

# MOVILIDAD HU MA NA





# MOVILIDAD HUMANA



Secretaría de Derechos Humanos  
Presidencia de la República Oriental del Uruguay







Agradecemos el aporte y la participación de:

Consejo Directivo de la SDH: Ministro de Relaciones Exteriores, Ministra de Educación y Cultura, Ministro del Interior, Ministra de Desarrollo Social, Secretaría de Presidencia.  
Bahçeşehir University  
Cátedra UNESCO  
Center of Migration, American University in Cairo  
CORE  
Fundación TESA  
Instituto de Investigación Truman para el Avance de la Paz, Israel  
Instituto Truman, Universidad Hebrea de Jerusalén  
International Studies at the Royal Institute for Inter-Faith Studies  
IPPDH  
Junta Nacional de Migración  
Migration Research Center of Koc University, Turquía  
OEA  
OIM  
OPP  
Universidad Católica de Uruguay  
UdelaR  
Universidad Al Quds, Palestina  
Universidad ORT de Uruguay

Las opiniones expresadas en este documento que recogen un conjunto de voces (sociedad civil, academia, Estado) son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con la posición de la Secretaría de Derechos Humanos.

**ISBN: 978-9974-742-41-3**

# MOVILIDAD HUMANA

Equipo responsable de la publicación

**Nelson Villarreal**

Secretario de Derechos Humanos de Presidencia de la República

**Equipo técnico:**

Cecilia Anández

Ruy Blanco

Julio César Boffano

Mariana Carbajal

Michelle Carrère

Leonard Mattioli

Gabriela Pignataro

Javier Pozzo

Perla Rodríguez

Alicia Saura

María José Suárez

Fernando Willat

**Relatorías:** Ligia Domenech

**Diseño y fotografías:** Carlos Lebrato

**Secretaría de Derechos Humanos**

**Presidencia de la República Oriental del Uruguay**

Convención 1366, 3er piso, Montevideo-Uruguay

**[www.derechoshumanos.gub.uy](http://www.derechoshumanos.gub.uy)**

[www.facebook.com/SDHUruguay](https://www.facebook.com/SDHUruguay)

[twitter.com/SDHuruguay](https://twitter.com/SDHuruguay)

[www.instagram.com/sdhuruguay/](https://www.instagram.com/sdhuruguay/)



## ÍNDICE:

<b>1. Introducción del marco de la actividad</b>	<b>9</b>
<b>2. Palabras migrantes: historias contadas por sus protagonistas</b>	<b>13</b>
<b>3. Conferencia Internacional</b>	<b>23</b>
<b>4. Papers:</b>	
Del dicho al hecho. Algunas consideraciones hacia la implementación de una política migratoria con perspectiva de derechos humanos <b>Pilar Uriarte</b>	<b>37</b>
Migraciones y derechos humanos: El debate sobre la ciudadanía <b>Inés M. Pousadela</b>	<b>51</b>
La migración en Jordania: desafíos, realidades y acción <b>Renée Hanna Hattar</b>	<b>65</b>
Migración, diásporas y derechos humanos: aproximación a los desafíos de la inserción de árabes y musulmanes en Uruguay <b>Susana Mangana</b>	<b>77</b>
Actitudes de la población nativa ante la inmigración y el retorno de población emigrante: nueva evidencia del caso de Uruguay <b>Martín Koolhas</b>	<b>87</b>
Derechos Humanos y nuevos desafíos: migración, diáspora y democracia en una perspectiva comparada <b>Nicolás Dorronsoro</b>	<b>101</b>
Una matriz identitaria incierta: perspectivas historiográficas de la inmigración en Uruguay <b>Roberto Cyjon</b>	<b>109</b>
Derechos Humanos, migración y democracia: el encuentro en Montevideo y sus posibles lecciones <b>Mauricio Dimant</b>	<b>121</b>
<b>5. Reflexiones finales: Nelson Villarreal Durán</b>	<b>131</b>



# 1. INTRODUCCIÓN

## SEMINARIO INTERNACIONAL “DERECHOS HUMANOS Y NUEVOS DESAFÍOS: MIGRACIÓN, DIÁSPORAS Y DEMOCRACIA EN UNA PERSPECTIVA COMPARADA”

