

Transnacionalismo, emigración internacional y políticas de vinculación en Uruguay	Titulo
Vaccotti, Luciana - Autor/a;	Autor(es)
En: Colección de ensayos sobre población y derechos humanos en América Latina. Río de Janeiro : ALAP, 2011. ISBN 978-85-62016-12-7	En:
Buenos Aires	Lugar
ALAP	Editorial/Editor
2011	Fecha
	Colección
Políticas públicas; Transnacionalismo; Emigración; Uruguay;	Temas
Capítulo de Libro	Tipo de documento
* <a href="http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/iigg-uba/20161130124125/vaccottitransnac.pdf">http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/iigg-uba/20161130124125/vaccottitransnac.pdf</a>	URL
Reconocimiento-No Comercial-Compartir Igual CC BY-NC-SA <a href="http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es">http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es</a>	Licencia

**Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO**

<http://biblioteca.clacso.edu.ar>

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)**

**Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)**

**Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)**

[www.clacso.edu.ar](http://www.clacso.edu.ar)



---

# Transnacionalismo, emigración internacional y políticas de vinculación en Uruguay<sup>1</sup>

Luciana Vaccotti<sup>2</sup>

## Resumen

Este trabajo se propone reflexionar en torno a las políticas de vinculación con la emigración a través del estudio del caso uruguayo, analizando para ello las acciones implementadas en el período reciente (a partir de 2005), en el contexto de la problemática que representa la emigración internacional en Uruguay. La primera parte del trabajo buscará situar el tema en el marco del enfoque transnacional; la segunda, caracterizará brevemente la emigración en el país; la tercera se centrará en la descripción de la nueva política de vinculación; y la cuarta presentará algunas conclusiones y reflexiones finales.

Palabras clave: emigración, transnacionalismo, Uruguay

## Abstract

*Transnationalism, international emigration and migration policy in Uruguay*

This paper's aim is to analyze emigration policies through the Uruguayan case, examining the actions that have been recently implemented in that country (starting in 2005), in the context of the problems that international emigration represent for Uruguay. The first part of the paper will contextualize the analysis in the transnational approach; the second one will briefly characterize international emigration in Uruguay; the third one will focus on describing the country's new emigration policy; and the last one will present conclusions and final thoughts.

Key words: emigration, transnationalism, Uruguay

- 
- 1 Este trabajo fue realizado en el marco del proyecto UBACyT (S 016) titulado «Dos dimensiones de la Argentina migratoria contemporánea: inmigrantes mercosureños y emigrantes argentinos. Aspectos demográficos, políticos y sociales». Una primera versión de este trabajo fue presentada al IV Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población (ALAP), realizado en La Habana, Cuba, del 16 al 19 de noviembre de 2010. Agradezco los comentarios de Jorge Martínez Pizarro y Julieta Bengochea.
  - 2 Becaria del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en el Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG) de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA), Buenos Aires, Argentina, luciana.vaccotti@gmail.com

## Transnacionalismo y vinculación

En este apartado se presenta un breve recorrido por algunas ideas clave del enfoque transnacional, con el objetivo de situar el abordaje de la política pública de vinculación del Estado uruguayo en el marco de esta perspectiva teórica.

El concepto de globalización, de tan extendido uso en la bibliografía en el período reciente, remite, en su concepción más amplia, a una influencia creciente de procesos de alcance mundial sobre otros de tipo regional, nacional y local. No obstante, es en el plano económico donde más claramente se aprecia su carácter asimétrico, desigual y deficitario en términos de gobernabilidad. La actual fase de la globalización, consolidada durante la última cuarta parte del siglo XX, se caracteriza por la coexistencia de procesos de generalización del libre comercio, movilidad de capitales y tendencia a la homogeneización de los modelos de desarrollo, aunque con persistentes restricciones a la movilidad internacional de trabajadores, en el marco de una revolución tecnológica en el campo de la información y las comunicaciones que ha repercutido en menores costos de las mismas (CEPAL, 2002).

En el contexto de estos procesos, durante el siglo XIX y la primera mitad del siglo XX los movimientos migratorios combinaron una alta demanda de trabajadores en los países receptores así como un gran crecimiento poblacional en los países de origen. En las últimas décadas del siglo XX, estos flujos cobran una renovada importancia, en el marco de la creciente movilidad del capital y el desarrollo de los sistemas de información. No obstante, las migraciones representan un asunto más complejo ya que los migrantes deben enfrentar diversas barreras sociales, económicas, políticas y de seguridad interna en los países de destino.

Los efectos de las migraciones internacionales alcanzan actualmente a todo el planeta, diversificando los rasgos de las sociedades posindustriales, en el marco de una tendencia global de concentración de movimientos migratorios entre países en vías de desarrollo y países desarrollados. La Organización de las Naciones Unidas estimó que el número de migrantes alcanzó a 191 millones en 2005: 115 millones de ellos se dirigían hacia países desarrollados y un 75% se concentraban en sólo 28 países (Cabella y Pellegrino, 2007).

En este escenario, la discusión sobre políticas migratorias ha evolucionado hacia la «gobernabilidad de la migración», buscando superar la contradicción entre el proyecto de libre circulación de capital y de mercancías y el estricto control impuesto por las legislaciones nacionales a la instalación de trabajadores inmigrantes en sus territorios,

para evitar conflictos surgidos de la competencia entre trabajadores nacionales e inmigrantes, el tráfico de personas y la sobreexplotación de los trabajadores migrantes en situación irregular, así como otros fenómenos como los nacionalismos y la xenofobia. La región no se encuentra ajena a esta discusión, que desafía visiones tradicionales en torno al «control» migratorio y la defensa de la soberanía, y evidencia las contradicciones y tensiones inherentes a la presente etapa de la globalización (Martínez Pizarro, 2001).

Los esfuerzos teóricos orientados a reflexionar sobre estas nuevas dinámicas migratorias —entendidas como flujos constantes de recursos humanos, ideológicos, de capital y tecnológicos— en esta fase de la globalización, cuestionan conceptos tradicionales como los de nación, territorio e identidad, dando lugar a nuevas visiones que intentan dar cuenta de fenómenos que van más allá de la órbita del Estado-nación (Mato, 2003).

El término desterritorialización —presente en la literatura desde los años setenta— alude a la pérdida de centralidad de referentes territoriales como los Estados-nación frente a factores, actores o procesos que tienen lugar en otros territorios. No obstante, estudios recientes han sostenido que los contextos locales y nacionales no pierden su relevancia sino que, por el contrario, resultan fundamentales para el análisis de ciertos procesos sociales asociados a las nuevas dinámicas migratorias, sugiriendo así no una desterritorialización sino una multiplicación de territorios de referencia de los individuos y grupos (Moraes, 2007).

El estudio de los vínculos entre los migrantes y sus países de origen adquiere relevancia a partir de la década de los noventa, cuando comienza a superarse el enfoque dicotómico que veía a los migrantes como individuos que abandonaban un país y llegaban a otro, mediante la incorporación de la noción contemporánea de transnacionalismo aplicada a la migración. Desde esta perspectiva, la migración comienza a ser concebida como un proceso transnacional, es decir, uno que involucra relaciones multivinculadas (*multi stranded*) entre los migrantes y las sociedades de origen y destino (Vono, 2006; Levitt y Nyberg-Sorensen, 2004).

Desde este enfoque se considera que las prácticas transnacionales de los migrantes conducen a la formación de campos o espacios sociales transnacionales, entendidos como conjuntos de relaciones sociales entre los migrantes y sus diversas formas de organización en las sociedades de destino con los gobiernos y grupos en las sociedades de origen. Estos conceptos resultan clave para el estudio de las políticas de vinculación de los Estados con sus poblaciones emigradas,

en tanto superan la perspectiva nacionalista de acuerdo a la cual los Estados constituyen el marco de la vida social, planteando así nuevas interrogantes (Vono, 2006; Faist, 2005; Levitt y Glick Schiller, 2004; Guarnizo, Portes y Haller, 2002; Glick Schiller *et al.*, 1999).

