

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL
Tesis Licenciatura en Trabajo Social

**¿Cómo se integra la diáspora uruguaya, en la vida política
y social del Uruguay?:
una cuestión de derechos**

Vera Salomón
Tutor: Alén Pérez Casas

2008

Mi profundo agradecimiento a:

...mis padres por haberme dado siempre la libertad de elegir
...a mis hermanas y mi sobrino Mateo que está por venir
...a Diego por acompañarme y apoyarme siempre
...a Ale, Lorena, Andrea, Analía y Fernanda
... a todos los docentes que acompañaron mi proceso de aprendizaje

...a los entrevistados

Índice

<u>Introducción</u>	3
-La importancia del fenómeno migratorio	5
<u>Capítulo I</u>	9
-El fenómeno migratorio en el Uruguay ¿fenómeno de siempre?	9
-Emigrar...solo para algunos	14
-Los que se van ¿retornan?	16
<u>Capítulo II</u>	18
-Migración transnacional, políticas públicas y ciudadanía	18
-Los migrantes ¿ciudadanos de dónde?	21
-Circulación vulnerada	26
<u>Capítulo III</u>	28
-Descripción y sistematización de las políticas y programas de vinculación y retorno existentes en el período 2000-2007	28
-Las políticas de retorno en la década del '80	30
-Las políticas de retorno y vinculación después del 2000	32
-El aporte de la sociedad civil en este fenómeno	44
<u>Capítulo IV</u>	45
-Análisis de las políticas y programas de retorno y vinculación existentes	45
<u>Consideraciones finales</u>	55
<u>Bibliografía</u>	59
<u>Anexos</u>	66

Introducción

El presente documento constituye la monografía final de la Licenciatura en Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales-Universidad de la República.

Dicha monografía incursiona en el fenómeno migratorio que se viene gestando desde hace décadas en el Uruguay, sobre las respuestas del Estado frente a éste y su relación con la diáspora¹. Considerando la importancia social de dicho fenómeno y la necesidad de incursionarlo desde las Ciencias Sociales, es que se ha enfocado la presente monografía al estudio de las políticas de vinculación y de retorno que posee el Estado para incluir a su diáspora en el devenir político, social, cultural y económico del país. Para esto nos preguntamos. ¿Qué características presenta la emigración en la historia reciente y en la actualidad? ¿El Estado se ha interesado en este fenómeno?, si lo hizo ¿Cómo intervino?, ¿Qué políticas ha llevado adelante?, ¿qué está haciendo en la actualidad?, ¿Se ha preocupado en vincularse con la diáspora, y de facilitar su retorno?, ¿Qué derechos tienen los migrantes como ciudadanos uruguayos a pesar de no vivir en el mismo territorio?

Nuestro interés radica en conocer y aportar un análisis sobre las políticas, programas y servicios del Estado entre el 2000 y 2007 que promueven la vinculación, la inclusión y el retorno al país, de la diáspora.

El presente trabajo se desarrolla en cuatro capítulos. El primer capítulo presenta el devenir del fenómeno migratorio en el Uruguay y sus características actuales. En el segundo capítulo se presentan los conceptos teóricos utilizados para el desarrollo del trabajo y que orientan éste. Y por último en el capítulo tres se

¹ “El término diáspora (del griego dispersión) que fue utilizada inicialmente para identificar a la diáspora judía, se ha generalizado a otros grupos (..) Más recientemente se ha extendido la utilización del término diáspora a todas aquellas comunidades que tienen una población diseminada en diferentes regiones del mundo y que mantienen lazos de identidad entre sí” Pellegrino y Moreira, 2001: 120).

presenta la información recogida a partir del trabajo de campo realizado y en el cuarto, el análisis de dicha información. Nos parece pertinente señalar que el presente trabajo es de carácter monográfico y no una investigación social sobre el tema, pretendiendo entonces incursionar y realizar un trabajo exploratorio. En este sentido la técnica para recabar la información (además del análisis de datos secundarios) fue la entrevista semi-estructurada enmarcado en una metodología cualitativa².

² Ver anexos.

La importancia del fenómeno migratorio

Aproximadamente el 14% de la población uruguaya vive fuera de fronteras del territorio. Desde la década del '60 el Uruguay se fue alejando cada vez más de la idea de país receptor de inmigrantes para ser uno expulsor de población. Por los límites impuestos al ejercicio efectivo de la ciudadanía, por razones políticas, económicas y ante la falta de oportunidades para desarrollar sus capacidades y/o ejercer sus derechos, a partir de la década del '60 muchos ciudadanos y ciudadanas uruguayos decidieron dejar el país buscando mejorar su situación.

Los procesos migratorios se podrían explicar por un lado, en función de las desigualdades entre países y regiones, las expectativas de movilidad social, las condiciones laborales y salariales, así como también por las oportunidades de desarrollo, y por el otro (no nos detendremos en éstos) en función de razones políticas, como ocurrió en Uruguay en el período dictatorial (Aguiar, Longhi y Méndez; 1990)

Adela Pellegrino, una de las principales investigadoras de este fenómeno en nuestro país, señala que se pueden distinguir períodos en los cuales se presentaron los mayores niveles de emigración. Durante el período de la dictadura, que comprende desde 1973 a 1984 se calcula que dejaron el país alrededor de 250.000 uruguayos, entre ellos jóvenes, técnicos y profesionales de muy alto nivel. La tasa de emigración entre 1972 y 1976 fue la más alta de la historia del país, poniendo en evidencia los efectos de la represión política y de las respuestas a la instalación de la dictadura militar en 1973 (Pellegrino, 2003).

Luego de la reapertura democrática, en la década del 80 hubo un retroceso del desarrollo industrial, llevando a que en esta década la emigración sea una opción para los uruguayos de los sectores medios, obreros y artesanos con experiencia industrial (Pellegrino, 2003).

Es posible visualizar cómo la emigración fue para los uruguayos una vía para evadir los límites que la crisis impuso a las posibilidades de realización

personal y a las aspiraciones de estilos de vida propios de los países más desarrollados, interiorizados en una parte importante de la población uruguaya. La emigración se ha vuelto desde esa época hasta la actualidad una opción para los uruguayos y fundamentalmente para los sectores más jóvenes de la población.

Otra etapa donde se presentaron altos índices de emigración fue en el 2002 debido a la gran crisis económica que vivió el país, extendiéndose por varios años. Se estima que en el 2002, alrededor de 28 mil ciudadanos uruguayos abandonaron el país, continuando estas cifras en los años siguientes. (Pellegrino y Vigorito 2004)³.

Durante las etapas más recientes del proceso de globalización, la migración internacional presenta nuevos aspectos como ser, mayor y más rápida movilidad de las personas, flujo de información a nivel mundial, multidireccionalidad de las migraciones, entre otros. Uruguay no escapa a esta realidad por lo cual es importante ubicarlo en este contexto, junto a los otros países latinoamericanos con los cuales comparte similitudes. Si bien la migración adquirió un nuevo impulso, con flujos que se dirigen de los países en desarrollo a los desarrollados, el rasgo más saliente es que estos movimientos están sujetos a normas mucho más restrictivas que en el pasado y muestran una preferencia por la mano de obra calificada (CEPAL; 2004).

La actual escena internacional genera condiciones que favorecen la desintegración social y sistémica, generando la expulsión de una parte de la población. Las brechas en el mundo globalizado contemporáneo acrecientan las llamadas presiones migratorias y el carácter esencialmente desigual de la distribución de los beneficios de la economía internacional se hace presente en la región, por las carencias de capital humano, los cambios del rol del Estado en el plano social o, en general, por las insuficiencias estructurales del desarrollo. En este sentido, *“la precariedad del empleo, la naturaleza regresiva de la distribución del ingreso, la persistencia de elevados índices de pobreza y la profundización de las tensiones*

³Extraído del Diario El País 10/2/2004.

sociales generan un cuadro generalizado de vulnerabilidad, inseguridad e indefensión, frente al cual la emigración cobra cuerpo como alternativa para enfrentar las difíciles condiciones de vida y la disconformidad con los efectos del patrón de desarrollo.” (CEPAL, 2004:55)

En cuanto a las contribuciones de la globalización en la vida actual, se destacan las renovadas tecnologías de comunicación y transporte, que benefician y brindan mayores facilidades para la migración. En este sentido los movimientos internacionales de las personas y de las familias, resultan de decisiones más informadas. Así, se ha ido conformando una cultura migratoria, que manifiesta la posibilidad de materializar las expectativas de movilidad social que no son ofrecidas en el país de origen. Es así como *“esta cultura es alimentada también por las comunidades y redes transnacionales, que operan como agentes retroalimentadores de la migración”*. (Castels, 1999: 58) En este sentido, la migración internacional también implica la formación de comunidades y redes transnacionales (lo que genera más emigración) en las cuales los migrantes se vinculan con varias sociedades a la vez.

Teniendo en cuenta esta masiva movilidad de ciudadanos, surge el cuestionamiento de qué rol deben asumir los Estados en relación a este fenómeno, y si la concepción de ciudadanía que vincula pertenencia y territorialidad, debe continuar vigente, ya que deja fuera a millones de ciudadanos que viven fuera de su país de origen y no pueden ejercer sus derechos políticos y sociales por decidir emigrar.

Con respecto a la emigración en nuestro país, se pueden identificar dos aspectos y consecuencias. Por un lado el aspecto cuantitativo, escaso o nulo crecimiento de la población y tendencia al envejecimiento de la misma. Y por el otro, en cuanto al perfil de los emigrantes, más allá de que presentan características propias según cada período histórico, los jóvenes y personas calificadas siempre han presentado los más elevados índices de emigración, yéndose por tanto la población joven y calificada.

El objetivo del presente trabajo es, sistematizar la información existente para comprender y realizar un análisis de los principales efectos de las políticas, programas y servicios del Estado entre el 2000 y 2007 que promueven la vinculación, la inclusión y el retorno al país, de la diáspora.

Se busca indagar si las políticas de vinculación y retorno que tiene el Uruguay, habilitan a que el ciudadano uruguayo (con sus derechos y deberes como tal) que vive fuera de fronteras, ejerza sus derechos, y si desea volver pueda regresar al país. ¿Qué apoyos reciben estos ciudadanos por parte del Estado para concretar su retorno?

Finalmente, nos parece pertinente señalar que tomaremos el período 2000-2007 con el objetivo de centrarnos y conocer las acciones recientes del Estado en relación a este fenómeno.⁴

⁴ Considerando que las políticas de retorno implementadas a la salida de la dictadura presentan características muy particulares debido a la situación coyuntural que vivía el país en ese entonces, es que decidimos no enfocarnos en ese período. Por otro lado, en la década de los '90 desaparecen las políticas dirigidas a la migración, comenzándose a gestar una reforma del Estado y más específicamente en las políticas públicas, reduciendo y focalizando el "gasto", instaurándose el modelo neoliberal.

Capítulo I

El fenómeno migratorio en el Uruguay ¿Fenómeno de siempre?

Los movimientos migratorios (emigración-inmigración) han estado presentes en nuestro país desde principios de siglo XX⁵. A comienzos de este siglo Uruguay se caracterizó por ser un país receptor de migrantes, mayoritariamente europeos (españoles, italianos y franceses) dando lugar a un crecimiento de la población importante, permitiendo al país alcanzar en 1908 el millón de habitantes.

La última oleada de inmigrantes llegó después de la Segunda Guerra Mundial pero luego de ésta, este fenómeno se ha estancado. A partir de 1960 el Uruguay pasó de ser un país receptor de migración, a uno expulsor de población. A partir de la década de los sesenta comienza a gestarse una ola migratoria (200 mil personas emigraron entre 1963 y 1975 por razones políticas y económicas) hacia Argentina, Estados Unidos, Canadá, Venezuela, Australia y países europeos debido a la crisis económica y ya en la década de los setenta debido al período de facto⁶.

Ya entrando en el siglo XXI se pudo identificar que han cambiado los países de destino de los emigrantes uruguayos, los principales son Estados Unidos y España.

⁵ Anteriormente al siglo XX estuvo presente el fenómeno de la inmigración.

⁶ Diego Sempol - Extraído de Brecha, Montevideo en <http://www.adital.com.br/site/noticia.asp?lang=ES&cod=5629>

Distribución porcentual de los emigrantes uruguayos según país de destino en 1982 y 2002

País de destino	1982	2002
Argentina	49,8	8,5
Brasil	7,2	1,5
España	5,1	32,6
Estados Unidos	11,0	33,3
Otros	26,9	24,1
Total	100,0	100,0

Fuente: Elaborado con datos de la Encuesta Nacional de Migración (1982) y la Encuesta de Caracterización Social (2002) en Calvo y Mieres (2007) .

Del fuerte contingente que partió durante los sesenta y setenta el 75% residía en Montevideo, y el 50% tenía entre 15 y 29 años. La mayoría formaba parte del sector privado de la economía, y el 10% estaba fuertemente calificado (científicos, técnicos, administradores de nivel superior) (Aguiar, 1982)

Durante este período explica el Sociólogo César Aguiar (1982) que el país perdió un 7,2% de su población total, un 18% de su población entre 20 y 29 años y un 14,4% de los egresados universitarios. De esta forma el país perdió un 17,4% de sus profesionales, técnicos, gerentes y administradores de nivel superior, y un 27,9% de su ocupación industrial.

