, José; NAHUM, Benjamin: **Historia rural del Uruguay moderno. Tomo I**. Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 1967.
- CABELLA, Wanda; PELLEGRINO, Adela: **Estimación de las migración internacional en Uruguay 1963-2000** [Serie documentos de trabajo N° 70]. Montevideo, Unidad Multidisciplinaria/Facultad de Ciencias Sociales, 2005.
- CASTLES, Stephen; MILLER, Mark J.: **La era de la migración**. México, Universidad de Zacatecas / Secretaria de Gobernación / Fundación Coloso / Miguel Angel Porruá, 2004.
- CCA: "Análisis Comuñ de Pais (CCA)". Montevideo, mimeo., 2005.
- FALERO, Alfredo: "Migración laboral: un desafío para la sociedad civil", en **Revista de Ciencias Sociales**, 2002, Volumen XV, número 20, pp. 50-62.
- FERNÁNDEZ LUZURIAGA, Wilson: **La política exterior del Uruguay en las elecciones nacionales 2004**. [Documentos de Trabajo N° 66]. Montevideo, Unidad Multidisciplinaria / Facultad de Ciencias Sociales / Universidad de la Republica, 2005.
- GARCÍA ZAMORA, Rodolfo: "Migración internacional y remesas colectivas en Zacatecas, Impactos y desafíos del Programa 3x1", en: **Foreign Affairs en Español**, 2005, Volumen 5, Número 3, pp. 43-52. Acceso el 28.07.06:
http://www.estudiosdeldesarrollo.net/administracion/docentes/documentos_personales/17877Migracion_Internacional_y_remesas.pdf
- KLEINPENNING, Jan: **Peopling the purple land: a historical geography of rural Uruguay, 1500-1915**. Amsterdam, CEDLA, 1995.
- MOREIRA, Constanza; 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; MÉNDEZ, Estela: "El retorno y las respuestas de la sociedad uruguaya", en: **La migración de retorno**. Montevideo, CIEDUR/FCU, 1990.
- OIM: **Misión de la OIM en la Republica Oriental del Uruguay. Informe Anual de Actividades 2005**. Montevideo: OIM, 2005.
- ORTIZ, María Selva; THIMMEL, Stefan; SCHMID, Beat; TAKS, Javier (eds): **Entre el Desierto Verde y el País Productivo**. Montevideo: Casa Bertolt Brecht / REDES-AT, 2005.
- PARTIDO COLORADO: **La Revolución del Centro. Bases programáticas del Partido Colorado para un cambio hacia la modernidad**. Montevideo, Mimeo., 2004.
- PELLEGRINO, Adela: **Caracterización demográfica del Uruguay**. Montevideo, UDELAR/UNFPA, 2003(a)
- PELLEGRINO, Adela: "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, 2003(b)
- PELLEGRINO, Adela; VIGORITO, Andrea: **Emigration and economic crisis: recent evidence from Uruguay**. Montevideo, mimeo., 2003



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

RIBEIRO, Darcy: **Las Américas y la civilización**. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1985.

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**, 1989, Volumen II, número 11, pp. 115-136. Montevideo.

VÁZQUEZ, Tabaré: **El gobierno del cambio. La transición responsable**. Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría. Montevideo, mimeo., 2004.

Anexo Tablas

Ver <http://www.revista-theomai.edu.ar/numero14/Tablas.pdf>