La perspectiva transnacional constituye un marco de creciente aceptación para el análisis de las migraciones internacionales y sus impactos en las sociedades de origen y destino, en tanto proporciona una teoría para el desarrollo de tipologías y predicciones. Numerosas investigaciones realizadas desde varias disciplinas académicas durante los últimos veinte años han analizado los vínculos sociales, políticos, económicos y culturales que establecen los migrantes con sus países de origen (Moraes, 2009; Moraes, 2007; Escrivá, 2009; Portes, 2005; Guarnizo, 2004; Guarnizo *et al.*, 2003; Pedone, 2002; Glick Schiller *et al.*, 2001; Glick Schiller *et al.*, 1999, entre otras).

Un aspecto que ha ganado relevancia en los estudios sobre migraciones transnacionales en las últimas tres décadas es la existencia y las acciones de organizaciones transnacionales de migrantes en los países de destino. Si bien el estudio de las organizaciones de migrantes involucradas en el envío de remesas colectivas y de las redes científicas se ha visto privilegiado debido a su potencial impacto en los países de origen (Pellegrino, 2006; Faist, 2005; Pellegrino, Vigorito y Macadar, 2003; Pellegrino y Martínez, 2001, entre otros), resulta asimismo importante prestar atención a las restantes modalidades de organizaciones de migrantes que contribuyen a la formación de espacios sociales transnacionales de vinculación con las sociedades de origen. Estas formas de vinculación pueden darse en dos direcciones: desde el Estado en el país de origen —por ejemplo, apoyando la inserción de los migrantes en las sociedades de destino— o desde las propias organizaciones de migrantes en el exterior (Moraes, 2007; Vono, 2006). No obstante, el transnacionalismo de base raramente surge como iniciativa de los Estados de origen, sino que estos se suman a dichos procesos una vez que los mismos se vuelven evidentes. Así, las relaciones transnacionales surgen de la interacción del nuevo escenario de las comunicaciones y el transporte, y los intereses compartidos de personas que buscan superar situaciones de subordinación tanto en las sociedades de origen como de destino (Portes, 1999). Estas modalidades de vinculación se ven influidas tanto por los contextos de salida del país de origen como por las formas de recepción en el país de destino, de suma heterogeneidad en la región (Vono, 2006).

Sin embargo, aún persisten debates en torno al enfoque transnacional, principalmente con relación a la falta de criterios e indicadores claros para el análisis de los vínculos transnacionales y la determina-

ción de quiénes efectivamente desarrollan estos vínculos (Guarnizo, Portes y Haller, 2003). Algunos de los indicadores tradicionalmente utilizados para el estudio de las prácticas transnacionales son: la frecuencia de viajes al país de origen, los recursos compartidos entre ambos países y la participación política en el país de origen (Macadar y Pellegrino, 2007).

Si bien el tema de la vinculación de los emigrantes con su país de origen ha ganado relevancia en la agenda de los países de la región desde comienzos del siglo XXI, las iniciativas orientadas tanto a conocer las formas en que los emigrantes se relacionan con el Estado y la sociedad de origen como a promover acercamientos entre estos con relación a diversos temas, son aún más recientes (Vono, 2006).

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

Los impactos de la emigración en los países de origen han ocupado un lugar periférico en el debate en torno a las políticas migratorias. Los gobiernos de estos países se han caracterizado en general por mantener una actitud pasiva con respecto a los emigrantes y sus derechos. Salvo excepciones puntuales, las gestiones orientadas a proteger los derechos de los emigrantes —en un marco de creciente presencia del tema de los derechos humanos de los migrantes en la agenda internacional— recién comienzan a intensificarse a partir de la última década del siglo XX, con iniciativas bilaterales y multilaterales, entre ellas la adopción de la Convención internacional sobre la protección de todos los trabajadores migratorios y sus familiares por parte de la Organización de las Naciones Unidas (1990). Al mismo tiempo se asiste a una intensificación de la discusión sobre políticas

de migración y desarrollo, que buscan que la migración se traduzca en beneficios económicos tanto para los países de origen como de destino. En este sentido, se han realizado numerosas reuniones internacionales orientadas a incluir temas migratorios en acuerdos de cooperación internacional. Asimismo, la Asamblea de la Organización de las Naciones Unidas de 2005 incorpora el tema de migración y desarrollo en su agenda, destacándose el tema de las remesas y la migración calificada (Cabella y Pellegrino, 2007).

En la región, el tema surge como preocupación compartida en los primeros años del siglo XXI, si bien integra la agenda de algunos países desde inicios de la década de los noventa. En la IV Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (2003) se planteó la necesidad de intercambiar información sobre las acciones llevadas a cabo en la materia por parte de los distintos países. En el taller «Prácticas de vinculación de los Estados con los nacionales en el exterior» (2004) se analizaron los diferentes programas que se estaban implementando y sus principales problemas: la baja presencia del tema emigratorio en las agendas nacionales, la baja institucionalidad de la mayoría de los programas, la ausencia de estructuras jurídicas acordes, la falta de continuidad de algunas de las iniciativas emprendidas y la falta de recursos para el desarrollo de las mismas. El tema vuelve a ser central en la agenda de las sucesivas conferencias sudamericanas de migraciones. En la de 2005 se señala la necesidad de promover la vinculación de los nacionales en el exterior con sus países de origen, así como de acompañar la decisión de retorno de los mismos. En la edición de 2006 se relaciona la migración con el desarrollo, afirmando que uno de los objetivos de las políticas de los Estados debe ser facilitar la vinculación de los emigrados con sus países de origen, permitiendo la transferencia de habilidades y oportunidades de inversión para contribuir al desarrollo de sus comunidades, al mantenimiento de la cultura de origen y a la organización de las colectividades de migrantes en las sociedades de acogida. En la conferencia de 2007 se exhorta a los gobiernos nacionales y/o locales y al sector privado a fomentar y fortalecer la constitución y consolidación de las asociaciones de migrantes, a promover la inserción del migrante en los países de destino y a mantener un diálogo permanente y constructivo con las mismas, que propicie una relación intercultural entre las comunidades de origen y de destino. En la conferencia de 2008 se acordó reforzar la política de vinculación de los países miembros con sus ciudadanos que residen en el exterior. En la edición de 2009 se enfatizó la necesidad de promover el aporte de la diáspora en lo que respecta a las necesidades y oportunidades de desarrollo huma-

no en los países de la región, mediante el intercambio de saberes, conocimientos, destrezas, tecnologías, y otros recursos materiales e inmateriales.<sup>3</sup> Las conclusiones del Encuentro Iberoamericano de Migración y Desarrollo (2006) también refieren a la vinculación de los Estados con sus emigrantes y entre las principales líneas de acción propuestas se destacan la protección de los emigrantes y la defensa de sus derechos, la promoción de la cultura de los países origen, los esfuerzos orientados al abaratamiento de las remesas, la promoción de las redes transnacionales existentes y las acciones de codesarrollo, el impulso del retorno de los migrantes y el mejoramiento de la información existente sobre las comunidades de emigrantes y retornados (Moraes, 2009; Vono, 2006).

Si bien la mayor parte de los países de la región han desarrollado discursos, institucionalidades y políticas hacia sus poblaciones emigradas más allá de los servicios consulares, el grado y las formas de participación de estas poblaciones en la elaboración, las prioridades y la intensidad, varía sustantivamente (Vono, 2006).