El siguiente cuadro, presenta en su primer columna el porcentaje de profesionales, técnicos y afines que emigraron sobre el total de emigrantes y en la segunda columna se presenta el porcentaje de profesionales técnicos y afines del total de éstos existentes, que se fueron del país, por año.

La emigración de técnicos y afines.

Año	% de profesionales técnicos a fines sobre la emigración total	% de emigración de profesionales. Técnicos y afines según año	% de emigrantes por año.	Flujo PTA flujo total
Antes de 1950	4.5	1.1	2.3	0.48
1950-1959	13.4	4.0	3.0	1.33
1960-1964	18.5	3.1	2.8	1.82
1965-1969	11.6	13.7	11.7	1.17
1970	11.1	8.5	7.6	1.12
1971	14.0	6.7	4.8	1.40
1972	8.4	6.7	8.0	0.84
1973	9.4	12.5	13.3	0.94
1974	9.2	23.0	25.5	0.93
1975	8.6	14.0	16.2	0.86
1976	8.3	4.0	4.8	0.43
Total	10.0	100.0	100.0	

Fuente: Aguiar, C 1982 pág 66. Elaborado con datos de EMI-DGEC y EH.

Si bien los niveles de emigración más elevados se han presentado en el período de facto, se puede arribar a la conclusión de que el fenómeno emigratorio en nuestro país se ha vuelto estructural, ya que desde hace décadas es un fenómeno continuo, con momentos de auge determinados por situaciones como el aumento del desempleo en el 2000 y finalmente la crisis del 2002.

Con respecto a la emigración actual, no ha habido una gran acumulación y análisis de la información acerca de las características de ésta y tampoco se presentan datos precisos sobre el número de personas que están dejando el país.

Estimar y caracterizar la emigración internacional presenta dificultades ya que significa estudiar a los ausentes del territorio. Para medir la emigración, se suele recurrir a tres modalidades: la estimación del saldo migratorio intercensal (combina dos censos); la realización de encuestas específicas y el seguimiento de la evolución de las colectividades extranjeras en los censos de países de destino (Cabella y Pellegrino, 2007).

Los censos nacionales son instrumentos importantes para medir las migraciones internacionales, permiten indagar acerca de la inmigración, la cantidad y características, pero tiene la desventaja que solo se obtienen estimaciones cada 10 años. También permiten conocer la cantidad y características de los retornantes. En relación a la emigración un tipo de fuente importante son las encuestas específicas, las cuales permiten cuantificar y conocer las características de los emigrantes. Sin embargo presentan una dificultad derivada de que se trata de información indirecta, ya que ésta se obtiene de la declaración de los familiares de los emigrantes (Pellegrino y Macadar, 2007)

El pasado año (2007) se presentó el Informe sobre Migración Internacional realizado por Pellegrino y Macadar, en base a los datos recogidos del Módulo Migración de la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada 2006. Dicho Informe señala que la “emigración reciente” que se produjo entre 2000 y 2006 tiene un determinado perfil demográfico *“era joven, el 55% son personas que tenían entre 20 y 29 años al momento de partir, en la que predominan los hombres sobre las mujeres (145 hombres cada 100 mujeres). Cuando salieron del país, el 60% eran hijos del jefe o jefa del hogar, evidenciando que la emigración era parte de la emancipación del hogar de origen”* (Pellegrino y Macadar, 2007: 76)

Las principales razones para emigrar declaradas por los familiares, refieren a las dificultades con el mercado de trabajo. Por otro lado se presenta que el nivel educativo de los emigrantes es mayor al promedio de la población residente en el país, sin embargo, *“el porcentaje de personas con nivel de educación terciaria y universitaria es menor que la de las “olas” emigratorias anteriores”* (Pellegrino y Macadar, 2007: 76)

En relación al impacto económico que tiene este fenómeno en las familias y en la economía, se señala que *“el 31% de los emigrantes recientes envían remesas a sus hogares en Uruguay; los hombres envían más transferencias a sus hogares que las mujeres y el porcentaje de los mayores de 45 años que envían es mayor (43,4%) que el de los más jóvenes”* (Pellegrino y Macadar, 2007: 78) y finalmente cabe señalar que los

emigrantes que viven en EE.UU. son los que envían más remesas al país (Pellegrino y Macadar, 2007).

Claramente se puede señalar que una mejor situación económica sería el principal elemento para la retención de la población, ya que la principal causa de la emigración en la actualidad es por razones económicas, pero no es suficiente ya que hay *“una cierta propensión cultural a considerar al Uruguay un país “inviabile” de escasos horizontes”*(Pellegrino y Moreira, 2001:131)

A nivel latinoamericano, se han realizado algunos esfuerzos, por combinar la información de los censos de diferentes países para estimar los flujos migratorios. El Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) ha creado el proyecto IMILA⁷: Investigación de la Migración Internacional en América Latina, iniciado en la década del setenta, y el cual busca reunir datos de los censos nacionales que posibilitan medir la migración e identificar a los migrantes. El fundamento del proyecto IMILA es la promoción del intercambio de información entre los países. A pesar de su importancia, estos datos presentan carencias que obstaculizan la obtención de información; por ejemplo no permiten identificar con claridad a los migrantes indocumentados, ni a los que se desplazan temporalmente. El último boletín realizado con datos sobre la población migrante es del año 2000, utilizando en el caso de Uruguay el censo de 1996. (Villa y Martínez, 2004).

⁷ Extraído de <http://www.eclac.org/Celade/proyectos/migracion/IMILA00e.html>

Emigrar...sólo para algunos

La opción por dejar el país buscando nuevos horizontes ha llegado a tener un carácter masivo, y el perfil principal en la actualidad del migrante es una persona joven, de clase media y con nivel educativo medio y alto. Por tanto podemos decir que existe una “selectividad en la emigración”.

La última Encuesta Nacional de Juventud realizada en 1989-1990 por la Dirección Nacional de Estadísticas y Censos del Uruguay, presentó datos alarmantes sobre la propensión de los jóvenes a emigrar. El 37% de los jóvenes encuestados (juventud considerada entre los 15 años y 29 años de edad) declaran tener pensado emigrar (aunque sea temporalmente), el 12.5% a otro departamento y el 24.5% a otro país. Uno de cada cuatro jóvenes tiene la intención de irse a vivir a otro país, aunque sea temporalmente. El porcentaje es mayor para Montevideo, ya que el 82% de los jóvenes montevideanos encuestados declaran intención de trasladarse a otro país (Pellegrino,1994).

Por tanto podríamos decir que ya en 1990 esta situación manifestaba lo que se viene desarrollando en estos últimos años. Teniendo en cuenta además que este fenómeno no presenta intenciones de detenerse, sino que continuará en el futuro, queda claro que para un país con características como las de Uruguay, la emigración de los jóvenes es un problema.

El fenómeno de abandono del país de las personas calificadas es denominado “fuga de cerebros”, y es un aspecto que preocupa a los Estados de origen ya que el país invierte en educación y luego los ciudadanos emigran y se pierde tanto a la persona, como su conocimiento, no pudiendo contar con éste para la resolución de problemáticas y desarrollo del país (Pellegrino y Vigoritto, 2005).

Por otro lado la situación del mercado laboral, ha incrementado la migración indocumentada o irregular, es decir, *“durante la actual fase de globalización, la región se ha convertido en exportadora neta de capital humano, lo que pone de manifiesto tanto las limitaciones de los mercados de trabajo nacionales para absorber*

mano de obra como los efectos de exclusión resultantes de la persistente inequidad social, a la vez que entraña la pérdida de un enorme potencial de innovación”(CEPAL, 2004:55).

Finalmente, la emigración contribuye al escaso crecimiento de la población y a la tendencia del envejecimiento de la misma. En nuestro país, Pellegrino (2001), señala que *“la emigración contribuyó significativamente a aumentar el nivel de envejecimiento de la población uruguaya no sólo porque quienes se fueron eran jóvenes, sino también porque estaban en la edad de reproducirse: nos faltan los emigrantes y también sus hijos ”*(Pellegrino, 2001: 4)⁸ A su vez señala también que en la pirámide de edades, lo que acrecienta el porcentaje de envejecimiento, es la reducción de la fecundidad y que por este motivo la pirámide se va angostando por la base (en los tramos etarios más jóvenes), aunque también es cierto que la prolongación de la esperanza de vida la alarga por la cúspide. En este sentido la emigración de los jóvenes agrava esta situación.

⁸ Extraído de http://www.elpais.com.uy/Anuarios/01/12/31/anua_ciud_97778.asp

Los que se van ¿retornan?

La migración de retorno, es de gran importancia ya que implica una posible incorporación de conocimientos (antes perdidos) y de recursos económicos que pueden compensar los costos para el país que implica la emigración (Pellegrino y Macadar, 2007).

Una vez terminado el período dictatorial se estima que entre el 1985 y 1989 retornaron alrededor de 22.000 uruguayos y uruguayas (Porley 2005 en Taks 2006), realizándose en el país diferentes iniciativas para promover el retorno⁹.

Considerando un lapso superior, según Niedworok (en Moreira y Pellegrino 2001) entre 1964 y 1981 habrían emigrado del país 390.000 personas, con una tasa de retorno estimado en 73.000, pudiendo concluir que del total de emigrantes de ese período, retornó el 18,7%.

A continuación presentamos un cuadro donde se exhibe el porcentaje y número de retornantes por año.

Distribución de los flujos de retornantes según década de llegada

Década	%	N
1900-1950	1,6	1811
1951-1960	1,9	2047
1961-1970	2,5	2796
1971-1980	15,0	16550
1981-1990	30,3	33404
1991-2000	26,2	28852
2001-2006	22,5	24801
Ignorado	0,0	29
Total	100,0	110290

Fuente: INE, Encuesta Nacional de Hogares Ampliada 2006, Módulo Migración en Pellegrino y Macadar 2007, pág 62.

⁹ La descripción de los programas de retorno se realiza en el Capítulo III.

El mayor porcentaje de retornantes fue en el período de 1981-1990 que se explica por el fin de la dictadura militar y por la restauración democrática, en ese período retornaron 33.404 uruguayos y uruguayas.

En las décadas posteriores a la anteriormente nombrada, se visualiza como la cantidad de retornantes sigue siendo significativa *“existiendo en la actualidad (año 2006) un stock de retornantes que alcanza al 3,3% de la población uruguaya (aproximadamente 110.000 personas). Estos retornantes se caracterizan por concentrarse en los grupos de edades activas; y la mitad de ellos proviene de la Argentina”* (Pellegrino y Macadar; 2007:80).

Por tanto se podría considerar que si bien el retorno no es masivo, el número de retornantes es significativo para una población tan pequeña como la de Uruguay.

Por otro lado cabe señalar que las principales razones para retornar en estos últimos años (2000-2006) son: por *“razones familiares”* (37%), por que *“extrañaban el país”* (18%), por la situación de un *“familiar dependiente del migrante”* (14%) y finalmente porque cuando se fueron *“no tenían intención de quedarse”* (12%). Es escaso el porcentaje de retornantes que regresaron por no conseguir trabajo en el país de destino, o porque el trabajo que encontraron no era adecuado a su calificación (7,8%) (Pellegrino y Macadar; 2007)

Capítulo II

Migración transnacional, políticas públicas y ciudadanía

En la actualidad los fenómenos migratorios han crecido considerablemente, por lo cual la emigración e inmigración y la circulación de los migrantes a esta escala presentan consecuencias tanto en sus países de origen como en los países receptores. Como se presentó en los antecedentes, en Uruguay la emigración se ha vuelto un fenómeno estructural y de gran magnitud y por tanto se cree necesario la intervención del Estado para que se efectivicen los derechos de los migrantes. Los impactos se manifiestan en varios niveles (económico, cultural, social, relaciones internacionales y familiar) pero nos enfocaremos en el impacto de la relación de los migrantes con el Estado y cómo se afectan sus derechos como ciudadanos.

Es corriente que quienes componen una población realicen desplazamientos, tanto dentro de su área geográfica como fuera de ella. Los motivos principales de estos movimientos son de orden económico, político, educativo, recreativo, entre otros. Sin embargo no todos estos movimientos pueden ser llamados migraciones, éstas implican un cambio de localidad en un intervalo de tiempo determinado y el cruce de las fronteras o límites de una región geográfica.

La migración internacional es un fenómeno social que depende de la estructura social y económica de una población. Generalmente las personas realizan los movimientos migratorios buscando mejorar su situación, su condición de vida, y por este motivo la migración produce un efecto de respuesta sobre estas estructuras. Sin embargo, el irse del país de origen no significa romper las relaciones con éste, la vinculación con el país de origen muchas veces continúa, ya sea económicamente con el envío de remesas o con las relaciones familiares, de amigos, por interesarse de lo que sucede en el país, entre otras. En la actualidad muchos de los que se van, vuelven al país de origen y nuevamente vuelven a irse

modificando muchas veces el país receptor. Es decir en este momento histórico y a merced de los medios actuales de comunicación y de transporte, la migración internacional ya no se presenta como unidireccional sino que es multidireccional (Ludger, 1999).