Montevideo – 26-27 de junio de 2018

### FUNDAMENTACIÓN

En los últimos años, los procesos de movilidad humana y la situación de las diásporas se han convertido nuevamente en un tema de discusión pública en América Latina debido especialmente a los desafíos que plantean al proceso de integración y construcción de las democracias en la región. En particular, queremos considerar las crisis socio-económicas y la tensión entre el consenso generalizado en la defensa de los derechos humanos y las fragmentadas capacidades de desarrollo en la constante desigualdad. Asimismo, ver el rol de las estructuras jurídico-institucionales, así como la falta de transparencia de los Estados, pero también de los mercados que favorecen la corrupción y el deterioro de las instituciones.

Esta tensión entre derechos y capacidades de los Estados ha aumentado, no solo a raíz del problema global de los refugiados y de las olas masivas de migración en contextos de crisis climáticas, políticas y económicas, sino también debido a la dificultad de distintos proyectos en el mundo para encontrar una solución a las necesidades de los migrantes y de las minorías. De hecho, el Pacto Mundial sobre Migración no obtuvo la adhesión necesaria para enfrentar un tema global con características propias en cada región.

Los imaginarios de integración, convivencia de identidades y capacidad de asumir la diversidad étnico-cultural, religiosa y social son desafiados en varios aspectos en relación con la democracia y los derechos humanos.

La presente publicación es el resultado de lo discutido y posteriormente trabajado en el Seminario Internacional *Derechos Humanos y Nuevos Desafíos: Migración, Diásporas y Democracia en una perspectiva comparada*, llevado a cabo en la Torre Ejecutiva de Presidencia de la República y el INJU los días 26 y 27 de junio de 2018, organizado por la Secretaría de Derechos Humanos de Presidencia de la República. Su objetivo fue explorar los desafíos al tratamiento de los derechos humanos que implican los procesos de movilidad humana, en una perspectiva nacional e internacional, para aportar, desde las universidades, centros académicos y los propios protagonistas a las discusiones públicas sobre los límites y las posibilidades de la defensa de los derechos humanos y la movilidad humana en los procesos socio-políticos en la región.

La inauguración del seminario se dio el miércoles 26 de junio de noche en INJU, con la actividad *Palabras migrantes: historias contadas por sus protagonistas*, en la que representantes de Cuba, Venezuela, República Dominicana, Siria y uruguayos retornados narraron sus historias de vida, contaron las costumbres de su país de origen, motivos por los que migraron y la elección de Uruguay como su nuevo país de residencia. Estas narraciones fueron guiadas por el comunicador español Jorge Castrillón y complementadas por monólogos y canciones a cargo de la cantautora uruguaya Ana Prada, con la activa participación del equipo de la Secretaría de Derechos Humanos de Presidencia y la presencia de representantes de otros organismos del Estado y organizaciones de la sociedad civil.

El 27 de junio, se llevó a cabo el Seminario Internacional en la Torre Ejecutiva que consistió en un panel de apertura, tres mesas temáticas y una mesa redonda final. Participaron actores del gobierno uruguayo, del IPPDH, la OEA, fundación TESA y académicos de la Universidad de la República (Udelar), Universidad Católica del Uruguay, Universidad ORT Uruguay, Instituto Truman de la Universidad Hebrea de Jerusalén, American University in Cairo, Instituto Real para Estudios Interreligiosos de Jordania, Al-Quds University de Palestina, Bahçeşehir University de Turquía, Universidad de Koç de Turquía.

El propósito de esta Conferencia Internacional fue explorar desde una perspectiva interdisciplinaria los desafíos a los derechos humanos que presentan estos procesos en América Latina, discutir los límites y las posibilidades de la defensa de los derechos humanos en los procesos socio-políticos en la región. Si bien estos procesos han sido

ampliamente estudiados, los últimos acontecimientos a nivel global, y especialmente en América Latina, demuestran la necesidad de repensar ciertos supuestos considerados universalmente válidos, como por ejemplo las capacidades del proceso de democratización en dar respuestas a las necesidades que surgen de los procesos inmigratorios.