Un tema de debate entre los países de la región se centra en la extensión de derechos a los emigrantes, principalmente el derecho al voto desde el exterior y a la doble nacionalidad. La experiencia de los países latinoamericanos ha sido diversa en este sentido. El derecho a la doble nacionalidad se ha extendido en la mayoría de los países, mientras que el derecho a la participación política desde el exterior ha resultado más conflictivo. Si bien algunos países han aprobado el derecho al voto para los nacionales que residen fuera del país,<sup>4</sup> otros aún no lo han hecho, a pesar de la presión de las comunidades de emigrantes (Moraes, 2009). No obstante, estas iniciativas de extensión de derechos a las poblaciones emigradas por parte de los países de la región aún distan de poder caracterizarse como procesos de construcción de ciudadanía transnacionales, en el sentido de la experiencia europea (Vono, 2006).

Moraes (2009) afirma que las iniciativas de vinculación con las comunidades de emigrantes desarrolladas por los países latinoamericanos pueden clasificarse en las siguientes categorías: a) reformas ministeriales y consulares para mejorar la atención a la comunidad emigrada, b) medidas de extensión de derechos políticos, como el derecho al voto desde el exterior y a la doble nacionalidad, c) medidas para fomentar el envío de remesas, las inversiones y los proyectos

---

3 Véase <<http://www.csmigraciones.info>>.

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



de desarrollo en el país de origen, d) extensión de la protección y los servicios prestados a los nacionales en el exterior y e) la implementación de medidas simbólicas para, por un lado, fomentar la cultura de origen y, por otro, potenciar la lealtad y el sentido de pertenencia de los emigrantes. Por su parte, Vono (2006) sostiene que no todos los Estados de la región entienden lo mismo por vinculación; mientras que algunos presentan visiones de tipo utilitarista, otros promueven perspectivas más integrales, con mayor atención a las necesidades y expectativas de la población emigrada. Este amplio espectro de respuestas estatales constituye un reflejo del escaso conocimiento acerca de las características de la población emigrada, así como de sus intereses y expectativas con respecto al país de origen, lo cual señala la necesidad de contar con más y mejores estudios al respecto.

### Uruguay y las migraciones internacionales

En Uruguay, las migraciones internacionales han tenido un fuerte impacto en la población a lo largo de toda su historia. En el período colonial, las corrientes de inmigrantes europeos contribuyeron en gran medida al crecimiento poblacional, mientras que el intercambio de población con los países fronterizos (Argentina y Brasil) también resultó significativo a lo largo de la historia. Asimismo, deben considerarse los aportes poblacionales de los guaraníes, mestizos, criollos y afroamericanos (Aguar, 2008).

Sin embargo, a partir de la década de los sesenta la orientación de las corrientes migratorias internacionales comienza a revertirse. Mientras que, por un lado, se produce un retorno de inmigrantes europeos hacia sus países de origen, cambios en la legislación migratoria de países como Estados Unidos, Canadá y Australia —entre otros factores— llevan a un aumento sostenido de la emigración de latinoamericanos hacia esos países. A mediados de la década de los cincuenta, la economía uruguaya inicia un período de estancamiento y crisis, cuyos efectos sobre el desempleo se evidencian en la década de los sesenta. En este período, la emigración internacional emerge como una estrategia para hacer frente a la crisis económica, a lo que más tarde se suma la inestabilidad política que culminó en la instalación de la dictadura cívico-militar en 1973. Desde ese momento en adelante, los saldos migratorios intercensales han sido de carácter negativo, convirtiéndose en un rasgo estructural de la población uruguaya. No obstante, de acuerdo a datos de la Dirección

Nacional de Migración, el saldo migratorio correspondiente a 2009 fue el menor de la década, ascendiendo a solo 811 personas.<sup>5</sup> Esta tendencia puede explicarse a partir del desempleo generado por la crisis económica mundial desatada en 2008 y las restricciones inmigratorias impuestas recientemente por algunos de los principales destinos de la emigración reciente uruguaya, como España y Estados Unidos.

Si bien la emigración internacional de las décadas de los sesenta y setenta generó una amplia producción académica —al constatarse el carácter «expulsor» de población del país— las tendencias migratorias recientes no han generado investigaciones sistemáticas y sostenidas en el tiempo, con la excepción de la perspectiva demográfica, principalmente orientada a la estimación del número de migrantes y su caracterización sociodemográfica, y la antropológica, que ha estudiado las representaciones en torno a la emigración y los nexos entre el concepto de identidad nacional y la emigración, así como los procesos subjetivos inherentes a las decisiones emigratorias actuales.<sup>6</sup>

En los siguientes sub-apartados se presentan algunos datos socio-demográficos clave sobre la emigración internacional uruguaya para los períodos 1963-1996 y 1996-2010.

### **La emigración internacional del período 1963-1996**

Como ya fue mencionado, la emigración internacional constituye una tendencia estructural de la población uruguaya en el siglo XX y la primera década del siglo XXI, que surge de la observación de saldos migratorios decrecientes a partir de 1963. Aunque el volumen de emigrantes decrece durante el período 1963-1996, persiste una tendencia sostenida a la pérdida de población (Cabella y Pellegrino, 2007).

Se estima que durante el período 1963-1985, Uruguay tuvo un saldo migratorio negativo de 310.000 personas (12% de la población media del período y 20% de la población económicamente activa). Las tasas netas de emigración alcanzaron sus niveles más elevados en este período en los años 1972 y 1976. La emigración de este período se vio fundamentalmente motivada por el estancamiento económico y las limitaciones del modelo de desarrollo del país, así como por la inestabilidad política y social que culminó en la instalación de la dictadura en 1973 (Pellegrino, 2003b).

---

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

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

Los principales destinos de la emigración de la década de los setenta fueron Argentina, Estados Unidos, Australia, Brasil y España (Pellegrino, Vigorito y Macadar, 2003).

El nivel educativo de los emigrantes del período es más elevado que el de la población que reside en Uruguay, aunque existen variaciones de acuerdo a los países de destino. La selectividad de los emigrantes aparece relacionada a la distancia de los países de destino así como a las características de sus mercados de trabajo (Pellegrino, 2003a).

Información de la década de los ochenta señala que los porcentajes más elevados de profesionales se observan en Brasil, Paraguay y Venezuela, mientras que los obreros y artesanos constituyen el grupo más importante en los Estados Unidos, Canadá y Argentina. En ese período, 9% del total de profesionales y técnicos uruguayos se encontraba en Estados Unidos y otros 11 países latinoamericanos (Pellegrino, 2003b). Datos de la década de los noventa revelan que la proporción de profesionales y técnicos aumenta, mientras que la proporción de obreros y artesanos disminuye. La emigración ha tenido un gran impacto sobre la estructura socioeconómica de Uruguay (Pellegrino, Vigorito y Macadar, 2003).

### **La emigración internacional del período 1996-2010**

El grueso de la emigración del período 1996-2005 se concentró entre los años 2000 y 2003, de fuerte recrudescimiento de la crisis económica en el país. Pellegrino (2009) sostiene que, *grosso modo*, se puede sostener que el volumen de personas nacidas en Uruguay que actualmente reside fuera del país asciende a 600.000, lo cual representa un 18% del total de la población.

Los estudios mencionados señalan que los motivos de la emigración de este período se relacionan a la situación del mercado de trabajo, principalmente a los bajos ingresos y el desempleo (Varela *et al.*, 2008; Pellegrino y Vigorito, 2003; Pellegrino, Vigorito y Macadar, 2003).

Otro aspecto que ha cobrado importancia en el estudio de la emigración internacional es la propensión migratoria. De acuerdo a un estudio de 2004, esta alcanzaba a un 30% de los hogares uruguayos (Cabella y Pellegrino, 2007; Pellegrino y Vigorito, 2005; Pellegrino y Vigorito, 2004). En lo que respecta a los jóvenes de entre 15 y 29 años, el porcentaje que manifiesta estar dispuesto a migrar de la localidad en la que reside —incluyendo destinos nacionales e internacionales— asciende a un 45% en 2008 (Bengochea y Cabrera, 2010). Por último, algunas investigaciones han señalado la relevancia de la ayuda que reciben los emigrantes en los países de destino

(principalmente brindada por connacionales) (Macadar y Pellegrino, 2007).