Partiendo de la existencia de que los migrantes tienen vínculos que sobrepasan las fronteras de un país y que se encuentran simultáneamente vinculados a más de una sociedad, es que nos adherimos en el presente trabajo a la perspectiva transnacional (Glick Schiller, Blash y Szanton Blanc, 1999). Es así como *“el estudio de las migraciones desde una perspectiva transnacional proporciona un nuevo marco analítico que visibiliza la creciente intensidad de los flujos poliédricos de personas, objetos, información y símbolos y permiten analizar como los migrantes construyen y reconstruyen sus vidas, simultáneamente imbricadas en más de una sociedad. Los estudios transnacionales contradicen el marco teórico convencional que supone que los inmigrantes rompen las relaciones con su sociedad de origen”*(Parella, 2007:153).

Entenderemos por tanto al transnacionalismo como un proceso social, enmarcado en un contexto globalizado, donde los migrantes operan en campos sociales que traspasan fronteras geográficas, políticas y culturales (Glick en Mena, 2007).

Es así como *“Está surgiendo un nuevo tipo de migración, la transmigración y con ella los transmigrantes. En este caso, la migración en el sentido más básico de la palabra como el «movimiento del hombre de un lugar de residencia a otro» ya no es la situación excepcional en la vida; se convierte en una forma de vivir y de sobrevivir en sí mismo (...) el espacio social del mundo-vida se está emancipando cada vez más del espacio geográfico-físico y se puede extender sobre y entre espacios geográfico-físicos diferentes”* (Ludger, 1999: 57).

Estas nuevas experiencias que presentan los migrantes, de vincularse con más de una sociedad simultáneamente, hacen surgir vínculos transnacionales desde el punto de vista económico, socio-político, cultural y afectivo (Parella, 2007). Una de las respuestas posibles por parte de los Estados para desafiar dicho fenómeno

podría ser la realización de políticas públicas relacionadas con éste, más específicamente las políticas de vinculación con la diáspora y de retorno, entre otras.

Entenderemos a las políticas públicas como el conjunto de objetivos, decisiones y acciones llevadas adelante y gestionadas por autoridades públicas, con el objetivo de intervenir en un determinado fenómeno o problema que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios (Tamayo Sáez, 1997: 281).

Por otro lado, la política de vinculación, enmarcada dentro de las políticas públicas, es aquella que busca originar y mantener el contacto y relación entre los ciudadanos de un mismo Estado que han dejado ese, con éste último, con su población y entre sí. Buscan *“promover el contacto entre los nacionales de un mismo Estado fuera de fronteras, entre sí y con su población y Estado de origen”* (Domínguez, 2007:1).

Finalmente la política de retorno es aquella que busca promover y facilitar el retorno y la reinserción de los ciudadanos, busca que vuelvan a su país de origen por un tiempo determinado o indeterminado (retorno puro).

Las políticas de vinculación y de retorno, tendrían que buscar y promover la integración de los migrantes con su país, considerando la importancia del vínculo y la necesidad de mantener lazos de identidad *“Las políticas de revinculación de poblaciones dispersas apelan a este tipo sentimientos identitarios, de vínculos con los orígenes, y también a las responsabilidades con los deberes resultantes de ciudadanía de origen”*(Pellegrino y Moreira, 2001:123)

En este sentido cabe señalar la necesidad de considerar la importancia de estas políticas, concebirlas como “nuevas” competencias de los Estados para seguir conectándose con sus nacionales estén donde estén. (Pellegrino y Moreira 2001). Así mismo consideramos la importancia de catalogarlas y concebirlas como nuevos derechos de ciudadanía.

Los migrantes ¿ciudadanos de dónde?

El concepto de ciudadanía ha tendido varias formas según el período histórico y contexto cultural, pero siempre se ha ligado este concepto con la idea de tener derechos (civiles, políticos y posteriormente sociales) y con la idea de vínculo con una comunidad: el Estado-nación. Pero *“El actual proceso de trans nacionalismo de las estructuras productivas y de internacionalización de los modelos culturales obliga a revisarlo nuevamente (...) La toma de posición y la adopción de normas con respecto a los derechos y deberes de los migrantes, tanto en relación a las sociedades de origen como a las de destino, es un nuevo desafío al concepto de ciudadanía centrados en el Estado-nación y referido a un espacio territorial concreto.”* (Pellegrino y Moreira, 2001:109)

En el presente trabajo no queremos visualizar el concepto de ciudadanía como un mero status legal, si no que los tomaremos como un proceso de construcción de sujetos de derechos.

La concepción más clásica sobre ciudadanía es presentada por T.H Marshall (1967) el cual analiza el caso inglés y desarrolla el proceso de la obtención de derechos por parte de los ciudadanos y la afirmación del Estado-nación democrático. Este autor sostiene que la ciudadanía está compuesta por los derechos civiles, políticos y sociales. Los primeros serían obtenidos por todos los ciudadanos en el siglo XVIII, los segundos en el siglo XIX y los sociales en el XX.

A esta concepción de ciudadanía desarrollada por Marshall se le denomina pasiva o privada, por la ausencia de todo deber de participar en la vida política. Por otro lado, también se le han realizado críticas señalando que esta concepción no reconoce los procesos de luchas y conquistas de los actores que pelearon por tales derechos. Finalmente también ha recibido críticas relacionadas con la necesidad de complementarla con el ejercicio activo de las responsabilidades y con la necesidad de incorporar el pluralismo social y cultural que se está desarrollando en las sociedades modernas.

La primera crítica la lleva adelante la “nueva derecha”, atacando la idea de derechos sociales, sosteniendo que éstos son económicamente ineficientes y que promueven la pasividad en los pobres y genera dependencia. En este sentido la izquierda considera que para hablar de una ciudadanía plena se debe incluir los derechos sociales, así como también los derechos de participación (empleo) para así admitir la responsabilidad como parte de esa ciudadanía, *“sólo es apropiado exigir el cumplimiento de las responsabilidades una vez que se han asegurado los derechos de participación”*(Kymlicka, 1997:13)¹⁰.

Otro aspecto a señalar consiste en que los derechos sociales a diferencia de los civiles y políticos han generado varias discusiones a lo largo de estos últimos años, cuestionando el rol del Estado en este aspecto.

Los derechos sociales, económicos o de crédito (derecho al trabajo, al seguro de paro, a la jubilación, entre otros) o también denominados de segunda generación fueron conquistados en el siglo XX a partir de las luchas del movimiento obrero y sindical buscando la garantía de acceso a los medios de vida y al bienestar social. *“Tales derechos tornan reales los derechos formales. En tanto los derechos de primera generación -civiles y políticos- exigirían, para su plena realización, un Estado mínimo, los derechos de segunda generación -derechos sociales-, demandarían una presencia más fuerte del Estado para ser realizados. Así, la tesis actual del Estado mínimo patrocinada por el neoliberalismo, que parece haber predominado sobre la socialdemocracia en esta década-corresponde no a una discusión meramente cuantitativa sino a estrategias diferenciadas de los diversos derechos que componen el concepto de ciudadanía y de los actores sociales respectivos”*(Vieira, 1998: 215)

Este aspecto de la discusión del Estado neoliberal vs. socialdemócrata implica pensar que tipo de Estado se persigue. Si uno que intervenga lo menos posible asentando la preferencia de la lógica del mercado, reduciendo su accionar a la administración de justicia, seguridad externa y la manutención del orden

¹⁰ También es importante señalar que en muchos países, por ejemplo Uruguay, no fue lineal, como señala Marshall, el proceso de obtención de derechos ciudadanos.

interno, oponiéndose a la universalidad, igualdad y gratuidad de los servicios sociales. O un Estado interventor, regulador de la economía y de la sociedad, que intermedie entre el mercado y el trabajo brindando mayor protección a los trabajadores sin dejar librada su suerte a la lógica del mercado y del capital, y que garantice la realización de los derechos sociales, efectivizando así los derechos civiles y políticos (Baráibar, 2003:3).

En la concepción del Estado neoliberal las políticas sociales se focalizan en los sectores más vulnerables de la población y se le considera como una dimensión del gasto y no de la inversión (Vilas, 1997 en De Martino, 2001:105), mientras que en la concepción del Estado de Bienestar las políticas sociales son consideradas como inversión y son dirigidas a toda la población (universales), catalogándolas como derechos de ciudadanía.

En este sentido, el modelo de Estado que se adopte influirá en la definición de las políticas públicas en relación a la migración y más específicamente en la política con su diáspora.

Los procesos ligados a la globalización y al transnacionalismo exigirían el reconocimiento de los derechos humanos universales y obligarían a reconocer que está surgiendo un nuevo concepto de derechos (y de ciudadanía) de carácter global, ligado a la transnacionalización. En este sentido *“La organización del sistema mundial en términos de unidades estatales implica que el migrante internacional, al cruzar los límites territoriales, pasa de ser ciudadano de un país a extranjero o “ciudadano parcial” de otro. La migración internacional, entonces, pone de manifiesto el funcionamiento de la ciudadanía como mecanismo de inclusión/exclusión y nos obliga a repensarla. Las dos dimensiones de la ciudadanía – igualdad y pertenencia o membresía – se ponen en juego en la migración”* (Pereyra, 2005:59).

Pensando, por tanto, en el contexto actual, se presenta la necesidad de una nueva concepción de ciudadanía que contemple la situación de los migrantes y que rompa con la idea de unión entre pertenencia y territorialidad. Actualmente la idea de que las personas pertenecen y se vinculan solo a una comunidad política y

cultural no se adecua con la realidad mundial. Teniendo en cuenta además que los migrantes por un lado dejan su país principalmente por estar sus derechos sociales vulnerados (escasez de trabajo, baja remuneración, entre otras) y llegan a otros donde muchas veces no ejercen sus derechos políticos y sociales (ni el país receptor ni en su país de origen) por su condición de ilegalidad.

En esta línea se entiende que las políticas de vinculación y de retorno deben ser concebidas también como parte de las políticas sociales¹¹ del Estado en dos sentidos. Por un lado buscando reducir al máximo los riesgos sociales que implica emigrar (Domínguez, 2007) y también protegiendo y articulando los derechos de sus ciudadanos aunque no se encuentren en un mismo territorio, por ejemplo mantener los derechos laborales y jubilatorios *“la extensión del reconocimiento de derechos sociales al ciudadano residente en el exterior implica una ampliación de los tipos de riesgos que se comparten colectivamente, asunto clave para los países latinoamericanos de escasos recursos y con grandes contingentes de migrantes en condiciones precarias o de ilegalidad en sus países de acogida. (...) Ahora bien, los efectos del control de riesgos van más allá de meras prestaciones o beneficios si no que tienen un efecto central en la concepción y alcance de la ciudadanía y reconocimiento de la condición del migrante”* (Domínguez, 2007:11).

Algunos Estados-nación que presentan importante emigración, o transnacionalización, están sumándose a un proceso de promoción activa de la *“reincorporación transnacional”* de los migrantes. A tal punto que algunos autores hablan de un nuevo orden mundial donde la noción de Estado ya no puede estar ligada conceptualmente a un espacio geográfico determinado (Pereyra, 2005:61).

Por otro lado entendemos a las políticas de vinculación y retorno como extensión de ciudadanía política y social, debido a que promueven la *“reincorporación de la diáspora”* a la vida del país. Consideramos que los

¹¹ Se entiende en el presente trabajo a las políticas sociales como *“aquellas modernas funciones del Estado capitalista - imbricado en la sociedad- de producir, instituir y distribuir bienes y servicios sociales catalogados como derechos de ciudadanía”* (Pereira, 1998: 150)

migrantes tienen derecho a participar oficialmente en la vida política de su país, derecho a votar aunque no residan en el territorio, debido a que el emigrar no significa que se desvincule de su país de origen ni que nunca más vaya a regresar. Asimismo el derecho al voto constituye una de las demandas principales de la diáspora. Finalmente entendemos que este derecho fundamental para los Estados democráticos, no puede depender de la situación económica, laboral o social en la que se encuentra el migrante¹² y que realmente se constituya este derecho en universal.

¹² Conocida es la situación de muchos migrantes ilegales que no pueden venir a Uruguay porque sino no pueden volver a entrar al país donde residen, o en otros casos muchos uruguayos no pueden venir a votar por los costos que implica.

Circulación vulnerada

En el mundo actual, el flujo y circulación de capitales y mercaderías se realiza sin fuertes restricciones, mientras que la circulación de la mano de obra, de las personas, continúa siendo restringida, *“Si por un lado la globalización económica ha eliminado las fronteras para las transacciones económicas y para los medios de comunicación masiva, por otro, los límites entre individuos de acuerdo a su identificación de ciudadanía siguen respondiendo a normativas estrictas...”*(Pellegrino y Moreira 2001: 17).