En tal sentido, la conferencia se preguntó, por ejemplo, ¿en qué medida los Estados en América Latina, en las contradicciones que implica la tensión entre democracias restrictivas, desiguales, o plenas como la uruguaya, abordan el desafío de la migración regional y extra región? ¿Las sociedades e institucionalidades existentes pueden ofrecer una respuesta a las necesidades de migrantes y minorías diaspóricas contemporáneas? ¿En qué medida los migrantes afectan y recrean los procesos de democratización? ¿En qué medida las exigencias de la ciudadanía en materia de derechos sociales desafían las medidas legales frente a la migración? ¿Cómo se procesa el conflicto de derechos, ciudadanos y habitantes en el territorio? ¿Qué papel desempeñan los factores culturales y religiosos de los que llegan o están en sociedades para su integración?

Estas y otras cuestiones fueron discutidas en una perspectiva comparativa e interdisciplinaria por académicos/as uruguayos/as y de Medio Oriente pertenecientes a relevantes centros de investigación académica.

Con ello se quiso contribuir al enriquecimiento de programas de estudio, analizar en forma conjunta nuevos marcos para repensar la situación latinoamericana en un proyecto de investigación e involucrar al sistema universitario uruguayo en relación con las políticas públicas y la sociedad civil organizada.

Se contó con el aporte de los organismos públicos responsables de las políticas públicas de migración, así como con organismos regionales y de Naciones Unidas.

**Nelson Villarreal Durán**

Secretario de Derechos Humanos de Presidencia de la República



Ana Prada acompañada por la guitarrista y compositora Mariana Vázquez

## 2. PALABRAS MIGRANTES

### Historias contadas por sus protagonistas

#### Fragmentos

##### **La maleta (Ana Prada)**

*Se asoma su maleta pensativa  
no sabe si habrá sitio para todo,  
ahí tiene que entrar toda su vida  
pero ella aún no encuentra de qué modo.*

*Va plegando camisas y recuerdos  
coloca entre los sueños sus zapatos  
dobla el abrigo sobre los afectos  
y no quiere que quepan los retratos.*

*Y el cielo está tan gris  
y las palmeras tan derechas, tan derechas.*

*Que difícil va a ser la despedida,  
reconstruir a solas su maleta.  
Tras este salto seguirá su vida  
como le sigue el hilo a la cometa.*

*Repasa el equipaje como ausente  
ya sabe que no habrá ninguna meta,  
que el pasado termina en el presente  
y que el presente empieza en su maleta.*

*Y el cielo esta tan gris  
y las palmeras tan derechas, tan derechas.*

*Se asoma su maleta pensativa  
no sabe...*



**NELSON VILLARREAL:**

---

*Los migrantes nos ayudan a renovarnos porque traen nuevas ideas. Uruguay ha recibido migrantes durante toda su historia, y eso incluye a las personas esclavizadas que no vinieron voluntariamente.*

*Como país somos el resultado de varias oleadas migratorias en condiciones diferentes que forjaron la identidad de la uruguayez. Identidad que hoy se ve desafiada a repensarse desde una nueva diversidad y no cerrarse a una homogeneidad.*

*Somos con las/os otras/os.*



**JORGE CASTRILLÓN:**

---

*En la prensa, las historias de migración suelen ser historias de superación, historias positivas. Yo soy un migrante privilegiado, porque soy hombre (por eso nunca me han preguntado en una entrevista laboral si planifico tener hijos), porque soy blanco (eso abre puertas) y porque soy europeo (los uruguayos sienten simpatía y validan a los europeos por su conexión con el pasado uruguayo).*

*Ahora vamos a conocer gente con historias complejas.*

*Cuando viajo a España es difícil volver a tu ciudad y darte cuenta de que todo ha cambiado, y te das cuenta de que tus amigos han cambiado de forma diferente a cómo lo has hecho tú.*



**CRISTINA JIMÉNEZ:**

---

*Llegué hace siete años en Navidad. Había dejado a mis hijos en la República Dominicana. Yo tenía el sueño de venir acá y desde acá ir a Buenos Aires, pero cuando vi que el peso uruguayo se cambiaba 2 a 1 por el peso dominicano decidí quedarme. Fue una migración económica, buscaba una mejor vida.*

*Ya tengo acá a mis hijos, a quienes traje en 2014 y a mi mamá que llegó en 2015. Mis hijos se han adaptado bien. Yo no negocio con nadie la educación de mis hijos y yo no recibo ayuda de ninguna ONG. Por eso me considero una guerrera.*