El análisis de la emigración reciente por sexo y edad revela una mayoría de jóvenes y una leve mayoría de varones en los flujos migratorios (Pellegrino y Vigorito, 2005; Pellegrino, 2009).

En materia de nivel educativo de los emigrantes se mantiene la tendencia de niveles medios y altos en comparación a la población de la misma edad que reside en Uruguay, así como respecto de otras colectividades de migrantes presentes en los países de destino. No obstante, el nivel educativo de los emigrantes continúa presentando diferencias de acuerdo al país de destino (Cabella y Pellegrino, 2007; Pellegrino, 2006).

En lo que respecta a los destinos de la emigración internacional, se observa una reducción de los flujos migratorios que se dirigen a Argentina, mientras que aumentan los que se dirigen a Estados Unidos, España y otros destinos de larga distancia (Cabella y Pellegrino, 2007; Pellegrino, 2006). En el año 2000, las principales concentraciones de uruguayos se encontraban en Argentina, Estados Unidos, Brasil y España. El 87% de la población nacida en Uruguay y censada en otros países aún se concentra en estos cuatro países, mientras que el resto se halla disperso en una variedad de regiones, aunque con una pérdida de importancia de los países de la región frente a destinos de larga distancia (Pellegrino, Vigorito y Macadar, 2003).

Con relación a las remesas, si bien las estimaciones presentan diferencias, se observa que estas tienen un impacto menos significativo en la economía uruguaya que en la de otros países. Los estudios mencionados revelan diferencias en la estimación del envío de remesas por sexo, edad y nivel educativo (Cabella y Pellegrino, 2007; Macadar y Pellegrino, 2006; Vigorito y Pellegrino, 2003).

En sintonía con la perspectiva transnacional expuesta anteriormente, la Encuesta de Hogares Ampliada (EHA) de 2006 buscó identificar formas de vinculación, preguntándole a los familiares de emigrantes recientes (del período 2000-2006) acerca de las visitas a Uruguay y la frecuencia de las comunicaciones. Los resultados señalan un comportamiento relativamente homogéneo: el 60% de los emigrantes nunca viajaron a Uruguay desde que salieron del país (presumiblemente por factores económicos y asociados a la residencia legal en los países de destino), con la excepción de aquellos que residen en Argentina, que cuentan con facilidades para viajar. Se observa una correlación entre el nivel educativo de los emigrantes y su estatus ocupacional y la posibilidad de viajar a Uruguay. Los emigrantes con un mayor nivel educativo y un más elevado estatus ocupacional (pro-

fesionales, técnicos y directivos y trabajadores de servicios y vendedores) son los que viajaron a Uruguay en mayor medida, a diferencia de aquellos que se encuentran en la parte más baja de la estructura ocupacional. En lo que respecta a las comunicaciones entre los emigrantes y sus familiares, se observa que son muy pocos los emigrantes que no se comunicaron con sus familiares. En el caso de los residentes en Argentina, solo un 11% nunca se comunicó con su familia. También se observa una relación entre el nivel educativo y la ubicación en la estructura ocupacional y la intensidad de comunicación entre los emigrantes y sus hogares de origen, también relacionado al nivel de ingresos (Macadar y Pellegrino, 2006).

## Políticas públicas de vinculación en Uruguay

En este apartado se presentan las características de las políticas de vinculación en Uruguay; el primer sub-apartado realiza un breve recorrido por los antecedentes directos de la política actual, mientras que el segundo se centra en las características de la misma, principalmente en la creación del Departamento 20 y los Consejos Consultivos.

### Antecedentes

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

Esta situación se modifica a partir de la década de los ochenta. En 1985 se crea la Comisión Nacional de Repatriación, orientada a coordinar los esfuerzos de organismos públicos y organizaciones no gubernamentales que buscaban la reinserción de los uruguayos que retornaban al país tras la dictadura. A nivel de la sociedad civil, las principales entidades que trabajaron con esta comisión oficial fueron la Comisión Nacional para el Reencuentro de los Orientales (1984) y el Servicio Ecuménico de Reinserción (1985). Notaro señala que la creación de esta comisión marca un cambio en la política migratoria del país, que

pasa de promover la inmigración a priorizar el retorno de emigrantes. Ya en ese entonces, expertos consideraron que la emigración de uruguayos aumentaría por razones estructurales, abriendo dos posibles caminos: considerar la emigración de uruguayos como un asunto coyuntural o tomarla como una constante de los próximos veinte años; esto último señalaría la importancia de definir una política orientada a salvaguardar la identidad nacional y aprovechar los escasos recursos disponibles de la manera más adecuada posible (Notaro en Taks, 2010, 2006). No obstante, estos cambios no fueron significativos, sino más bien intervenciones puntuales, visualizándose a la política económica como principal instrumento de retención. Esta visión persiste hasta comienzos del siglo XXI, confirmando la inexistencia de políticas migratorias que aborden la emigración internacional, que es considerada «de naturaleza económica» (Supervielle en Taks, 2006).

Este panorama comienza a cambiar en 2001, con la puesta en marcha del Programa de vinculación con uruguayos altamente calificados residentes en el exterior, promovido por la Universidad de la República, el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA).

Ese año se crea por decreto la Comisión nacional para la vinculación con los uruguayos residentes en el extranjero y un Comité Asesor de la comisión, y comienza a sesionar una Comisión parlamentaria para el estudio de respuestas legislativas a la problemática de la emigración. En 2002 se nombran los integrantes del Comité Asesor y comienzan a realizarse reuniones con migrantes, quienes proponen que el programa de vinculación no se reduzca a los «altamente calificados». El programa de vinculación se instrumenta entre 2001 y 2004 mediante un sitio web, una base de datos de 3000 registros voluntarios, un boletín informativo y la realización de talleres y reuniones anuales en Uruguay. En 2003, el Comité Asesor eleva a la Comisión nacional un informe de evaluación y recomendaciones, que incluye más de cuarenta acciones orientadas a avanzar en la formulación de una política de Estado en materia de vinculación con los uruguayos residentes en el exterior. Este documento resulta fundamental para comprender los antecedentes inmediatos de las acciones actuales en materia de vinculación con los uruguayos que residen en el exterior (Taks, 2006). Los principales ejes de estas recomendaciones son: a) la creación de la Dirección General para la Comunidad de Uruguayos en el Exterior; b) el fortalecimiento del servicio consular; c) la promoción del intercambio científico y tecnológico; d) la promoción de la cultura y de la identidad

nacional; e) la dinamización del intercambio económico y comercial; e) la generación de información sobre el tema migratorio, f) los apoyos a los compatriotas radicados en el exterior; g) el ejercicio de la ciudadanía por parte de la población emigrada; h) la revisión de la nacionalidad; y i) la promoción de instancias de intercambio.