La compleja realidad actual y la asimetría en el trato de la circulación del capital y la circulación de la mano de obra¹³, requiere de acuerdos y tratados internacionales, así como también de legislaciones internas que contemplen esta realidad y que garanticen los derechos ciudadanos de los migrantes.

En la escena internacional se han presentado varias discusiones, documentos y convenciones en torno a este fenómeno, que Uruguay a ratificado, entre otras: Convención Internacional sobre los derechos de los trabajadores migrantes y sus familias (1990), Convención de las Naciones Unidas contra el crimen organizado Transnacional (2002), Protocolo de la Convención de las Naciones Unidas contra el crimen organizado transnacional, contra el tráfico de migrantes por mar, aire y tierra (2002), Convención para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena (1949), Declaración sobre los Derechos Humanos de los individuos que no son nacionales del país que viven (1985).

En Uruguay recientemente se aprobó la nueva Ley de Migración 18.250 la cual establece derechos y deberes de los inmigrantes y emigrantes, constituyéndose en un avance significativo en materia migratoria¹⁴.

A pesar de dichos documentos y convenciones, los derechos de los migrantes continúan vulnerados y restringidos, ya sea porque son migrantes indocumentados o

¹³ Este aspecto no es menor ya que muchas personas que emigran ilegales son víctimas de abusos y maltratos, siendo violados muchas veces sus derechos humanos.

¹⁴ Dicha Ley se desarrollará en el Capítulo a continuación.

ilegales o por su condición de migrante legal pero que no ejerce plenamente sus derechos ni en su país de origen ni en el de destino.

Conocer las características de la diáspora, su situación y sus necesidades, contribuye significativamente para colaborar y promover un trato digno y la expansión de los derechos ciudadanos de todas y todos los uruguayos.

Capítulo III

Descripción y sistematización de las políticas y programas de vinculación y retorno, existentes en el período 2000 - 2007

Antes de comenzar con la descripción de las políticas existentes en el período mencionado, consideramos pertinente hacer una breve reseña sobre las políticas de retorno y vinculación llevadas adelante a partir de la restauración democrática. A continuación presentaremos un cuadro¹⁵ con los principales programas implementados, instituciones creadas y legislación aprobada en relación con la diáspora uruguaya a partir de 1983.

Programa	Año	Área	Objetivos	Instituciones participantes
Comisión por el Reencuentro de los uruguayos.	1983	Retorno	.Contribuir a crear las condiciones sociales , económicas y políticas necesarias para el reencuentro. .Colaborar en el esclarecimiento de violaciones a derechos humanos y casos de desaparecidos. .Apoyar la reinserción de los retornantes.	Comité ejecutivo integrado por todos los partidos políticos, MLN, PIT CNT, Coordinadora del Desexilio y Comisión Nacional de Liberados Políticos.
Servicio Ecuménico de Reintegración.	1984	Retorno	.Apoyar el retorno de todos los uruguayos, sin limitaciones de ninguna índole. .Promover el espíritu de reconciliación.	Arzobispo de Montevideo, Iglesia Evangélica Metodista del Uruguay, Asociación Cristiana de Jóvenes, SERPAJ, ACNUR (observador)
Programa de retorno de refugiados.	1985	Retorno	Apoyar el retorno de refugiados políticos.	Presidencia y ACNUR

¹⁵ El cuadro fue extraído de Cabella y Pellegrino 2007 quienes utilizaron como fuente a Taks (2006) y Aguiar (1990). Por otro lado al cuadro le añadimos información recabada sobre otros programas que nos pareció pertinente agregar.

Comisión Nacional de Repatriación.	1985-1990	Retorno	Facilitar el regreso al país de todos los uruguayos residentes en el extranjero.	MEC (sede del programa), MI, MRREE, MTSS, BHU. Comisión de Reencuentro. Servicio Ecuménico de Reintegración.
Programa de Vinculación con Uruguayos Altamente Calificados Residentes en el exterior.	2001	Vinculación con la diáspora. Migración calificada.	Elaborar una política de Estado en materia de vinculación con los uruguayos residentes en el extranjero.	Universidad de la República, Presidencia (instituciones promotoras) MREE, OIM, PNUD-UNFPA.
Comisión Nacional para la Vinculación con los Uruguayos Residentes en el Extranjero.	2001	Vinculación con la diáspora. Derechos de emigrados.	Elaborar una política de Estado en materia de vinculación con los uruguayos residentes en el extranjero.	Comité interministerial con representación en la Universidad de la República, OIM, PNUD-UNFPA
Comité asesor de la Comisión	2001	Vinculación. Derechos de los emigrados. Investigación.	Asesorar a la Comisión para llevar adelante una política de Estado sobre migración.	MRREE, MEC, Ministerio del Interior, Universidad e la República.
Dirección de Asuntos Consulares y de Vinculación con los Uruguayos. (D20) (Consejos Consultivos. Registro de Nac.)	2005	Vinculación con la diáspora. Migración calificada. Derechos de emigrados. Ejercicio de la ciudadanía de emigrados.	.Coordinar planificar y ejecutar una política nacional de vinculación con la emigración. .Crear canales de participación de uruguayos en el exterior.	MREE. Se crean Consejos Consultivos con representación de residentes de uruguayos en el exterior.
Ley de Migración N° 18.250	2007/2008	Legislación sobre emigración e inmigración.	Poseer una legislación más avanzada en el tema.	Poder Ejecutivo y Poder Legislativo.
Oficina del Retorno	2008	Retorno	Facilitar el retorno y la reinserción de los uruguayos y uruguayas. Brindar información.	MREE y Consejos Consultivos

Las políticas de retorno en la década del '80

A continuación presentaremos muy brevemente los programas de retorno implementados a raíz de la restauración democrática.

A mediados de la década del '80 con la restitución del Estado de Derecho comenzaron a llevarse adelante programas de retorno. Se creó la Comisión Nacional de Repatriación (1985-1989), creada por la Ley N° 15.737, con el objetivo de llevar adelante todas las coordinaciones del ámbito público y privado y programas oficiales de retorno enfocados para exiliados políticos con apoyo de la cooperación internacional. A partir de la creación de la Comisión Nacional de Repatriación se podría considerar que se hizo un giro importante en la política migratoria uruguaya. Ya los inmigrantes o radicar extranjeros, no era el foco de atención, sino que a partir de ese momento la política migratoria estaba dirigida a los ciudadanos uruguayos residentes en el exterior, buscando el retorno de éstos. (Supervielle, 1989).

Desde 1983, existieron variadas iniciativas públicas y privadas y en algunos casos con apoyo internacional, para facilitar y promover el retorno de uruguayos¹⁶. Entre ellas cabe mencionar: Comisión Nacional para el Reencuentro de los Orientales, surgida del ámbito privado; Comité Intergubernamental para las Migraciones (CIM) que junto a al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) financiaron viajes de regreso y/o apoyaron la reinserción de los emigrados; Servicio Ecuménico de Reinserción (SER) la cual brindaba asistencia técnica a quienes retornaban y finalmente la ya mencionada Comisión Nacional de Repatriación (Aguiar, Longhi y Méndez, 1990). También el Poder Ejecutivo, ya en los últimos meses del período de facto, decretó facilidades para que los ciudadanos uruguayos profesionales y técnicos pudiesen regresar al país

¹⁶ El impacto de estos programas no fue de gran magnitud. Muchos uruguayos pudieron reinsertarse gracias a sus redes sociales en el país, generándose una sobre exigencia de éstas (Pérez,L; 2001:79 y 80)

(Decreto 177/984), éstas eran por ejemplo, no pagar gravámenes de tipo consular, se podía entrar ropa, muebles y máquinas o instrumentos de uso profesional y técnico¹⁷ (Supervielle, 1989).

Por otro lado, ya desde la salida de la dictadura los académicos señalaban la necesidad de una Política de Estado, continua para intervenir en este fenómeno *“la existencia de un flujo regular de retornantes –más allá de los que corresponden al segmento de migrantes políticos- y los indicios de una efectiva disposición al retorno (...) sugiere que estos programas deberán mantenerse y consolidarse, en el marco de una política atenta a problemas tan diversos como la identidad nacional, el aprovechamiento de los recursos humanos y el desarrollo económico y social”* (Aguiar, Longhi y Méndez, 1990:28)

17 Actualmente estos beneficios se han reestablecido con la nueva Ley de Migraciones N° 18.250 que a continuación se desarrollará.

Las políticas de retorno y vinculación después del 2000

A continuación presentaremos una descripción, en orden cronológico, de las políticas y programas de vinculación y retorno existentes a partir del 2000. Luego presentaremos brevemente la nueva Ley de Migración aprobada en diciembre de 2007 y finalmente los programas que buscan la vinculación con los migrantes altamente calificados.

Programa de Vinculación con uruguayos residentes en el Exterior.

En junio de 2001 se crea el Programa de Vinculación con Uruguayos Altamente Calificados residentes en el exterior, más conocido con el nombre de Vincula. Fue un proyecto financiado por la OIM y UNFPA, y promovido por el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Universidad de la República¹⁸. Estaba coordinado por el director general de cooperación internacional del MRREE y el rector de la Universidad de ese momento Rafael Gurga y también contaba con una secretaría técnica y una administrativa.

Dicho programa se llevó adelante desde 2001 hasta el 2004 con el objetivo de generar un canal de comunicación con los uruguayos altamente calificados que habían emigrado. Al año de su creación, se consideró por parte de quienes llevaban adelante el programa y por los propios migrantes, ampliar la población objetivo, para que no se redujera sólo a los altamente calificados¹⁹. El programa funcionaba con un sistema de contrapartes integrado por instituciones y organismos públicos y privados con el objetivo de relacionar a la diáspora con estos actores. Entre ellos se encontraban participando: Universidad de la

18 La descripción de este programa se encuentra basado en la entrevista realizada a la Socióloga Mariana González, Secretaria técnica del Programa, y sobre el artículo de Javier Taks (2006)

19 Esto debido a que muchos uruguayos se vinculaban con el programa y no necesariamente entraban en la categoría altamente calificados e igualmente querían vincularse y participar.

República, ORT, Antel, Administración de Correos, BHU, LATU, Cámara de Industria del Uruguay, IMM y varios ministerios.

Se realizó un portal en Internet con información sobre el programa, se creó una base de datos que llegó a tener alrededor de 3000 registros, la cual comenzó con listas que enviaban los consulados al programa y luego más adelante las personas se podían anotar voluntariamente a través de la página web. Esta base de datos fue la primera en realizarse sistemáticamente y fue una herramienta de gran utilidad para vincular el “adentro” con el “afuera” (Mariana González²⁰)

También se realizaron talleres y encuentros anuales (a finales de año) con los uruguayos que volvían al Uruguay por vacaciones y a pasar las fiestas. Se buscaba integrar e intermediar y “armar una red” entre diferentes organismos y emprendimientos con los uruguayos y uruguayas que quisiesen vincularse con algún negocio en el país ya sea para poder retornar o por el hecho de vincularse y generar contactos.

Dicho programa con el cambio de gobierno de 2005 deja de funcionar y se crea la Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación, constituyéndose el primero como un antecedente de la nueva Dirección.

Comisión Nacional para la Vinculación con los Residentes en el Extranjero y Comité Asesor.

A finales de 2001 se crea por decreto la Comisión Nacional para la Vinculación con los Residentes en el Extranjero y un Comité Asesor. Dicho Comité se encontraba integrado por representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores, del Ministerio del Interior, de Educación y Cultura y de la Universidad de la República, que tenía como cometido asesorar a la Comisión.

²⁰ Entrevista realizada por Vera Salomón el martes 11 de diciembre de 2007, en la casa de la entrevistada.

El Comité realizó un Informe con recomendaciones y sugerencias en relación a la emigración en Uruguay y a la vinculación con la diáspora, con el propósito de que estos aspectos sean afrontados en la posible elaboración de una Política de Estado sobre migración.

Taks (2006) señala los ejes principales del mencionado informe, el cual promovía principalmente la elaboración de una política de Estado para intervenir en este fenómeno. Los mencionados ejes consistían en: La creación de una Dirección general para la Comunidad de uruguayos en el Exterior; fortalecimiento del servicio consular; promoción del intercambio científico y tecnológico; promoción de la cultura e identidad nacional; generación de información sobre el tema migratorio; apoyos a los compatriotas migrantes; dinamización del intercambio económico y comercial, ejercicio de la ciudadanía por parte de los emigrantes; y promover instancias de intercambio.

El Informe no tuvo mucha difusión en ese entonces, pero varios aspectos señalados en el informe se han contemplado en los nuevos programas de vinculación y retorno centralizados en el Departamento 20 (D20). Podríamos concluir que el programa de Vinculación desarrollado anteriormente y el mencionado informe, constituyen los antecedentes de la actual política migratoria.

Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación **(Departamento 20)**

El 26 de septiembre de 2005, el Presidente Vázquez, en acuerdo de Ministros, decretó la creación de la Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación y *“De ésta manera el Estado Uruguayo asume una responsabilidad y determinados cometidos hasta el presente no contemplados y establece la institucionalidad del Departamento 20, incorporándolo en su ordenamiento jurídico vigente.”*²¹

²¹ <http://www.conexionuruguay.gub.uy>

En este sentido, la creación del **Departamento 20 (D20)** muestra el interés por parte del gobierno de promover canales oficiales para la vinculación y seguimiento de los ciudadanos y ciudadanas uruguayos que residen en el exterior.