*Yo no me quejo porque he escuchado historias mucho peores que la mía. No hay que acostumbrarse, pero sí adaptarse.*



**DIEGO CABRITA MORA:**

---

*Llevo acá dos años y medio y sí se me ha hecho fácil, porque vengo de las montañas de los Andes venezolanos, así que estoy acostumbrado al frío... vine a estudiar y ya estoy terminando mi carrera, pero miles abandonan Venezuela día a día debido a la crisis humanitaria de mi país. Somos parte de una cifra, unos dicen 3 millones, otros dicen 4 millones... los uruguayos nos preguntan siempre lo mismo: ¿cuántos hay? ¿cómo llegaron? Pero nunca nos preguntan si estamos bien, si necesitamos algo. Para nosotros lo más serio es la vulnerabilidad con que salimos de mi país. Y un desafío es encontrar un lugar en donde te sientas cómodo.*

*Me gusta como los uruguayos son capaces de hablar con posturas opuestas sin ofenderse, sin perder la civilidad.*

*Se atraviesa un duelo migratorio en el que no quieres saber nada de tu país. Yo tengo dos trabajos y estudio, no tengo tiempo para ponerme al tanto. Creo que la mejor manera de demostrar mi amor por mi país es ayudando a otros inmigrantes venezolanos.*



**SAMI KINI:**

---

*Trabajo como traductor de árabe, inglés y ruso (porque trabajé en Rusia). Acá practiqué más mi español y ahora estoy aprendiendo alemán para emigrar a un país en donde me va a ayudar tenerlo. Emigrar siempre te hace emigrar más. No me gusta estar demasiado tiempo en un mismo lugar.*



**SYLVIA FOSSATI:**

---

*Uruguay es un país de idas y vueltas que ha formado su sociedad con gente de múltiples orígenes, que tuvo su propia crisis y expulsó a mucha gente. Los retornados son aquellos que tuvieron la necesidad o el impulso de irse de su país y ahora vuelven.*

*Fue menos doloroso llegar a Estados Unidos que regresar al Uruguay. Acá nos reciben con la crítica y te enjuician: “¿para qué volviste?”. Esto viene de amigos y familiares con actitud de juzgarte.*

*Yo pude regresar a ver a mi madre que ya estaba muy viejita. Y cuando ella me vio, me dijo: “No me fui, porque te estaba esperando” y eso fue muy fuerte. Yo regresé acá en el 2011 y fue muy importante el apoyo que recibí del Grupo de Retornados/as a Uruguay que creamos.*



**JUAN BLANCO:**

---

*... la Rambla se parece al Malecón de la Habana que es donde la gente se reúne a hablar.*

*Yo llevo acá dos meses y no he conseguido trabajo. Como no tengo cédula, no consigo trabajo y me dieron la cita para noviembre.*

*Yo vivo en una pensión en Maldonado con 60 cubanos, pero nos relacionamos bien. Diez de nosotros estamos sin trabajo, buscando. Los uruguayos no me han tratado mal, pero lo que pido aquí, no sólo para los cubanos, sino para todos los inmigrantes, es que nos ayuden a trabajar.*

*Este país me ha dado respeto, pero yo no vine aquí de turista o a que me mantengan. Nosotros trabajamos en lo que sea, mientras no nos esclavicen. Yo tengo 31 años de trabajar como administrador de mercado con compromiso.*





### 3. CONFERENCIA INTERNACIONAL

#### Panel de apertura

En el Panel de Apertura, la Ministra de Desarrollo Social, Marina Arismendi, destacó la importancia de la migración para el Poder Ejecutivo y señaló que en 2018 se cumplieron 10 años de la actual Ley de Migración que establece igualdad de trato para todos los habitantes del Uruguay. Por otra parte, también sostuvo que, si bien el Estado promueve la diversidad cultural, en la sociedad siguen quedando rastros de xenofobia y discriminación que hay que combatir. Finalmente resaltó que en el Uruguay todos los que habitan la República tienen los mismos derechos, sin que importe su condición de ciudadanía y que para atender a las necesidades de la población migrante, el Mides convirtió el Departamento de Identidad en el Departamento de Migraciones.