Si bien, como se expuso brevemente, Uruguay da inicio a un proceso de revisión de su política migratoria —con especial énfasis en las estrategias de vinculación con los emigrantes— a partir del período de transición democrática, este adquiere mayor intensidad durante el primer año de la primera gestión del Frente Amplio (2005), cuyo programa hace referencia al problema migratorio del Uruguay como nación, vinculado a los principales ejes del denominado «proyecto nacional de desarrollo productivo sustentable». Taks (2006) sostiene que la nueva política migratoria implementada por el gobierno frenteamplista puede analizarse en función a los siguientes ejes: a) la retención de población y el retorno de los emigrantes; b) la vinculación con los uruguayos que residen en el exterior; y c) la promoción de la inmigración de no-uruguayos. El Programa 2010-2015 del Frente Amplio confirma estos ejes prioritarios de la política migratoria uruguaya, afirmando que

El país todo debe reflexionar sobre esta emergencia [la emigración internacional como problema demográfico en Uruguay], y para eso debe atender tres aspectos: la emigración/migración/retención, la vinculación con los ciudadanos uruguayos en el exterior y la creación de condiciones para el retorno.<sup>7</sup>

### **Departamento 20 y Consejos Consultivos**

Si bien el programa de vinculación surge en 2001, como una apuesta del gobierno anterior y otras entidades y organismos, la primera administración del Frente Amplio reformula algunas prioridades del vínculo entre el Estado-nación y las comunidades de emigrantes, apostando al vínculo político y la participación ciudadana como principales objetivos de las acciones en esta materia. En 2005 se crea la Dirección de Asuntos Consulares y de Vinculación con los Uruguayos en el Exterior —denominada Departamento 20— en la órbita del Ministerio de Relaciones Exteriores. La denominación simbólica de Departamento 20 —con relación a la división político-administrativa de Uruguay en 19 departamentos— señala el interés del gobierno en promover e institucionalizar canales oficiales de comunicación y vin-

---

7 Programa 2010-2015 del Frente Amplio, aprobado en el V Congreso Extraordinario «Zelmar Michelini» del Frente Amplio, 13 y 14 de diciembre de 2008:160.

culación entre el gobierno y los uruguayos que residen en el exterior. Esta propuesta se basa en tres elementos centrales: a) la creación de Consejos Consultivos en cada país donde haya una comunidad de uruguayos y representación del Servicio Exterior; b) la creación de un registro consular voluntario de emigrantes; y c) el aumento de la eficiencia del Servicio Exterior.

Algunas de las medidas llevadas a cabo por el Departamento 20 hasta la fecha han sido las siguientes:<sup>8</sup> realización de «Operativos Celestes» (emisión de cédulas de identidad) en varias ciudades donde residen colectividades de uruguayos; implementación de mecanismos para el abaratamiento del envío de remesas; pago de jubilaciones y pensiones en el extranjero con la tarjeta VISA-BROU; lanzamiento de programa televisivo sobre la emigración uruguaya; experiencia piloto de cooperativas de vivienda para retornados; beneficios en telecomunicaciones; programa para uruguayos altamente calificados; acuerdo con la Intendencia de Montevideo para el envío gratuito de las partidas del registro civil, entre otras.

De acuerdo al sitio web del Departamento 20, los Consejos Consultivos constituyen organismos de la sociedad que no responden ni están subordinados al Estado. Su principal objetivo es la unión de la colectividad uruguaya en los distintos países, en particular en aquellos en los que existe una representación del Servicio Exterior uruguayo. La única condición para la participación en los Consejos Consultivos es la ciudadanía uruguaya, por tanto constituyen espacios abiertos a la pluralidad de posiciones políticas, religiosas, filosóficas o de cualquier índole. El reconocimiento de los Consejos Consultivos como interlocutores legítimos del Estado uruguayo solo requiere de dos condiciones: la inclusión de la totalidad de la colectividad uruguaya en el lugar que manifiesta su voluntad de participar y el respeto a una forma de funcionamiento democrático y transparente, que se exprese en elecciones periódicas de sus autoridades, funcionamiento abierto y cristalino, rendición de cuentas, por ejemplo. Cada Consejo Consultivo debe definir su estatuto de funcionamiento, su aprobación y puesta en práctica, en el entendido de que el relacionamiento con los nacionales que residen en el exterior debe ser flexible y respetar la auto-organización de las colectividades, con el objetivo de garantizar su protagonismo autónomo y activo. En este sentido, la participación en los Consejos Consultivos debe ser voluntaria, y sus estatutos de funcionamiento y agendas

---

8 Elaborado en base a boletines informativos publicados en <<http://www.d20.org.uy>>, acceso 10 de mayo de 2011.



de actividades, autónomos y flexibles, únicamente limitados por las condicionantes ya mencionadas.

Los Consejos Consultivos no reemplazan al Servicio Exterior ni determinan su estructura de funcionamiento, sino que constituyen instancias ciudadanas para la manifestación de intereses, propuestas, demandas o sugerencias a las autoridades consulares. En lo que respecta a su agenda de prioridades y programa de realizaciones, los Consejos Consultivos son plenamente resolutivos y no deben rendir cuentas de sus acciones más que a sus integrantes. Las autoridades del Departamento 20 también manifiestan en su sitio web la intención de que, una vez que se reconozcan los derechos políticos que actualmente no se pueden ejercer desde el exterior del país, los Consejos Consultivos puedan contribuir a la promoción de la democracia. Una condición de los Consejos Consultivos es el Registro de Nacionalidad y Ciudadanía, a través del cual se pretende reafirmar la vinculación de los uruguayos del exterior, generando

[...] una formalidad con valor jurídico y vinculante que va mucho más allá que el interés por conocer el número y las características de la diáspora. Además de proporcionar información en tal sentido, a través del registro se persigue alentar esa reafirmación de la nacionalidad en la nueva ingeniería institucional que implica el Departamento 20.<sup>9</sup>

Las competencias de los Consejos Consultivos pueden ser muy amplias, comenzando con el mejoramiento del Servicio Exterior desde su papel de referentes de la sociedad civil en los distintos países. Además de este rol de control ciudadano, los Consejos Consultivos son espacios para la interacción entre miembros de una colectividad, con miras al intercambio cultural, la promoción del comercio y otras actividades económicas, la creación o mejoramiento de servicios.<sup>10</sup>

De acuerdo a información del Departamento 20, a la fecha han sido creados más de 40 Consejos Consultivos, 20 de los cuales se encuentran en Argentina, Brasil, España y Estados Unidos. Hasta el momento se realizaron tres encuentros de Consejos Consultivos (en 2006, 2007 y 2009), en los que participaron representantes de todo el mundo. El III Encuentro Mundial de Consejos Consultivos se realizó entre el 30 de marzo y el 4 de abril de 2009 en Montevideo. Participaron representantes de los Consejos Consultivos de Buenos Aires, Mar del Plata, Córdoba, Pelotas, Porto Alegre, Florianópolis,

---

9 Véase <<http://www.mrree.gub.uy/gxpsites/hgxp001?7,3,189,O,S,0,MNU;E;13;5;MNU>>, acceso 10 de mayo de 2011.

10 Véase <<http://www.mrree.gub.uy/gxpsites/hgxp001?7,3,189,O,S,0,MNU;E;13;5;MNU>>, acceso 10 de mayo de 2011.

Asunción, Santiago de Chile, Puerto la Cruz, Valencia, Ciudad de México, Bajío mexicano, Orange-Dover-Elizabeth-Manhattan, Québec, Cataluña, Tenerife, París, Gottenburgo, Sydney, Ila warra y Melbourne. Algunos de los temas que se destacaron en la agenda del último encuentro fueron: la reglamentación de los Consejos Consultivos, la forma de comunicación entre la Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación y los Consejos Consultivos, la Oficina de Retorno y Bienvenida, la implementación de la «Tarjeta Celeste», los Operativos Cédula de Identidad, los convenios firmados por Uruguay con otros países en materia de previsión social, el recientemente instrumentado proyecto que facilita el envío de partidas de registro civil a los uruguayos que las requieran desde el exterior y la inclusión del Departamento 20 en los programas de estudio de la Enseñanza Primaria. La Declaración Final emitida por los Consejos Consultivos

[...] reafirma los valores fundacionales expresados desde el Primer Encuentro de la Patria Peregrina, sobre los cuales seguimos y queremos seguir construyendo nuestros espacios de participación ciudadana. Sentimos reafirmada nuestra autonomía y el reconocimiento como legítimos representantes de los uruguayos en el exterior.<sup>11</sup>

Por su parte, la Declaración Conjunta realizada por el Departamento 20 y los Consejos Consultivos presentes

[...] ratifica el compromiso con el proyecto del Departamento 20 y la aplicación de las políticas del Estado hacia los uruguayos residentes en el exterior y expresa que el desarrollo de este emprendimiento significa reafirmar el propósito en la ejecución de un camino de inclusión y ampliación de nuevos espacios para la práctica de la participación democrática y construcción de ciudadanía.<sup>12</sup>

Sin embargo, el proceso de constitución de los Consejos Consultivos en los cuatro países en los que residen las principales comunidades de uruguayos (Argentina, Brasil, España y Estados Unidos)<sup>13</sup> no se ha visto libre de obstáculos. Estos remiten, por un lado, a los rasgos específicos del asociacionismo anterior a esta iniciativa en cada uno de los países, y por otro, a las características sociodemográficas y

---

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

12 Boletín Informativo del Departamento 20 de junio de 2009, publicado en <<http://www.d20.org.uy>>, acceso 20 de noviembre de 2009.