El D20 instalado en el Ministerio de Relaciones Exteriores, cuenta con un equipo de aproximadamente 7 personas, entre ellos se encuentra el Director que posee un cargo de embajador. Hasta marzo de 2008 el director era Álvaro Portillo, pero luego se realizaron cambios ministeriales y la dirección quedó a cargo de José Remedi, ex embajador en Irán, perteneciente al Partido Nacional²².

Para llevar adelante el cometido del D20, es que se crean los Consejos Consultivos, se establece el instrumento de un registro voluntario de migrantes y también se enfatiza en la necesidad de mejorar la eficiencia del Servicio Exterior.²³

En diciembre de 2007 (en el Segundo Encuentro de los CC) surge otra iniciativa en este aspecto, pero que apunta no sólo a la vinculación sino al retorno, llamada Oficina del retorno²⁴.

Registro de Nacionalidad y Ciudadanía

El Registro de Nacionalidad y Ciudadanía se encuentra abocado al registro voluntario de los uruguayos que viven en el exterior, promoviendo la vinculación de los uruguayos y buscando originar un vínculo formal (jurídico) para conocer el número y la cualidad de la diáspora, pero también *“a través del registro se persigue*

²² Este cambio generó un gran malestar dentro del Frente Amplio y de los Consejos Consultivos, debido a que Remedi pertenece al Partido Nacional y porque el MREE estuvo un mes (desde su designación) sin realizar declaraciones al respecto.

²³ La descripción del D20 se encuentra basado en la entrevista realizada por Vera Salomón el 25 de Octubre en la FCS a un ex funcionario del departamento 20, Soc. Pablo Domínguez y en la página web de dicho Departamento.

²⁴ La información sobre la Oficina para el retorno se desarrolla a continuación y surge de una entrevista realizada a Francisco Burguete, coordinador del proyecto por parte de los Consejos Consultivos.

alentar esa reafirmación de la nacionalidad en la nueva ingeniería institucional que implica el Departamento 20”²⁵

Este registro está concebido como el inicio de una política de restitución de derechos (hoy en día acotados) para los emigrantes que por diversas cuestiones han debido irse del Uruguay, y permitirá generar participación y conocer las características de la diáspora y así delinear políticas precisas y eficientes.²⁶

Los Consejos Consultivos (CC)

Los Consejos Consultivos surgen como espacios para la participación ciudadana extraterritorial, constituyéndose en una medida importante e innovadora, ya que implica una reforma importante en la formulación y ejecución de la política exterior uruguaya respecto a los residentes fuera de fronteras. La creación de la Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación (D20) manifiesta la voluntad del Estado de ofrecer a la diáspora una nueva imagen de un Servicio Exterior y de la política migratoria.

Los Consejos Consultivo podrían definirse como organizaciones de ciudadanos uruguayos fuera de fronteras, que tienen como uno de sus objetivos principales el relacionamiento constante con el consulado y/o embajada de cada país en cuestión, para elevar dudas, sugerencias y propuestas al Estado uruguayo, representado allí por la embajada.

En la página web del Departamento 20 (<http://www.conexionuruguay.gub.uy>) se señala que los Consejos Consultivos *“están concebidos como típicos organismos de la sociedad. Ni responden ni están subordinados al Estado. El sentido de su existencia es la unión de la colectividad uruguaya en donde sea que esté y en particular si existe en el lugar una representación del Servicio Exterior en tanto la expresión del Estado uruguayo.*

²⁵ <http://www.conexionuruguay.gub.uy>

²⁶ Ídem 22

Se trata de un ámbito en donde sea en exclusiva la calidad de ciudadano uruguayo la condición para su pertenencia.”

Por tanto puede participar todo ciudadano uruguayo que lo desee. Los Consejos se encuentran integrados por representantes de los uruguayos del país donde se encuentren, y son elegidos en forma rotatoria. Los estatutos de funcionamiento serán formulados por cada Consejo Consultivo respetando así las particularidades de cada lugar y grupo, siempre y cuando se respete las dos enunciaciones principales: todo los uruguayos que viven en ese país pueden participar y la forma de funcionamiento debe ser democrática.

Por tanto, éstos actuarán autónomamente, promoviendo un mejor funcionamiento del Servicio Exterior, asesorarán y sugerirán cambios, mejoras en los servicios, como también en relación a políticas migratorias ya sean bi o multilaterales

También por otro lado, persiguiendo como fin la participación ciudadana y el encuentro de los uruguayos fuera de fronteras los CC *“son espacios para cultivar el encuentro y la recreación entre la colectividad, promover la solidaridad con el Uruguay, desarrollar la difusión de nuestra cultura dentro y fuera de la colectividad, promover el comercio exterior uruguayo e inversiones hacia el país, generar servicios que surjan importantes y necesarios para la colectividad, movilizarse para la solución de problemas existentes ante las autoridades del país de acogida o ante el Estado uruguayo (..)”²⁷.*

Pensando en un futuro si se aprueba el voto consular, los Consejos Consultivos estarían encargados de contribuir a que se efectivice ese derecho político.

Actualmente existen 35 Consejos Consultivos que ya están trabajando en los siguientes países: Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Chile, EE.UU., España, Francia, Italia, Suecia, México, Nueva Zelanda, Paraguay y Venezuela.

A finales de 2006 y finales de 2007, se han realizado respectivamente el Primer y Segundo Encuentro Mundial de Consejos Consultivos. En el Segundo

²⁷ Ídem 22

Encuentro se ha ratificado por parte de éstos, que se continúe con la intención de formar más Consejos Consultivos y se ha celebrado la sanción de la Ley de Migraciones 18.250 que reconoce a los CC como interlocutores legítimos de los uruguayos en el exterior, en su vinculación con el Estado y la sociedad uruguaya.

Por otro lado, en el Encuentro se ha llegado a diversos acuerdos y se ha establecido una agenda para los próximos encuentros. Se destaca por ejemplo que se realicen los Encuentros Mundiales de los Consejos Consultivos cada dos años (el próximo se realizaría en marzo del 2009), que se sesione en Encuentros Regionales (Cono Sur, Caribe y América del Norte, Europa y Oceanía) y que se gestione a través de organismos internacionales la subvención de los pasajes desde el exterior.

También se han establecido como objetivos para el 2008 y 2009, constituir un foro electrónico para la difusión y discusión de los temas generales, proponiendo como administrador permanente a un determinado Consejo (en forma rotativa); Instaurar la "Tarjeta Celeste" de descuentos a nivel mundial y crear una Oficina para el retorno²⁸.

En relación al voto en el exterior, los Consejos Consultivos ha creado una Comisión para discutir y trabajar en el tema. Dicha Comisión ha establecido y considerado la importancia de establecer nexos permanentes entre los CCs y las organizaciones de la sociedad civil uruguaya para realizar campañas de concientización sobre el reconocimiento del derecho al voto desde el exterior; de crear una estrategia global para una campaña; que cada CC aporte 10 dólares por mes; realizar Foros académicos, artísticos, deportivos; aprobar un logo común que identifique esta campaña; tener espacios de relacionamiento entre la diáspora y la población residente en Uruguay a través de los programas de TV digital del D20 para mostrar las realidades de cada CC y el sentido de pertenencia e identidad con el país; y proponer al D20 la instalación de carpas, exposiciones, afiches, etc. en todo el país para difundir el tema²⁹.

²⁸ Ídem 22.

²⁹ Ídem 22.

Oficina del Retorno

El proyecto de la Oficina del Retorno surge como iniciativa del Ministerio de Relaciones Exteriores y de los Consejos Consultivos. En el Segundo Encuentro Mundial de CC (diciembre del 2007) en Montevideo se discutió sobre este proyecto y se concluyó la necesidad de: *“Crear una oficina de retornados, sustentada por organizaciones del exterior, cuyo cometido esencial estaría dado por el trabajo hacia la población uruguaya retornante”*³⁰

El proyecto de La Oficina del Retorno se está llevando adelante desde enero de 2008 y se encuentra a cargo de Francisco Burguete³¹ como representante de los CC. Las funciones de apoyo, control y asistencia se encuentran a cargo de los CC, del D20 y de los propios usuarios.

La población objetivo, en general, es toda persona que desee retornar al Uruguay cualquiera sea su situación³² y el objetivo principal es la: *“Creación y desarrollo de la Oficina del Retorno, institución no de pasiva espera a los posibles usuarios de sus servicios sino dedicada a la activa generación y difusión de mejores condiciones para el retorno de los uruguayos en el exterior”*(Proyecto de Oficina del retorno, realizado por Francisco Burguete 2007)

Dicha oficina tiene como actividades principales: la generación de convenios, reglamentaciones especiales, procedimientos especiales (tarifas, precios

³⁰ <http://www.conexionuruguay.gub.uy>

³¹ Ciudadano uruguayo, vivió en Suecia durante todo el período de la dictadura, retornó y luego emigró nuevamente en el 2004 hasta el 2007. Integró el Consejo Consultivo de Gotemburgo (Suecia) y actualmente es el coordinador del proyecto de la Oficina del Retorno y representante de los Consejos Consultivos.

³² Toda persona: sin actividad laboral pero con situación económica desahogada, que desea regresar al Uruguay a estudiar, en actividad económica que desean regresar haciendo una inversión económica determinada, en actividad económica que desean regresar, aportando sus conocimientos y capacidades, y acceder a una ocupación remunerada, personas en situación de riesgo, ancianos sin jubilación ni pensión, menores de edad, discapacitados, débiles o enfermos, mujeres embarazadas, personas en situación de indigencia u otra forma de vulnerabilidad (Proyecto Oficina del Retorno realizado por Francisco Burguete)

o descuentos especiales para retornantes) y brindar información de todo tipo para facilitar la reinserción de los retornantes.

En marzo de 2008 el proyecto estaba aprobado a nivel interno y se encontraba en su etapa inicial, en la búsqueda de financiación y generación de convenios. Se estaban efectuando conversaciones con el Ministerio de Economía en relación a la Ley de inversiones, para establecer que si el inversor es uruguayo y retornante se le agregue algún plus en los beneficios tributarios y en los plazos (Entrevista Francisco Burguete³³).

También se han llevado adelante conversaciones con el Ministerio de Salud Pública *“en torno al asunto de cómo ingresa el retornado al Sistema Nacional Integrado de Salud, (...) porque las puertas normales de ingreso están vinculadas a alguna prestación laboral, jubilatoria, entonces el tipo que viene y no tiene eso, ¿cómo lo atendemos?, y también “en torno a los que vienen al Uruguay de paseo que también es importante y es una fuente de ingreso interesante para el Uruguay”*(Francisco Burguete, 2008).

Finalmente, se están realizando conversaciones con el BPS, en relación a generar acuerdos jubilatorios y con el Ministerio de Educación y Cultural para promover el intercambio cultural, así como también el reconocimiento de los *kim cx* artistas uruguayos fuera de fronteras. Con respecto al tema de la vivienda, se explorará junto al Ministerio de Vivienda y al Movimiento Cooperativo en la idea de crear cooperativas de uruguayos residentes en el exterior que se encuentran ahorrando para una vivienda, o también la idea de una cuenta hipotecaria. Con la Universidad, entre otros, una de los aspectos principales a mejorar y agilizar es la cuestión de las reválidas de los títulos (Francisco Burguete, 2008).

Según los tiempos establecidos en el proyecto, en junio de 2008 se estaría inaugurando el local de la Oficina del Retorno.

³³ Entrevista realizada por Vera Salomón, el 14 de marzo de 2008 en la Intendencia Municipal de Montevideo.

Cuenta a distancia BROU

La cuenta a distancia es un servicio bancario para los uruguayos y uruguayas residente en España o EE.UU. Este servicio surge de la iniciativa del Banco República y el Ministerio de Relaciones Exteriores y se encuentra en funcionamiento desde octubre de 2007.

El servicio que se puede contratar es una Caja de Ahorros en pesos, dólares o euros. El inicio de la solicitud la puede realizar cualquier uruguayo mayor de 18 años que resida en España o EE.UU., que tenga correo electrónico y que presente debidamente la documentación necesaria (2 documentos de identidad y comprobante de ingresos) en el consulado correspondiente³⁴.

Se puede realizar diferentes tipos de operaciones, entre ellas, depósitos (remesas³⁵ desde bancos en el exterior y en dependencias del BROU en Uruguay), transferencias entre cuentas del BROU, giros a cualquier persona en Uruguay, pago de facturas, pagos de tarjeta de créditos o prepagas emitidas por el BROU (propias o de terceros) y retiros en cajeros automáticos en el exterior y en dependencias del BROU Uruguay.

34 En EE.UU. se puede presentar en los Consulados de Nueva York, Washington, Miami, Chicago y Los Ángeles. En España en los Consulados de Madrid, Barcelona y Santiago de Compostela.