Por su parte, Alba Goycochea, Jefa de la Oficina de Uruguay de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), transmitió que, a nivel de las Naciones Unidas, las migraciones son un tema en el que se trabaja para obtener consenso. En ese sentido, señaló que Uruguay firmó, en el marco de la Conferencia Suramericana para las Migraciones, el acuerdo de residencia de Mercosur y, junto a muchos países, lo integró a su legislación. Al finalizar, destacó el trabajo de la Junta Nacional de Migración para facilitar la integración de las poblaciones migrantes.

El Panel fue cerrado por Nelson Villarreal, Secretario de Derechos Humanos de Presidencia de la República, que señaló que la sociedad civil necesita información para aprender que los otros no son obstáculos para la convivencia. A su vez, reflexionó sobre la identidad nacional: “¿qué es la uruguayez? Ese concepto puede generar un falso nacionalismo que no permita ver que con los otros se construye una sociedad democrática en igualdad social. La homogeneidad se convierte en un problema cuando no reconoce la diversidad.” Al finalizar su exposición, resaltó la importancia de que la academia dialogue con la política pública sobre estos temas.

## Mesa temática 1- Políticas públicas de migración con enfoque de derechos humanos en el actual contexto regional y global

En la primera mesa temática, participaron Andrés Freire, Secretario Ejecutivo de la Junta Nacional de Migraciones (JNM), Javier Palummo, Director del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur (IPPDH), Fernando Isabella, Director Nacional de Planificación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Soledad Sánchez de la Comisión de Refugiados (CORE), Dra. Usha Natarajan, Directora Asociada del Centro de Migraciones de la American University en Turquía y Pilar Uriarte, Docente Investigadora de la Universidad de la República (UdelaR).



Andrés Freire comenzó haciendo mención a la Ley 18.250 que atiende el tema de la migración y destacó el rol de la JNM en identificar obstáculos para el cumplimiento de la ley, en un trabajo junto con la academia y organizaciones de la sociedad civil. Javier Palummo informó que el IPPDH llevó a cabo diversas investigaciones sobre la

migración que se encuentran en su [página web](#) y resaltó que en la actualidad el 70% de la inmigración en América del Sur es intra-regional, y continúa en aumento. Al finalizar, agregó que hay un compromiso del Mercosur para establecer un estatuto de ciudadanía regional para el 2021. Fernando Isabella se refirió al vínculo entre la inmigración y el desarrollo. Destacó que “En el Uruguay actual, el 15% de la población es mayor de 65 años y se espera que esta cifra suba a 20-25%. La inmigración puede amortizar este envejecimiento de la población. Los flujos de migración son una necesidad del Uruguay para amortizar su envejecimiento. Todavía el 60% de los uruguayos tiene una imagen positiva de la migración”. Soledad Sánchez mencionó el rol de la Comisión de Refugiados en evaluar las solicitudes de refugio para determinar si clasifican. Señaló que desde la creación en 2016, les han llegado 3000 solicitudes, pero que a un 60% no se le aplica la calificación de refugiados, son inmigrantes económicos. Al finalizar, informó sobre las visas, y que se trabaja en crear tres visados distintos: de trabajo, de re-unificación familiar o humanitario.

La Dra. Usha Natarajan relativizó el término “crisis migratoria” frecuentemente utilizado y señaló que en la actualidad sólo el 3.4% de la población mundial está formada por migrantes y, de estos, sólo el 0.3% solicita asilo. También resaltó que hoy la movilidad no es hacia países del Norte; en la actualidad el 84% de los solicitantes de refugio se mueve a países del Sur. Para finalizar el panel, Pilar Uriarte observó que si bien tenemos una ley con perspectiva de derechos humanos, no necesariamente garantiza una política pública de migraciones con perspectiva de derechos humanos, ya que esto último necesita que el Estado invierta tiempo, dinero y reflexión, además del involucramiento de los migrantes y la sociedad civil. Al cerrar, señaló las principales dificultades que atraviesan los migrantes: el acceso a la vivienda digna, a la salud y a sus derechos laborales, y mencionó la violencia y discriminación a la que se enfrentan a diario.