13 El sitio web del Departamento 20 registra 50 organizaciones de uruguayos en España, seis en Brasil y ocho en Estados Unidos, no existiendo información sistematizada para el caso de Argentina <<http://www.mrree.gub.uy/gxpsites/hgxxp001?7.3.294.O.S.O.MNU;E;11;4;MNU>>, acceso 10 de junio de 2011.

los motivos de la emigración de los uruguayos residentes en esos países. En el caso de los uruguayos residentes en España, Moraes (2009) sostiene que el proceso de constitución de los Consejos Consultivos ha estado marcado por el temor a una institucionalización «desde arriba», ante lo cual se ha constituido un Comité por el Estatuto de los Ciudadanos Uruguayos en el Exterior, encargado de proponer mecanismos de coordinación entre las asociaciones y las formas organizativas propuestas por el gobierno uruguayo.

En el marco de este proceso de reconceptualización de la política migratoria uruguaya, en enero de 2008 se sanciona una nueva Ley de Migraciones (n.º 18.250) en Uruguay.<sup>14</sup> La formulación de esta ley busca adecuarse a los estándares internacionales del derecho internacional de los derechos humanos, aunque mantiene ciertas limitaciones marcadas por una concepción de seguridad en lo que respecta a las disposiciones sobre trata y tráfico de personas, frente a una realidad regional que avanza en materia de políticas de prevención de estos delitos (Taks, 2010).

En materia de protección de los uruguayos que residen en el exterior, el artículo 71 de la ley establece que el Estado uruguayo buscará suscribir convenios con los Estados en los que residen nacionales uruguayos, con miras a garantizarles la igualdad de trato con los nacionales de esos Estados. En la misma línea, el artículo 72 dispone que el Poder Ejecutivo podrá suspender los beneficios que brinda la ley a los nacionales de los Estados que impongan restricciones a los uruguayos que se encuentren en su territorio con ánimo de permanencia, en atención al principio de reciprocidad.

En lo que respecta específicamente a la política nacional de vinculación y retorno de la emigración, el artículo 73 de la ley dispone que la formulación de la misma esté a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores, a través del Departamento 20. Esta dependencia

Planificará, programará y ejecutará dicha política en el exterior a través del Servicio Exterior de la República, el que considerará especialmente las sugerencias que al efecto emitan los Consejos Consultivos en cuanto fuera pertinente (artículo 73 de la ley n.º 18.250).

El aspecto más relevante a tener en cuenta en el marco de este trabajo es que esta nueva normativa consolida a las iniciativas de vinculación con los uruguayos que residen fuera del país, y a los Consejos Consultivos en particular, como política de Estado. Así, el artículo 74 de la ley establece que

---

14 Esta ley derogó la ley n.º 8.868 de 1932. Se reglamenta en 2009.

Los Consejos Consultivos son organizaciones representativas de los uruguayos residentes en el exterior cuyo cometido central será la vinculación con el país en sus más diversas manifestaciones. La organización y funcionamiento de los mismos se sustentará sobre la base de principios democráticos y la forma organizativa que establezca la reglamentación. El Servicio Exterior de la República, a través de sus misiones diplomáticas y oficinas consulares, los reconocerá como tales y brindará, dentro del ámbito de sus competencias, el apoyo que le sea requerido (artículo 74 de la ley n.º 18.250).

Si bien el Programa 2010-2015 del Frente Amplio reconoce que los Consejos Consultivos «todavía no han logrado concretar las dimensiones que se les dio en la propuesta inicial»,<sup>15</sup> insiste en la profundización de las estrategias de vinculación con los uruguayos que residen fuera del país, afirmando que

en un segundo período se elaborará un «Plan nacional para los uruguayos residentes en el exterior» que continúe y profundice estas propuestas ya iniciadas, retomando su espíritu original, proyectándose en el tiempo un marco plural y transversal que involucre, a su vez, a los países de acogida.<sup>16</sup>

## Conclusiones y reflexiones finales

Como indican los datos brevemente expuestos en este trabajo, la emigración internacional en tanto rasgo estructural de la población uruguaya, representa un problema demográfico —por los aspectos reseñados en el segundo apartado— que ha venido ganando visibilidad y relevancia en la agenda política del país.

Sin embargo, las estrategias del Estado uruguayo al respecto no han sido sistemáticas ni integrales, sino que se han caracterizado, hasta el período reciente, por una suerte de *laissez-faire* en la temática migratoria en general (Taks, 2010).

Esta situación comienza a revertirse a partir de la primera gestión del Frente Amplio (2005-2010), durante la cual se observan un conjunto de acciones orientadas a reformular el vínculo entre el Estado uruguayo y las comunidades de emigrantes, signada por una apuesta a la participación ciudadana de los uruguayos que residen en el exterior, así como a la democracia representativa (Vono, 2006). La principal medida adoptada en este sentido es la creación del Departamento 20

---

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

16 *Ibidem*.

y los Consejos Consultivos, posteriormente consolidados como política de Estado a través de la sanción de la ley n.º 18.250 en 2008.

Este nuevo marco normativo para la gobernabilidad de la migración en Uruguay merece un análisis más detallado desde una perspectiva de derechos, que incluya, por ejemplo, un seguimiento con especial atención a los contenidos normativos de los convenios firmados con otros países, que incluyan disposiciones en materia de protección de los derechos de los emigrantes.

Este giro en la política de vinculación del Estado uruguayo se enmarca en tendencias que datan de la década de los noventa, aunque su presencia en la agenda internacional solo se observa a partir de los primeros años del siglo XXI. Las estrategias de vinculación de los Estados con las comunidades de emigrantes han sido abordadas fundamentalmente desde la perspectiva transnacional, aunque los estudios sobre el caso uruguayo aún son escasos.

En este sentido, un primer elemento a destacar tiene que ver con la participación de los emigrantes en el proceso de definición y ejecución de la política de vinculación. Ya desde iniciativas anteriores a 2005, como la Comisión Nacional para la Vinculación con los Uruguayos Residentes en el Extranjero (2001), se observan formas de participación de los migrantes, en este caso, en el Comité Asesor de la comisión.

No obstante, a partir de la creación del Departamento 20, y particularmente de los Consejos Consultivos, se amplía el marco para la participación activa de los emigrantes en la definición de prioridades de la política de vinculación del Estado uruguayo. Sin embargo, por el momento no existen estudios que analicen el funcionamiento de los Consejos Consultivos desde su creación hasta la fecha, ni la posibilidad de considerarlos como espacios transnacionales consolidados. Con relación a esto último, sería interesante analizar cuáles han sido las acciones y propuestas de los Consejos Consultivos con relación al Estado uruguayo hasta el momento, de qué forma pueden clasificarse, y cómo se vinculan con las características sociodemográficas de los participantes y los motivos y expectativas de dicha participación. En una etapa inicial, estos estudios podrían limitarse a los Consejos Consultivos creados en los cuatro países en los que residen las principales comunidades de uruguayos en la actualidad: Argentina, Brasil, España y Estados Unidos.