35 Las cifras estimadas para el 2004 de las remesas, van de 50 a 105 millones de dólares americanos, lo cual representa entre el 0,5% y 1% del PBI. (Pellegrino y Vigorito 2005 en Taks, 2006)

Ley de Migración N° 18.250

En relación a la legislación existente sobre migración, en diciembre de 2007 se aprobó la nueva Ley de Migración N° 18.250 la cual legisla mayoritariamente sobre el ingreso de migrantes a nuestro país. Con respecto a los uruguayos fuera de fronteras establece que el Estado fomentará convenios con otros países donde residan uruguayos, con el objetivo de garantizar igualdad de trato con los nacionales de dichos Estados. También establece que la Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación, se hará cargo de coordinar la política nacional de vinculación y retorno con la diáspora, estableciendo que debe tener en cuenta las sugerencias de los Consejos Consultivos. En relación a estos últimos la Ley los legitima como interlocutores de los uruguayos en el exterior.

También se establece que la declaración de los nacimientos de hijos de padre y/o madre uruguayo ocurridos en el exterior, podrán hacerse ante los Agentes Consulares.

Facilidades existentes para el retorno

La Ley también establece que los uruguayos que desean retornar, habiendo vivido más de dos años en el exterior, podrán ingresar al país sin pagar impuestos:

- los bienes muebles y efectos que alhajan su casa habitación.
- las herramientas, máquinas, aparatos e instrumentos vinculados con el ejercicio de su profesión, arte u oficio.
- un vehículo de su propiedad, por única vez, y el cual no podrá ser transferido hasta transcurrido un plazo de 4 años desde que se ingresó al país. (Ley N° 18.250).

Vinculación con los migrantes altamente calificados

En relación a la vinculación con los migrantes altamente calificados, existen varias iniciativas para fomentar la vinculación con éstos.

Para evitar la “pérdida de cerebros” (ya que las personas altamente calificadas emigran del país) en su totalidad, se propone la idea de “circulación de cerebros” promoviéndose desde la década del 90 programas que buscan *“transformar en ganancia de cerebros, a partir de la circulación de uruguayos desde y hacia Uruguay fomentando el trabajo en red”* (Taks; 2006: 150).

Existen programas como por ejemplo PEDECIBA (Programa de Desarrollo de las Ciencias Básicas) creado en 1986 e impulsado por la Universidad de la República y el MEC que persigue ese objetivo³⁶. Otros como el CUAC (Circulación de uruguayos altamente calificados) y “Recuperación de la Diáspora Intelectual y Científica” llevado adelante por el MEC se promueven también en la actualidad para vincularse con la diáspora calificada (Taks; 2006). También CSIC cuenta con programas para el retorno de investigadores provenientes del exterior y docentes de la UDELAR que realizaron estudios en el extranjero³⁷.

³⁶ [http:// www.pedeciba.edu.uy](http://www.pedeciba.edu.uy)

³⁷ Extraído de [http:// www.csic.edu.uy/nuevos-programas/NuevosProg.html](http://www.csic.edu.uy/nuevos-programas/NuevosProg.html)

El aporte de la sociedad civil en este fenómeno

A nivel de la sociedad civil, en Uruguay existen³⁸ dos ONG que trabajan en relación con la diáspora: Idas y Vueltas y Puente al Sur.

La ONG Idas y Vueltas³⁹ funciona desde 2003 y es una Asociación de familiares y amigos de emigrantes. Se dedica a apoyar a los emigrantes en varios aspectos: apoyo psicológico; apoyo para realizar diferentes trámites; para legalizar su situación en el país receptor; y para retornar, También brinda apoyo a los familiares y amigos que se quedan en el Uruguay.

Idas y Vueltas considera un cambio muy positivo la creación del D20 colocando la importancia de que haya un lugar para acercarse y tratar el tema “Ahora acá hubo un cambio muy grande desde que se puso el D20 porque nosotros ahora estamos conociendo gente que viene por el tema de las reuniones de los Consejos Consultivos..., tenemos un lugar...hay gente que se mueve mucho..”(Entrevista Nelson Álvarez⁴⁰)

Por otro lado existe Puente al Sur, ONG que promueve la solidaridad y la cooperación entre la diáspora y el país, implementando proyectos de desarrollo, ayuda humanitarias, sensibilización y emprendimientos de economía social en el Uruguay. La visión de Puente al Sur es ser reconocida como un interlocutor legítimo, confiable, eficaz para el desarrollo de relaciones de cooperación con el país, en particular con las organizaciones y entidades que desarrollan proyectos en los Municipios del interior⁴¹.

Ambas ONGs trabajan para fortalecer los lazos entre la diáspora y el país, considerando importante la vinculación y el desarrollo de acciones que promuevan la inclusión y el respeto de los derechos de todos los uruguayos.

³⁸ Al menos estas dos ONGs son la que nosotros pudimos conocer y acceder a la información.

³⁹ La información sobre la ONG fue obtenida por una entrevista realizada a Nelson Álvarez, integrante de dicha ONG y por la pág <http://www.larepublica.com.uy/2004/02/28/comunidad>.

⁴⁰ Nelson Álvarez es integrante de la ONG “Idas y Vueltas”. Dicha entrevista fue realizada por Vera Salomón el 22 de enero de 2008 en la casa del entrevistado.

⁴¹ (<http://www.puentealsur.org.uy>).

Capítulo IV

Análisis de las políticas y programas de retorno y vinculación existentes

En el presente capítulo haremos una aproximación al análisis de las políticas y programas anteriormente descritos, tomando como insumo el material recabado de las entrevistas realizadas y la revisión bibliográfica sobre las políticas y programas.

En un primer momento haremos referencia a los programas existentes y en proyecto, para el retorno; utilizando como eje de discusión si los programas existentes habilitan o posibilitan el retorno, considerando el apoyo para la reinserción del migrante que decidió retornar. Tomaremos para esto los factores que se tienen en cuenta ante un proyecto de retorno: vivienda, salud, trabajo, jubilación, trámites burocráticos, entre otros. Por último se abordará sobre la concepción que presentan los entrevistados acerca de estos programas y sobre cuáles aspectos habría que profundizar.

Con respecto a la política de vinculación, utilizaremos como eje de análisis: la comunicación y relación entre Consejo Consultivo-Embajada y/o Consulado; el impacto de las sugerencias de los CC en la política existente y los objetivos en sí mismos de la política de vinculación.

En relación a los programas de retorno: Consideramos que en la actualidad nos encontramos frente a una carencia de programas que promuevan el retorno y apoyen la reinserción del retornante. Entendemos que se establecen facilidades⁴² para los retornantes que son necesarias, pero que no habilitan a poder retornar. Además entendemos que estas facilidades apuntan sólo a un apoyo material (traer

⁴² Estas facilidades fueron desarrolladas en el apartado anterior.

determinadas cosas) lo cual no hace posible una reinserción integral de las personas.

Pensando en los distintos aspectos que son fundamentales para una real reinserción del retornante: vivienda, salud, trabajo, jubilación, educación; las actuales facilidades como mencionamos, no contemplan estos aspectos. Sin embargo, el proyecto de la Oficina del Retorno sí los está considerando, pero aún falta su efectivización. Francisco Burguete señala la importancia de la creación de la oficina “...los que están afuera y que muchos de ellos desean retornar... cuántos de ellos pueden retornar y cuánto de eso puede depender de las instancias de una política estatal y societaria, inclusiva que facilite eso....por ahí está el asunto de por qué hay que tener una oficina del retorno”(Entrevista Francisco Burguete).

Expertos entrevistados en el tema, señalaron la necesidad de profundizar la política actual y de integrar aspectos nuevos que hagan posible un proyecto de retorno. Así lo señalaba en la entrevista realizada, Adela Pellegrino⁴³:

“políticas de retorno como te digo, que la gente puede reemigrar no cuando sea viejo y jubilado sino que pueda, que sea más fácil el crédito en la vivienda o tener alguna seguridad de poder buscar trabajo, tener 3, 4 meses (...) esas políticas serían las más importantes, las de empleo, y alternativas que la gente pueda volver con algún apoyo de manera que después puedan nadar, ¿no?...”

Y así lo señala Mariana González:

“acuerdos jubilatorios, reconocimientos de títulos, mayor facilidad para reconocer y homologar los títulos...son cosas clicas, donde muchas instituciones están involucradas donde se requiere una voluntad y coordinación que eso ya es complicado....que la gente del exterior pueda ahorrar acá para comprarse una vivienda...se... podría hasta pensar en yo no me acuerdo si en las 40 medidas inclusive no había algo, había propuestas de este tipo...todo el tema de facilitar bolsas laborales, de repente para los hijos de uruguayos en el exterior algún tipo de

⁴³ Historiadora y Demógrafa. Profesora del Programa de Población de la Facultad de Ciencias Sociales de la UdelaR. La entrevista fue realizada por Vera Salomón, el 20 de noviembre de 2007 en la Facultad de Ciencias Sociales- UdelaR.

programa que les permita hacer pasantías laborales acá” (Entrevista Mariana González)

Consideramos que el proyecto de la Oficina del retorno sería el primer programa de retorno existente después de la salida de la dictadura, por lo cual lo visualizamos como un avance muy importante en la política migratoria. También nos parece pertinente señalar el énfasis presente en la necesidad de crear una política de estado inclusiva que apoye la reinserción de los retornados.

El objetivo del proyecto, expuesto anteriormente, presenta la voluntad de realizar diversos convenios con diversas instituciones que realmente permitan y habiliten la reinserción y la efectivización el proyecto de retorno que tantos uruguayos desean.

Sin duda que la decisión de retornar se encuentra en el ámbito privado, siendo una decisión familiar o individual, pero consideramos que este tipo de políticas que brindan información, apoyo y que hacen más fácil la reinserción del retornante, es un elemento clave a la hora de tomar la decisión.

Por otro lado Francisco Burguete señala la importancia de que la sociedad identifique esta problemática y considere la importancia de tomar medidas al respecto:

“Hay que convencer al conjunto de la sociedad de que los que están emigrados no son una carga sino un recurso (...) yo estoy preocupado por la diaria por los diferentes convenios y todo eso pero estoy preocupado por el aspecto global, como engranar al conjunto de la sociedad uruguaya en este asunto, como lograr que visualice el problema, que visualice que tenemos que tener una respuesta largo placista, consensuada... hay que armar una política de Estado consensuada que valore a la diáspora de otra forma, que actúe inclusivamente generando vínculo, identidad, ciudadanía y va a tomar su tiempo, Vera, estoy seguro...” (Entrevista Francisco Burguete).

En este sentido se presenta la inquietud sobre que rol juega la academia, los investigadores en este aspecto, como “comunicadores”, informantes, para hacer visible este fenómeno a la sociedad. Es así entonces que consideramos la importancia y necesidad de ampliar el escaso conocimiento y bibliografía sobre el tema, para así conocer más y mejor este fenómeno, conocerlo desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo y así poder planificar políticas eficientes que intervengan en el fenómeno.

En relación a la política de vinculación instaurada por el Departamento 20 y operativizada en los Consejos Consultivos mayoritariamente⁴⁴, entendemos que la creación de los CC es un avance muy significativo en materia de vinculación con la diáspora. Constituye la primera política en la historia del Uruguay que núcleo (o intenta nuclear) a todo tipo de ciudadano uruguayo residente en el exterior sin distinción alguna (no importa su educación, ni orientación política) que busca la participación y vinculación con el país de origen.

Si bien no se puede considerar representativo la opinión del Consejo Consultivo entrevistado⁴⁵, sí nos acerca a una idea de cómo visualizan este espacio, cómo trabajan y en qué están los uruguayos en el exterior.

En relación al vínculo del CC con la embajada, una integrante señala:

“antes no todos teníamos entrada, osea había fiestas del 25 de agosto, fiestas así de la comunidad pero era un grupo los que se enteraban...pero claro la comunidad se reunía por otros lados, pero no tan relacionada, (...) pero si efectivamente ahora el contacto es mucho mejor (...) incluso el embajador es uno más de nosotros, viene a nuestra reuniones, a las actividades, estamos en contacto constante con él”
(Entrevista CC, México)

44 También existe el Registro de Nacionalidad y Ciudadanía y el sitio en Internet del D20.

45 Se realizó una entrevista a los integrantes del Consejo Consultivo México D.F. Dicha entrevista la realizó Vera Salomón el 20 de febrero de 2008 en el lugar de reunión de este CC, en la Ciudad de México.

La visión del Consejo Consultivo en relación al vínculo con la embajada es considerada como positiva, señalan que ha mejorado mucho, que tienen diálogo, constituyéndose un vínculo mucho más cercano que antes, concluyendo que la creación del CC los ha favorecido en el vínculo.

También se señaló durante la entrevista que el apoyo hacia el CC es “moral” y no económico⁴⁶, señalando que apoyan las actividades que organiza la comunidad de uruguayos⁴⁷.

Consideramos, si bien no podemos generalizar, que la creación de los CC como espacios oficiales de participación y comunicación con el país, han favorecido en la vinculación de la diáspora y la embajada.