## Mesa temática 2: Migración, diásporas y derechos humanos

En la segunda mesa, participaron Menahem Blondheim, Director del Instituto de Investigación Truman para el Avance de la Paz, Israel; Inés María Pousadela, docente investigadora de la Universidad ORT, Uruguay/ CIVICUS; Renee Hattar, Directora de Estudios Internacionales del Instituto Real para Estudios Interreligiosos, Amman, Jordania, y Susana Mangana, docente investigadora de la Universidad Católica del Uruguay.

En su intervención, Menahem Blondheim resaltó, por una parte, la importancia de la red de amistades para los migrantes. Por otra parte, observó el rol de los medios de comunicación al informar sobre el sufrimiento de los migrantes. Llamó a los medios a ser responsables y advirtió sobre la “fatiga de sufrimiento” que ocurre cuando se ven demasiadas situaciones trágicas. Por su parte, Inés María Pousadela llamó a preguntarnos por qué vivimos a la migración como un problema y mencionó los distintos prejuicios que caen sobre los migrantes que llevan a que sean vistos como una amenaza o un chivo expiatorio.

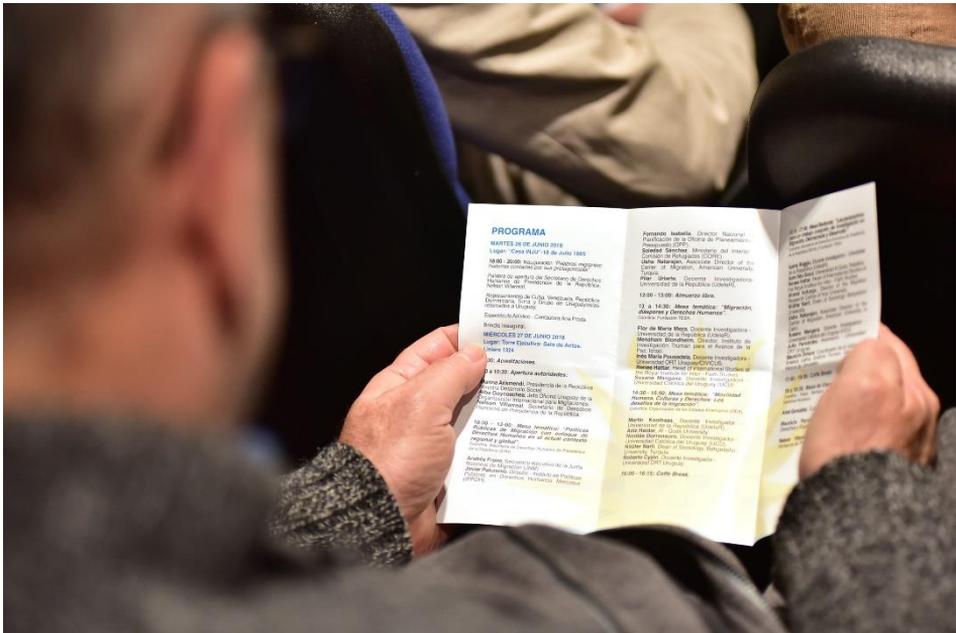


Renee Hattar hizo referencia a la amplia experiencia de Jordania en recibir inmigrantes, que data del siglo XIX, e hizo énfasis en los más de dos millones de refugiados sirios que han recibido en los últimos años. Destacó la importancia de la participación de la sociedad civil en el Plan de Respuesta de Jordania para recibir a los refugiados sirios. Susana Mangana, por su parte, cerró la mesa y se refirió a la necesidad de autocrítica para reconocer actitudes racistas. A la vez, mencionó el papel de las diásporas (en particular la musulmana) en la integración de nuevos migrantes.

### Mesa temática 3: Movilidad humana, culturas y derechos: los desafíos de la migración

Esta mesa estuvo integrada por Mauricio Ramos de la OEA; Martín Koolhaas, docente investigador de la Udelar; Aziz Haidar, Al-Quds University, Palestina; Nicolás Dorrnsoro, docente investigador de la Universidad Católica del Uruguay; Nilüfer Narli, Decana de Sociología de la Bahçeşehir University, Turquía; y Roberto Cyjón, docente investigador de la Universidad ORT, Uruguay.