En esta misma línea, y como ya fue mencionado anteriormente, las relaciones transnacionales surgen del interés de los migrantes de sobreponerse a diversas situaciones de subordinación en los países de origen y destino (Portes, 1999), por lo que resulta relevante indagar acerca de las trayectorias de participación/asociación —tanto en Uru-

guay como en los países de destino— de las personas que participan en los Consejos Consultivos, entendidos como espacios sociales transnacionales. En esta línea, sería interesante preguntarnos, por qué estas personas eligen participar en estos espacios, ya sea como alternativa a espacios de participación ciudadana más tradicionales de la emigración uruguaya, o en simultáneo a los mismos, y cuáles son sus motivaciones y expectativas específicas con respecto a estos espacios.

Otro aspecto relevante tiene que ver con el marco institucional en el que se insertan las iniciativas de vinculación. El Estado uruguayo crea una división administrativa, el Departamento 20, destinada a la población que reside en el exterior. Es necesario contar con estudios que analicen las posibilidades de esta nueva ingeniería institucional de contribuir a la formación de colectivos transnacionales desterritorializados y vinculados de diversas formas a Uruguay.

El incompleto proceso de extensión de derechos políticos a los emigrantes en el marco de la política de vinculación también requiere de análisis más detallados. El voto desde el extranjero, que constituye una de las principales demandas de las colectividades de uruguayos en el exterior desde la salida de la dictadura (Pellegrino, 2003c), fue plebiscitado en 2009 junto con las elecciones nacionales, pero no logró la aprobación, alcanzando solo un 37% de los votos. Este resultado constituyó un fuerte revés a la política de vinculación, generando expectativas y necesidad de seguimiento de las estrategias que adopte la segunda administración del Frente Amplio (2010-2015) para dar cumplimiento a esta demanda.

En materia de vinculación en el campo económico, la política llevada a cabo por el Estado uruguayo incluye una serie de acciones—como la implementación de mecanismos para el abaratamiento del envío de remesas y el pago de jubilaciones y pensiones en el extranjero— aunque aún de carácter incipiente. Estas medidas deben ser analizadas en mayor profundidad, prestando especial atención a las especificidades de la emigración uruguaya, por ejemplo, la menor importancia relativa de las remesas.

En lo que respecta a la vinculación en el plano cultural, también se observa un número de acciones de carácter simbólico, orientadas a promover una reafirmación «identitaria» —como el lanzamiento de programas televisivos y radiales sobre la emigración uruguaya, el otorgamiento de beneficios en telecomunicaciones y el apoyo institucional a la organización de eventos vinculados a las tradiciones y valores uruguayos en el exterior (Taks, 2010)— que también merecen especial atención, con relación a su potencial de contribuir a la consolidación de espacios sociales transnacionales.

Asimismo, son varias las preguntas de investigación que surgen desde la perspectiva demográfica. Resulta interesante preguntarnos quiénes participan de los Consejos Consultivos, cuáles son las características sociodemográficas de estas personas (edad, sexo, nivel educativo, composición del núcleo familiar, ocupación, ingreso), y si puede observarse alguna correspondencia con el perfil sociodemográfico estimado de la emigración uruguaya en general y de cada país en particular.

En síntesis, si bien se resaltan los aspectos positivos de la nueva política de vinculación del Estado uruguayo, su carácter reciente y las interrogantes que surgen del mismo señalan la necesidad de esfuerzos académicos orientados a conocer más acerca de su proceso de formulación e implementación, así como sobre sus impactos, con el objetivo de contribuir a su desarrollo, en pos de más y mejores formas de vinculación.

## Bibliografía

- Aguiar, César (2008) «Inmigración. Perspectivas y oportunidades para una política migratoria», en Calvo, Juan José y Mieres, Pablo (eds.), *Sur, migración y después. Propuestas concretas de políticas de población en Uruguay*, Montevideo, UNFPA y Rumbos.
- Bengochea, Julieta y Cabrera, Mariana (2010) «Propensión migratoria de los jóvenes: Uruguay en perspectiva comparada 1990-2008», ponencia presentada IV Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, realizado en La Habana, Cuba, del 16 al 19 de noviembre de 2010.
- Borraz, Fernando y Pozo, Susana (2007) «Remittances in Uruguay», en *Revista de Ciencias Empresariales y Economía*, v. 1, pp.19-45.
- Cabella, Wanda y Pellegrino, Adela (2007) «Emigración. Diagnóstico y aportes para discutir políticas» en Calvo, Juan y Mieres, Pablo, *Importante pero urgente. Políticas de población en Uruguay*, Montevideo, UNFPA y Rumbos.
- (2005) *Estimación de la migración internacional en Uruguay 1963-2000*, Serie Documentos de trabajo n.º 70, Montevideo, Unidad Multidisciplinaria / Facultad de Ciencias Sociales.
- Canales, Alejandro y Zolniski, Christian (2001) «Comunidades transnacionales y migración en la era de la globalización» en *Notas de Población*, n.º 73, Santiago de Chile, CEPAL.
- CEPAL (2006a) *Cuatro temas centrales en torno a la migración internacional, derechos humanos y desarrollo*, (LC/L.2490), Santiago de Chile.
- (2006b) *Migración internacional, derechos humanos y desarrollo en América Latina y el Caribe, Síntesis y Conclusiones*, (LC/G.2303(SES.31/11), Santiago de Chile.
- (2002) *Globalización y desarrollo*, (LC/G.2157(SES.29/3)), Santiago de Chile, abril.
- Diconca, Beatriz y De Souza, Lydia (2003) «El camino del “afuera”. La opción de emigrar», en *Anuario de Antropología Social y Cultural en Uruguay 2002-2003*, Montevideo.
- Escriva, Ángeles (2009) «Formas y motivos de la acción transnacional. Vinculaciones de los peruanos con el país de origen» en *Migración y participación política. Estados, organizaciones y migrantes en perspectiva local-transnacional*, Córdoba, Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC).
- Faist, Thomas (2005) «Espacio social transnacional y desarrollo: una exploración de la relación entre comunidad, Estado y mercado», en *Revista Migración y Desarrollo*, n.º 5, Universidad Autónoma de Zacatecas, Zacatecas, segundo semestre de 2005.
- Falero, Alfredo (2002) «Migración laboral: un desafío para la sociedad civil», en *Revista de Ciencias Sociales*, Departamento de Sociología, Año XV, n.º 20, Montevideo.
- Frente Amplio (2008) *Programa 2010 -2015*. Aprobado por el V Congreso Extraordinario «Zelmar Michelini» realizado el 13 y 14 de diciembre de 2008. Disponible en <<http://www.pvp.org.uy>>.
- Glick Schiller, Nina y Fouron, George (2001) *George woke up laughing: long-distance nationalism and the search for home*, Durham Duke University Press.
- Glick Schiller, Nina; Basch, Linda y Szanton-Blanc, Cristina (1999) «From immigrant to transmigrant: theorizing transnational migration» en Pries, Ludger (ed.) *Migration and transnational social spaces*, Aldershot, Ashgate.
- Guarnizo, Luis Eduardo (2004) «Aspectos económicos del vivir transnacional» en Escriva, Ángeles y Ribas, Natalia (coords.), *Migración y desarrollo. Estudios sobre remesas y otras prácticas transnacionales en España*, Córdoba, CSIC.