Dialogando acerca de los objetivos de los Consejos Consultivos el Presidente del CC México D.F señaló:

“Bueno, acá hay varios CC que están funcionando bien, el de acá..bueno..(se ríe)...lo de los objetivos bueno para nosotros son muy claros. Uno de los objetivos principales era el tema del voto en el exterior, fue el tema que llevó a los CC a juntarse. Pero ahora han aparecido otros temas que están nucleando mucho a la gente de los CC, no solamente acá sino en todo el mundo, que es el tema del retorno (...) el cuento que nos hacen aquí es que la situación del Uruguay ha cambiado muchísimo que el desempleo ha bajado, el crecimiento es del orden de 7, 8 % y que se dan las condiciones ahora que no se daban hace 2 o 3 años atrás o 10 años atrás de regresar...entonces lo que plantean es un apoyo importante para la gente que regresa” (Entrevista CC México)

En relación al tema del retorno, todos los miembros del CC se encontraban enterados de las facilidades para el retorno existentes y de las nuevas ideas que están surgiendo de la Oficina para el Retorno.

⁴⁶ Ver anexo metodológico.

⁴⁷ En la entrevista cuentan que desde hace años existe la Casa de la Amistad Uruguay-México y la mayoría de los integrantes del CC también forman parte de aquella y desde ese colectivo se promueven los mismos objetivos que en CC.

Se pude visualizar que existe comunicación y flujo de información entre el D20 y el CC (debido a la información que tenían de las facilidades y del proyecto de la Oficina), democratizándose ésta, uno de los objetivos del D20.

Señalaron que a su parecer la mayoría de los uruguayo desearían regresar⁴⁸, y muchos de ellos también, pero que la inquietud de conseguir trabajo al retornar es una de las mayores preocupaciones *“a mi personalmente si mañana me dicen tenés un trabajo con que me dé para vivir decentemente, ni con auto....comer todos los días, atenderme con un médico, vivir tranquila, me voy ya!”*(Entrevista CC, integrante del CC).

En este sentido, parecería que lo primero que habría que pensar para la reinserción de los retornados, serían políticas de reinserción laboral utilizando las potencialidades de cada individuo.

También señalaron los integrantes del CC que la necesidad que presentan más los emigrantes, es de trabajo y que es la causa mayor de la emigración⁴⁹.

Puntearon como otro problema de las generaciones que emigraron hace más de 20 o 30 años, la problemática de que los hijos son nacionales del país receptor con un vínculo fuerte con el Uruguay, pero que se encuentran asentados en ese país y por tanto el retorno al Uruguay implicaría una separación de sus hijos y nietos. Presentan que hay casos de jubilados en buena posición económica debido a su jubilación europea, que viven seis meses en Uruguay y seis en el país receptor donde reside su familia (hijos y nietos).

En este sentido podemos visualizar como los jubilados ingresan dinero al país en sus estadías en Uruguay, constituyéndose un gran potencial económico.

También se podría concluir, que a medida que pasan los años para el emigrante es más difícil pensar en un retorno puro, ya que parte de su familia quedaría en el país receptor.

⁴⁸ Una investigación acerca de los uruguayos en España señala que “(...) migrantes recientes se describen a sí mismos como exiliados, pero esta vez económicos; viven su migración como un desgarramiento y tienen presente el retorno como objetivo final del viaje” (Moraes, N, 2007:186).

⁴⁹ Igualmente hay que tener en cuenta que la emigración no es unicausal y hay varios aspectos que influyen en la decisión de emigrar.

Teniendo en cuenta que otro de los objetivos para los que fueron creados los CC era promover que éstos pudieran comunicar deseos, sugerencias, propuestas a las autoridades consulares, indagamos acerca de que sugerencias realizó el CC México D.F.

“La principal era promover el voto desde el exterior, darle participación a los uruguayos que están afuera, y también promover el reconocimiento del trabajo de la gente, acuerdos jubulatorios, hacer intercambios culturales (...) lo ideal sería que se pudiera retornar (...) y que se tuviera más relación, una relación no formal, por ejemplo lo que nos falta es información, información de lo que está pasando, de temas sociales, de lo que pasa en la calle, que está pasando en la gente..”

Como se puede visualizar la principal demanda es ejercer el derecho político de poder votar desde el exterior, demanda principal por parte de la mayoría de la diáspora. Así lo reitera un integrante del CC *“Uno de los objetivos principales era el tema del voto en el exterior, fue el tema que llevó a los CC a juntarse (...) son derechos que nosotros suponemos que tenemos como uruguayos...”*

Se manifiesta entonces la importancia del reconocimiento del derecho al voto que poseen los uruguayos fuera de fronteras *“la extensión de algunos derechos de ciudadanía (derecho al voto, total o restringido a elecciones parciales o locales) a residentes en el exterior constituye quizás el factor más importante de reconocimiento y una de las principales reivindicaciones de las comunidades de emigrantes”* (Pellegrino y Moreira, 2001: 123).

Considerando que en los Estados democráticos, votar y decidir es una relación básica y principal entre los ciudadanos y el Estado, entendemos fundamental la discusión en la agenda pública de este tema y no esperar a la época de elecciones para que se presente. Cabe señalar que el Frente Amplio ha puesto en discusión este tema, estando de acuerdo en habilitar el voto desde el exterior. Sin embargo no se ha podido plasmar ya que para la aprobación se necesita

mayoría especial parlamentaria y no se ha llegado debido a que el Partido Colorado y Nacional no se encuentran de acuerdo con el voto epistolar.

Por otro lado se señaló el tema de los acuerdos jubilatorios, buscando que se reconozca el trabajo de las personas más allá del lugar donde realizaron la actividad, y que se efectivice un derecho social: la jubilación.

También señalaron señala la necesidad de profundizar más el vínculo entre los CC y el país, para así obtener una mayor información heterogénea sobre la situación del país y no sólo obtener la oficial. En este aspecto, los actores ideales para llevar adelante esta demanda son tanto las organizaciones de la sociedad civil como también (en el ámbito privado) la familia y amigos. Pensando en este vínculo, entendemos que este flujo de información y comunicación entre la diáspora y el Estado constituye un factor clave para poder profundizar en el tema, conocer la diáspora y las problemáticas de ésta.

Para terminar, nos parece pertinente señalar que entendemos que la existencia actual de 35 CC en todo el mundo y los encuentros realizados de todos lo CC durante dos años consecutivos, dan cuenta de un impacto positivo en la diáspora de ésta política de vinculación.

Finalmente, consideramos que la creación de la cuenta a distancia del BROU es una buena propuesta concreta para los uruguayos que viven en España y EEUU que facilita el envío de remesas desde el exterior, evitando la mediación de las empresas privadas, que son muy costosas, existentes en todo el mundo.

Nos parece pertinente visualizar en qué situación o en qué estado se encuentra la discusión e intervención en el fenómeno de tres actores que hacen a la realidad del país: Academia, Sociedad Civil y Estado.

Estado de intervención y discusión del fenómeno en la Academia, Sociedad Civil y Estado.

Academia	Sociedad Civil	Estado
<p>-Escasos estudios académicos sobre el fenómeno migratorio.</p> <p>-Hay más estudios cuantitativos que cualitativos.</p> <p>-Carencia de estudios sobre las políticas existentes que intervienen en el fenómeno. €</p> <p>-Carencia de estudios sobre el impacto de la migración en lo económico, cultural y social del país; así como también en las familias y en la identidad de las personas.</p>	<p>-Existen dos organizaciones no gubernamentales que trabajan con la diáspora y con las familias.</p> <p>-Denuncian situaciones de maltrato a emigrantes (Idas y Vueltas)</p> <p>-No existen programas de reinserción socioeconómica para retornados, como si existieron a la salida de la dictadura por parte de este sector.</p> <p>-No existen estudios sobre el tema.</p>	<p>-Desde el 2005 se han comenzado a implementar programas y políticas de vinculación con la diáspora, constituyendo un cambio importante en la política migratoria.</p> <p>-Aprobación de la nueva Ley de Migración N° 18.250</p> <p>-A partir de enero de 2008 comienzan a aparecer iniciativas para intervenir en relación al retorno.</p> <p>-Discusión en torno al voto desde el exterior.</p>

Elaboración propia

Podemos concluir que: por la carencia de investigación sobre el tema, las pocas organizaciones de la sociedad civil existentes que trabajan con la diáspora y por la carencia de programas de reinserción para retornados, el fenómeno migratorio y la inclusión de la diáspora en la vida del país (ya sea para retornar o vincularse), todavía no ha cobrado socialmente la importancia que merece a nuestro entender.

Sin embargo desde el gobierno se está instituyendo un cambio en materia de políticas de vinculación y legislación migratoria que amplía la acción del Estado

hacia los migrantes, aunque merece la pena aclarar que los recursos destinados para esto continúan siendo muy escasos.

Consideraciones finales

Teniendo en cuenta que la migración en Uruguay y en el mundo tiende a extenderse, y ya no es un evento excepcional en la vida de las personas sino que es una “forma de vivir o sobrevivir”, es que entendemos necesario el desarrollo de políticas estatales que vinculen e integren a la diáspora (el 14% de los uruguayos) como ciudadanos, llevándonos a cuestionar la concepción de nación y ciudadanía vinculada y acotada a un territorio.

Durante todo el trabajo hemos intentado mostrar la existencia de la migración como un fenómeno estructural en Uruguay, llevando a que muchos uruguayos por diversos motivos abandonen el territorio nacional. Sin embargo este alejamiento del territorio no significa que el migrante se desvincule del país ni de sus redes de pertenencia (familia, amigos, organizaciones sociales, etc.), por el contrario, hemos visto que los migrantes se vinculan con varias sociedades a la vez y que continúan vinculándose con su país de origen a través de organizaciones, del envío de remesas, de su familia, volviendo al país por tiempos acotados a pesar de no vivir en él.

En este sentido quisimos aportar conocimiento acerca de las políticas de vinculación y los programas de retorno existentes en estos últimos años para conocer cómo el Estado uruguayo ha respondido y que acciones ha llevado adelante en relación con la diáspora.

En lo referente a los programas de retorno, podemos concluir que sólo hubo un momento en la historia del país que se llevó adelante una política de retorno, donde estuvieron vinculados el Estado y la Sociedad Civil, a la salida de la dictadura, aunque se señala que no tuvo un impacto significativo en la reinserción de los retornados (Pérez;2001). En la actualidad se comienza a plasmar la idea de crear una Oficina para el Retorno buscando apoyar la reinserción de los retornados, iniciativa que valoramos muy positivamente ya que hay muchos

uruguayos que tienen presente el retorno, y la realización de una política en este sentido podría motivar y facilitar el retorno de muchos. Sin embargo, nos cuestionamos qué tan importante es la efectivización de esta Oficina para el gobierno, ya que no se presenta intención por parte de éste de financiar el proyecto, por lo cual si bien se apoya y promueve, no se establecen los medios necesarios para llevarla a cabo, lo que nos lleva pensar que no es prioritario realizar políticas en este sentido.

Con respecto a la vinculación con la diáspora, pudimos notar que existe una voluntad desde el gobierno actual de profundizar la relación con los compatriotas en el exterior y continuar con la política de vinculación, que a nuestro entender ha tenido un impacto positivo dentro de la diáspora. Sin embargo entendemos fundamental que la diáspora tenga “voz y voto” en lo que refiere a la vida y futuro del país, entendiendo que hasta la actualidad los derechos de ésta se encuentran vulnerados debido a que varios de nuestros representantes no tienen o no quieren tener en cuenta al 14% de los uruguayos.

Por otro lado queremos rescatar también que a nuestro entender lo que debe primar a nivel internacional y en particular en Uruguay para promover la efectivización de los derechos de los migrantes, es que quienes circulan son personas, humanos, por lo cual lo prioritario es la condición de humano y no la de su nacionalidad u origen. En este sentido la aprobación de la nueva Ley de Migración muestra un avance en materia de legislación en relación a la inmigración, entendiendo que nuestro país (aunque de menor escala que otros países como España, EE.UU., Francia, etc) también recibe migrantes y debe respetar y efectivizar los derechos de éstos, evitando y desaprobando cualquier manifestación xenofóbica en nuestro país.

También nos parece pertinente señalar la importancia de dicho fenómeno para el Trabajo Social como disciplina que interviene en las políticas públicas,

siendo las migraciones y sus diversas dimensiones, expresión y manifestación de la Cuestión Social⁵⁰.

Consideramos finalmente, que las acciones prioritarias a llevar adelante en relación con la diáspora serían, en primer lugar: extender los derechos políticos a los ciudadanos uruguayos que viven fuera del territorio, profundizar el vínculo con la diáspora y generar convenios bi o multilaterales que garanticen los derechos humanos de los uruguayos migrantes; así como también concretizar la Oficina del Retorno. En segundo lugar, aunque no de menor relevancia, consideramos que es prioritario generar investigación sobre el impacto social, cultural, económico y familiar que producen las migraciones.