Mauricio Ramos informó sobre el rol de la OEA en promover programas en Guatemala, Honduras y El Salvador, y en atender la situación humanitaria en Venezuela. Al momento del seminario 55,000 venezolanos cruzaron la frontera con Brasil, un Estado que no tenía la capacidad para acogerlos.



Martín Koolhaas, por su parte, comentó que se están estudiando las desventajas de los migrantes en el acceso a empleos de calidad y la inconsistencia entre la ley de migración y la igualdad entre nacionales y extranjeros. Por ejemplo, para acceder a la Interrupción Voluntaria del Embarazo en Uruguay, la mujer debe ser ciudadana o

haber residido en el país durante 10 años. Para estudiar sin costo en la UdelaR, se requiere haber residido en Uruguay durante tres años. También hay otros obstáculos para validar títulos recibidos en el extranjero. Precisó que el 80% de los uruguayos está de acuerdo con que los inmigrantes tengan los mismos derechos que ellos, si bien hay una preferencia por atraer migrantes calificados.

Aziz Haidar señaló que los inmigrantes traen consigo capital cultural. Tienen destrezas y pueden contribuir a la economía del país receptor. Cada inmigrante produce 1.2 empleos en el país receptor. Esta información puede cambiar los prejuicios contra los inmigrantes. Por su parte, Nicolás Dorronsoro mencionó que algunos políticos usan la migración para manipular y sembrar el desencanto. Agregó que en Uruguay el antídoto contra el miedo es recordar de dónde venimos, ya que muchos de los padres o abuelos de los uruguayos fueron inmigrantes de baja calificación.

Nilüfer Narli mencionó que se especializó en la crisis de refugiados sirios y que entre ellos las mujeres y los niños son los más vulnerables. Informó sobre los abusos que sufren los refugiados en su camino al exilio y la actitud de Turquía frente a los refugiados sirios. Actualmente, hay 3.6 millones de refugiados sirios registrados bajo la protección del Estado turco. Mencionó que uno de los principales problemas al que los refugiados se enfrentan en Turquía es la educación. Si bien 1.1 millones de refugiados sirios están en edad escolar, solo el 23% asiste a las escuelas de Turquía. El analfabetismo es más alarmante entre las niñas porque, aunque la escuela es gratuita, siempre implica otros gastos que los padres no están en condiciones de pagar.

Roberto Cyjón repasó la historia del Uruguay en relación con la migración y señaló que hoy en día los niños nos van a enseñar a ser buenos con los inmigrantes. También hizo énfasis en los uruguayos retornados, que también son inmigrantes y vienen con nuevas identidades culturales que adquirieron afuera. Para finalizar, observó que con la llegada de inmigrantes estamos ante una oportunidad para reforzar nuestra cultura y revitalizar nuestro país.

## Mesa redonda: Las perspectivas para un trabajo conjunto de investigación en migración, democracia y desarrollo

En la mesa redonda intercambiaron Karina Boggio, docente investigadora de Udelar; Azmi Abu Soud, Universidad Al-Quds, Palestina; Renee Hattar, Directora de Estudios Internacionales del Instituto Real para Estudios Interreligiosos, Amman, Jordania; Ahmet Icduygu, Director del Centro de Investigaciones sobre Migración de la Universidad de Koç, Turquía; Nilüfer Narli, Decana de Sociología de la Bahçeşehir University, Turquía; Susana Mangana, docente investigadora de la Universidad Católica del Uruguay; Julio Fernández, Vicerrector de la Universidad ORT, Uruguay; y Mauricio Dimant, Coordinador de la Unidad de América Latina del Instituto Truman de la Universidad Hebrea de Jerusalén. La mesa fue moderada por el Secretario de Derechos Humanos de Presidencia, Nelson Villarreal.



Karina Boggio se refirió a su experiencia de haber vivido en España, donde llevó a cabo su trabajo doctoral sobre los uruguayos residentes en España. Allí los uruguayos no quieren ser considerados inmigrantes sino urbanitas, madrileños. Finalizó diciendo que no es suficiente con estudiar a los migrantes, sino que debemos estudiarnos a nosotros mismos y nuestras actitudes hacia la migración.