- Guarnizo, Luis Eduardo y Smith, Michael Peter (1998) «The Locations of Transnationalism», en Smith, Michael Peter y Guarnizo, Luis Eduardo (Eds.), *Transnationalism from Below. Comparative Urban and Community Research*, Vol. 6, Nueva Jersey, New Brunswick.
- Guarnizo, Luis Eduardo; Portes, Alejandro y Haller, William: «Assimilation and transnationalism: determinants of transnational political action among contemporary migrants» en *American Journal of Sociology*, Vol. 108, n.º 6, 2002.
- Levitt, Peggy y Nyberg-Sorensen, Ninna (2004) «The transnational turn in migration studies», en *Global Migration Perspectives*, n.º 6, online <[http://www.transnational-studies.org/pdfs/global\\_migration\\_persp.pdf](http://www.transnational-studies.org/pdfs/global_migration_persp.pdf)>, GCIM.
- Levitt, Peggy y Glick Schiller, Nina (2004) «Perspectivas internacionales sobre migración: conceptualizar la simultaneidad», en *Revista Migración y Desarrollo*, n.º 3, Universidad Autónoma de Zacatecas, Zacatecas, segundo semestre de 2004.
- Macadar, Daniel y Pellegrino, Adela (2007) *Informe de migración internacional. Encuesta Nacional de Hogares Ampliada*, Montevideo, Instituto Nacional de Estadística (INE), disponible en <[www.ine.gub.uy](http://www.ine.gub.uy)>.
- Martínez Pizarro, Jorge (2001) «Reflexiones sobre la gobernabilidad de la migración internacional en América Latina», en *Revista Migraciones Internacionales*, online <[http://www2.colef.mx/migracionesinternacionales/index.php?option=com\\_content&view=article&id=21%3A01-reflexiones-sobre-la-gobernabilidad-de-la-migracion-internacional-en-america-latina&catid=1%3Anumero-1-jul-dic-2001&lang=es](http://www2.colef.mx/migracionesinternacionales/index.php?option=com_content&view=article&id=21%3A01-reflexiones-sobre-la-gobernabilidad-de-la-migracion-internacional-en-america-latina&catid=1%3Anumero-1-jul-dic-2001&lang=es)>, vol. 1, n.º 1, julio-diciembre.
- Mato, Daniel (coord.) (2003) *Políticas de identidades y diferencias sociales en tiempos de globalización*, Caracas, Universidad Central de Venezuela.
- (2004) *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*, Universidad Central de Venezuela, Caracas.
- Moraes, Natalia (2007) «Identidad transnacional, diáspora/s y nación: Una reflexión a partir del estudio de la migración uruguaya en España» en Mato, Daniel y Maldonado, Fermín, *Cultura y transformaciones sociales en tiempos de globalización. Perspectivas latinoamericanas*, disponible en <<http://biblioteca-virtual.clacso.org.ar/ar/libros/campus/mato/Mena.pdf>>.
- (2009) «El voto que el alma no pronuncia: un análisis de las movilizaciones y los discursos sobre el derecho al voto de los uruguayos en el exterior», en Escrivá, Ángeles, Bermúdez, Anastasia y Moraes, Natalia (Eds.), *Migración y participación política*, Madrid, Tipografía Católica.
- Bermúdez, Anastasia; Escrivá, Ángeles y Padilla, Beatriz (2009) «Estrategias de vinculación de los Estados latinoamericanos con sus diásporas: Un análisis de las iniciativas desarrolladas por Colombia, Perú, Brasil y Uruguay» en *Migración y participación política. Estados, organizaciones y migrantes en perspectiva local-transnacional*, Córdoba, Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC).
- Moreira, Constanza y Pellegrino, Adela (2001) «Ciudadanía y migración: las fronteras del Uruguay como comunidad política», en Laura Gioscia (comp.) *Ciudadanía en tránsito*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental.
- Notaro, Jorge; Canzani, Agustín; Longhi, Augusto y Méndez, Estela (1990) «El retorno y las respuestas de la sociedad uruguaya», en *La migración de retorno*, Montevideo, CIEDUR/FCU.
- Ostergaard-Nielsen, Eva (ed.) (2003) *International Migration and Sending Countries: Perceptions, Policies and Transnational Relations*, Londres, Palgrave Macmillan Ltda.

- Pedone, Claudia (2002) «El potencial del análisis de las cadenas y redes migratorias en las migraciones internacionales contemporáneas», ponencia ante el III Congreso sobre la Inmigración en España, Granada, noviembre.
- Pellegrino, Adela (1995) *Migración e integración. Nuevas formas de movilidad de la población*, Montevideo, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República y Ediciones Trilce.
- (2003a) *Migración de mano de obra calificada desde Argentina y Uruguay*, Programa de Migraciones Internacionales, OIM.
- (2003b) *Caracterización demográfica del Uruguay*, Montevideo, UDELAR/UNFPA.
- (2003c) «Uruguay y la ciudadanía dispersa», en L. Calderón Chelius (comp.), *Votar en la distancia. La extensión de los derechos políticos a migrantes, experiencias comparadas*, México, Instituto Mora.
- (2006) «La migración calificada en América Latina», ponencia al Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo, Secretaría General Iberoamericana, Madrid.
- (2008) «Las políticas de migración y desarrollo» en Calvo, Juan José y Mieres, Pablo (eds.), *Sur, migración y después. Propuestas concretas de políticas de población en Uruguay*, Montevideo, UNFPA y Rumbos.
- (2009) *Uruguay. País de migrantes internos y externos*, Montevideo, PNUD.
- y Lujan, C. (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*, Montevideo, INJU, CEPAL y OIM.
- y Macadar, Daniel (2003) «Informe sobre emigración y remesas en Uruguay», informe de consultoría realizado para el Banco Interamericano de Desarrollo, inédito.
- y Martínez Pizarro, Jorge (2001) «Una aproximación al diseño de políticas sobre la migración internacional calificada en América Latina», en *Población y Desarrollo*, n.º 23, Santiago de Chile, CEPAL, diciembre.
- y Vigorito, Andrea (2003) «Emigration and economic crisis: recent evidence from Uruguay», *Migraciones Internacionales*, vol. 3, n.º 1, enero-junio de 2005, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana.
- y Vigorito, Andrea (2005) «La emigración reciente 1996-2004. Avance de investigación», Instituto de Economía-Unidad Multidisciplinaria, UDELAR, Montevideo.
- Portes, Alejandro (2005) «Convergencias teóricas y evidencias empíricas en el estudio del transnacionalismo de los inmigrantes», en *Revista Migración y Desarrollo*, Zacatecas, Universidad Autónoma de Zacatecas, primer semestre de 2005.
- (1999) «Conclusion: towards a new world - the origins and effects of transnational activities», en *Ethnic and Racial Studies*, vol. 22, n.º 2, Routledge, Reino Unido, marzo de 1999.
- Portes, Alejandro; Guarnizo, Luis E. y Haller, William (2002) «Transnational entrepreneurs: an alternative form of immigrant adaptation», en *American Sociological Review*, vol. 67, n.º 2, Washington D.C., American Sociological Association, abril de 2002.
- Portillo, Álvaro (2006) «La política migratoria del Estado uruguayo», documento presentado al Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo, Secretaría General Iberoamericana, 18 y 19 de julio de 2006.
- (1989) «Migración interna e internacional en el Uruguay», *Ficha n.º 239*, Servicio de documentación en Ciencias Sociales, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria.

- Supervielle, Marcos (1989) «Recuento histórico de las políticas migratorias en el país y propuestas de nuevas políticas», en *Cuadernos de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, Volumen II, n.º 11, pp. 115-136, Montevideo.
- Taks, Javier (2010) «Antecedentes y desafíos de las políticas de migración en Uruguay», en Zurbriggen, Cristina y Mondol, Lenin, *Estado actual y perspectivas de las políticas migratorias en el MERCOSUR*, Montevideo, FLACSO Uruguay, UNESCO.
- (2006) «Migraciones internacionales en Uruguay: de pueblo trasplantado a diáspora vinculada», en *Revista Theomai*, n.º 14.
- Trigo, Abril (2003) *Memorias migrantes: testimonios y ensayos sobre la diáspora uruguaya*, Montevideo, Beatriz Viterbo y Ediciones Trilce.
- Varela Petito, Carmen (coord.) (2008) *Demografía de una sociedad en transición. La población uruguaya a inicios del siglo XXI*, Montevideo, Ediciones Trilce.
- Vono de Vilhena, Daniela (2006) «Vinculación de los emigrados latinoamericanos y caribeños con su país de origen: transnacionalismo y políticas públicas», en *Revista Población y Desarrollo*, n.º 71, Santiago de Chile, CEPAL, 2006.