Por último queremos aclarar que si bien el fenómeno migratorio posee aspectos negativos para el país y para los propios migrantes, como ser la pérdida de mano de obra calificada y de jóvenes para el primero y desarraigo familiar, restricción de derechos, entre otros, para el segundo, también cuenta con aspectos positivos para los migrantes como, conocer otras culturas, intercambio cultural, adquirir formación académica y conocimientos nuevos y para el país entrada de remesas, de conocimiento, entre otras. En este sentido, no fue la intención del presente trabajo darle a la migración una connotación negativa, sino que lo hemos considerado como un hecho empírico al cual hay que hacer frente y no seguir dándole la espalda.

⁵⁰ Concebimos a la cuestión social como "un conjunto de problemas sociales, políticos y económicos que se generan con el surgimiento de la clase obrera dentro de la sociedad capitalista, no es una problemática nueva. Se relaciona directamente a las propias secuelas del orden burgués, es decir, se refiere a los aspectos derivados del proceso de constitución y desarrollo del propio capitalismo(...)la cuestión social no es sólo desigualdad y antagonismos, también es rebeldía y resistencia. Esto significa que, en cuanto totalidad contradictoria, debe ser pensada en una doble dimensión: como expresión de las desigualdades y antagonismos sociales (pobreza, desempleo, exclusión, miseria, etc) y al mismo tiempo como forma de presión social (movimientos sociales, organización sindical, grupos que reivindican derechos de las minorías, etc". (Pastorini, 2001:73 y 78)

Parecería que estamos transitando por un camino donde se comienza a valorizar a la diáspora, los derechos de ésta y donde hay intención de “extender las fronteras” del Uruguay.

Bibliografía

- AGUIAR, C (1982) "Uruguay: país de emigración" Banda Oriental. Montevideo
- AGUIAR, César; A, Longhi y E, Méndez; J, Notaro y A, Cansan (1990) "La migración de retorno". CIEDUR/FCU, Montevideo.
- BARAIBAR, X (2003) "Las paradojas de la Focalización" En prensa en la Revista de Servicio Social y Sociedad. San Pablo. Mimeo.
- BOGDAN, R. y TAYLOR, S. (1988). "Introducción a los métodos cualitativos de investigación" Paidós. Barcelona
- CABELLA, W.; PELLEGRINO, A. (2007) "Emigración: Diagnóstico y aportes para discutir políticas". En Calvo, J.C., y Mieres, P. (compiladores) (2007) "Importante pero urgente: Políticas de población en Uruguay". UNFPA/RUMBOS, Montevideo
- CABELLA, W.; PELLEGRINO, A. (2006) "Una estimación de la emigración internacional uruguaya entre 1963 y 2004". Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo
- CALVO, J.C. (2007) "¿Qué es una política de población?". En Calvo, J.C., y Mieres, P. (compiladores) (2007) "Importante pero urgente: Políticas de población en Uruguay". UNFPA/RUMBOS, Montevideo
- CALVO, J y MIERES, P (2007) "Importante pero urgente: Políticas de población en Uruguay" Ed. Rumbos. Montevideo
- CEPAL (2004) "Globalización y desarrollo" s/d Santiago de Chile

-DE MARTINO, M (2001) "Políticas Sociales y familia. Estado de Bienestar y neo-liberalismo familiarista" En: Revista Frontera N° 4 Departamento de Trabajo Social FCS-UDELAR. Montevideo

-FRANCO, R (2001) "Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia" Ed. Siglo XXI, México

-KYMLICKA, W y Norman Wayne (1997) "El retorno del ciudadano" Revista Agora N° 7, año 3; Buenos Aires

-MARSHALL, T.H (1967) "Ciudadanía, Clase Social e Status" Ed Zahar Río de Janeiro-Brasil.

-MIDAGLIA, C (2001) "La ciudadanía social en debate" en "Ciudadanía en Tránsito" Ed. Banda Oriental. Montevideo

-MIDAGLIA, C (1995) "Reforma del estado: un análisis alternativo" en Revista Fronteras, N° 1. Ed Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Trabajo Social, Universidad de la República. Montevideo

-PASTORINI, A (2001): "La cuestión social y sus alteraciones en la contemporaneidad" En: Temas de Trabajo Social. Debates, desafíos y perspectivas de la profesión en la complejidad contemporánea. FCS, UDELAR, DTS. Montevideo, Uruguay.

-PELLEGRINO, A; M, CONSATNZA (2001) "Ciudadanía y migración: las fronteras del Uruguay como comunidad política" en Gioscia, L (comp) : "Ciudadanía en Tránsito" Ed. Banda Oriental. Montevideo

-PELLEGRINO, A; VIGORITO, A (2005) "La emigración uruguaya durante la crisis de 2002" Documento de trabajo, Instituto de Economía FCS-UdelaR, Montevideo

-PELLEGRINO, A. (1994), 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, INJU, CEPAL, OIM, Montevideo.

-PEREIRA, P (1998): "La política social en el contexto de seguridad social del Welfare State: la particularidad del Asistente Social" En: Revista Servicio social e sociedade. Nº 56. Editorial Cortéz. San Pablo, Brasil.

-SUPERVIELLE, M (1989) "Recuento histórico de las Políticas Migratorias en el país y propuestas de nuevas políticas" en Cuadernos de Facultad de Derecho y Ciencias Sociales Vol II, número 11. Montevideo

-VALLES, M. (1997). "Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional". Madrid

-VILLA, M y MARTINEZ, J (2004) "Migración Internacional en América Latina y el Caribe: Una revisión de patrones y tendencias" Santiago de Chile.

Artículos digitales consultados

-CASTELS, S. (2000) "Globalización y migración: algunas contradicciones urgentes" <http://www.unesco.org/issj/rics156/castlesigcspa.html> [Consultado 28.12.2007]

-DOMINGUEZ, P (2007) ¿Qué es una política de vinculación? Montevideo

-OIM Informe Anual de Actividades 2005. Montevideo <http://www.oimuruguay.com> [Consultado 12.08.2007]

-Ley de Migración N° 18.250 (2007) Disponible en Internet: <http://www.parlamento.gub.uy> [Consultado 25.02.2008]

-LUDGER, P (1999) "La migración internacional en tiempos de globalización. Varios lugares a la vez" Disponible en Internet: <http://www.nuso.org/revista.php?n=164> [Consultado 28.03.2008]

-O'DONNELL, G (1993) "Estado, democracia y ciudadanía" en Revista Nueva Sociedad N° 128. Disponible en <http://www.nuso.org/revista.php?n=128> [Consultado 12.07.2007]

-MACADER, D; PELLEGRINO, A (2007) Informe sobre migración internacional en base a los datos recogido en el módulo migración. (Encuesta Nacional de Hogares ampliada 2006) Disponible en <http://www.ine.gub.uy> [Consultado 01.08.2007]

-MORAES, N (2007). "Identidad transnacional, diáspora/s y nación: Una reflexión a partir del estudio de la migración uruguaya en España". *En publicación: Cultura y Transformaciones sociales en tiempos de globalización. Perspectivas latinoamericanas.* Mato, Daniel; Maldonado Fermín, Alejandro ISBN 978-987-1183-66-1

Disponible

en:

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/campus/mato/Mena.pdf>

[Consultado 03.04.2008]

-PARELLA, S (2007) "Los vínculos afectivos y de cuidado en las familias transnacionales migrantes ecuatorianos y peruanos en España" en Red de revistas científicas de América latina y el Caribe, España y Portugal. Universidad Autónoma de México, VOL IV, Número 002. pp: 151-188. Año 2007. Disponible en <http://www.redalyc.uaemex.mx> [Consultado 03.04.2008]

-PELLEGRINO, A et. al (2003) "La emigración en el Uruguay actual. ¿El último que se vaya que apague la luz?". Disponible http://www.unesco.org/centromontevideo/documentospdf/emigracion_uruguay.pdf [Consultado 15.07.2007]

-PELLEGRINO, A (2003). "Migración de mano de obra calificada desde Argentina y Uruguay". Programa de Migraciones Internacionales OIT Ginebra. Disponible en <http://www.adital.com.br/site/noticia.asp?lang=ES&cod=5629> [Consultado 13.05.2007]

-PELLEGRINO, A (2003) Caracterización demográfica del Uruguay. Programa de Población FCS-UDELAR.

Disponible en <http://www.programadepoblacion.edu.uy>

-PELLEGRINO, A (2001) "¿Drenaje o éxodo? Reflexiones sobre la migración calificada" Disponible

en:

http://www.universidad.edu.uy/institucional/trabajos_rectorado/doc_tr12.pdf

[Consultado 13.05.2007]

-PEREIRA, B (2005) "¿La unión hace la fuerza? Ciudadanía y organizaciones en el contexto de las migraciones" en Migración, globalización y género en Argentina y Chile. ISBN 987-20270-2-1- Buenos Aires. Disponible en: http://www.cotidianomujer.org.uy/publicacion/005_argentina.pdf [Consultado 02.04.2008]

-PÉREZ, L (2001) "Impacto del exilio político y su retorno, en las redes sociales de pertenencia. Aportes para la construcción de una memoria colectiva sobre la dictadura militar uruguaya (1973.1985) y sus efectos" Tesis final de la Licenciatura en Trabajo Social. DTS -FCS UdelaR. Disponible en : <http://www.rau.edu.uy/fcs/dts> [Consultado 23.04.2007]

-PORTILLO, J y RODRIGUEZ Nebot. J. "Medios de comunicación y vida cotidiana". s/d
Disponible en Internet:
<http://www.adital.com.br/site/noticia.asp?lang=ES&cod=5629> [Consultado 23.04.2007]

-SEMPOL, D (2003) "Uruguay país de emigración".
<http://www.adital.org.br/asp2/noticia.asp?idioma=ES¬icia=5629>
[Consultado 21.03.2007]

-TAKS, J (2006) "Migraciones internacionales en Uruguay: de pueblo trasplantado a diáspora vinculada" en Revista Theomai N° 14.
Disponible en: http://revista-theomai.unq.edu.ar/NUMERO14/contenido_14.htm
[Consultado 16.07.2007]

Páginas Web consultadas

El sitio del Departamento 20 en [http:// www.conexionuruguay.gub.uy](http://www.conexionuruguay.gub.uy)

Programa de Vinculación <http://www.mrree.gub.uy/vincula/informacion.htm>

OIM [http:// www.oimuruguay.com](http://www.oimuruguay.com)

ANEXOS

Anexo metodológico

Conocer y aportar un análisis sobre las políticas, programas y servicios del Estado entre el 2000 y 2007 que promueven la vinculación, la inclusión y el retorno al país de la diáspora, fue el objetivo del trabajo.

Para ello, optamos por una metodología cualitativa⁵¹, y se combinó el análisis de datos secundarios (información cuantitativa y cualitativa sobre el fenómeno), y la producción de información de corte cualitativo, que se recabó mediante entrevistas a informantes calificados y actores que intervienen en las políticas y programas de retorno y vinculación.

En relación a los datos secundarios, se llevó adelante una revisión bibliográfica (lectura de libros, estudios e investigaciones realizadas) sobre el fenómeno migratorio y las políticas desarrolladas (encontrándonos con una escasa literatura), y luego sobre las categorías analíticas que orientaron el trabajo.

Por un lado, para la realización de las entrevistas a los informantes calificados, entendimos pertinente elegir a los seleccionados por su conocimiento del tema y su vinculación en algunos casos, a los programas relacionados con el fenómeno. Éstas se realizaron con el objetivo de captar el conocimiento sobre los programas y políticas existentes (ya que era la única manera de conocerlas, debido a la escasa bibliografías sobre éstas) y también para captar las opiniones de los entrevistados sobre los programas y políticas de retorno y vinculación.

Por otro lado se realizaron entrevistas a actores que intervienen en los programas y políticas de vinculación y retorno con el objetivo de conocer la opinión de éstos sobre los programas y políticas existentes, y para conocer particularmente que piensa el Consejo Consultivo de México D.F en relación a la política de vinculación iniciada en el 2005.

⁵¹ *“es la que produce datos descriptivos: las propias palabras de las personas habladas o escritas y la conducta observable.”* (Taylor y Bogdan, 1988: 11).

Se realizaron entrevistas semi estructuradas⁵², con una pauta clara y bastante detallada de preguntas, pero lo bastante flexible para permitir captar elementos que no siempre se desprenden de un discurso lineal. Se realizó una pauta distinta para cada entrevistado, considerando que pertenecían a diferentes ámbitos (académico, sociedad civil, y los propios migrantes) y por tanto la información que se buscaba captar era distinta dependiendo del entrevistado.

Se realizaron 6 entrevistas. Tres de ellas a informantes calificados (docentes e investigadores de la UdelaR), una cuarta a un integrante de la ONG Idas y Vueltas, la quinta a un retornado que se encuentra a cargo del proyecto de la Oficina del Retorno y la última al CC México D.F aprovechando un viaje de quien suscribe a ese país.

52 *“la entrevista semi estructurada es guiada por un conjunto de preguntas y de cuestiones básicas a explorar, pero ni la redacción exacta ni el orden de las preguntas están predeterminados. Este proceso abierto pero informal es similar y sin embargo diferente a una conversación informal. El investigador y entrevistado dialogan de una forma que es una mezcla de conversación y preguntas insertadas”* (Valles, 1997).