Azmi Abu Soud también compartió su propia experiencia personal, en especial en una instancia profesional en la que el ambiente entre israelíes y palestinos era muy tensa. Se preguntó dónde están parados los académicos en el conflicto árabe-israelí y agregó que los palestinos han vivido bajo ocupación desde que los ingleses los ocuparon y que el pueblo palestino considera que la educación y la voluntad son los únicos medios para conseguir su independencia, por eso hoy cuentan con más de 15 universidades y más de 50 colegios académicos. Esto ha permitido que el 85% de los palestinos hoy tenga diplomas universitarios. Los académicos israelíes y palestinos han discutido la promoción de la paz y trabajaron para lograr los Acuerdos de Oslo. Sobre la pregunta que planteó el académico, Nelson Villarreal aclaró que el gobierno uruguayo apoya las vías pacíficas para lograr el fin del conflicto árabe-israelí.

Renee Hattar habló sobre la necesidad de estudiar las políticas de Estado; los Estados deben diseñar un plan para recibir a los refugiados y para integrarlos sin que sean un problema o una carga para el país. Ahmet Icduygu, por su parte, resaltó lo interdisciplinario de estos temas y la necesidad de estudiarlos en la modalidad de estudios comparativos. Informó sobre la realidad de Turquía, que es un punto medio en el tránsito de la migración hacia Europa, pero que en años recientes ha estado recibiendo migrantes que permanecen en el país.

Nilüfer Narli hizo énfasis en los refugiados sirios, a quienes comenzó a estudiar en 2016. Observó la importancia de tener en cuenta el género. Comentó que muchas mujeres sirias se están convirtiendo en segundas esposas de turcos y las mujeres turcas están viendo a las mujeres sirias como una amenaza porque dicen que les están robando sus maridos. A su vez, resaltó la importancia de los trabajadores calificados en la creación de empleos: en la actualidad, hay 8000 empresas sirio-turcas que emplean a unos 100.000 trabajadores.

La Dra. Usha Natarajan, como abogada, señaló la importancia de investigar la desigualdad económica de los Estados que motiva a muchos a abandonar su país. Además, resaltó la complejidad del fenómeno migratorio, y agregó que hoy en día el cambio climático es la razón principal de las migraciones. Por este motivo debemos estudiarlo y mitigarlo, ya que podrá duplicar las migraciones en el futuro. Observó que en ese sentido, el desarrollo ha creado problemas, por lo que debemos aprender de otros para encontrar modelos de desarrollo alternativos.

Susana Mangana recordó que debe haber planificación, pero también evaluación de las políticas públicas para analizar si funcionan en la práctica. También resaltó la importancia de organizar más seminarios como este y también cursos de capacitación cortos para empleados de gobierno y para los medios de comunicación. Sostuvo que la universidad debe proveer estadísticas con credibilidad para combatir los prejuicios que no se basan en información correcta. Julio Fernández agregó que sería interesante crear un instrumento más que un seminario, como ser un foro u observatorio sobre el tema migratorio, y generar un conocimiento que sirva de base para diseñar la política pública. En el cierre, agregó que la Universidad ORT fue fundada por inmigrantes y está comprometida a colaborar.

Mauricio Dimant cerró la mesa diciendo que hace falta más inserción de América Latina en la investigación internacional sobre el tema de migraciones. Habló sobre las limitaciones de los Estados del Sur en dar respuesta a las demandas que implica la migración, por eso es necesario articular con diversos actores. Para finalizar, sostuvo que el rol de los académicos es ayudar a que haya políticas de Estado y no de gobierno.

**Mesa Redonda: Las perspectivas para un trabajo conjunto de investigación en migración, democracia y desarrollo**

El seminario finalizó con una mesa en la que Ariel González, Coordinador de Fundación TESA, y Nelson Villarreal, Secretario de Derechos Humanos de Presidencia, presentaron sus conclusiones finales.

Ariel González resaltó su intención de aplicar la experiencia de Medio Oriente y ayudar a que el gobierno incorpore políticas que han sido efectivas en otros países. Por su parte, Nelson Villarreal resaltó el objetivo de la Secretaría de Derechos Humanos de instalar en la agenda temática del Estado un diálogo con la academia y la sociedad civil, y de trabajar en una ética de política pública y de investigación académica. Agradeció a las universidades y a los funcionarios públicos que participaron y a OEA y a TESA por financiar el seminario y manifestó la disposición de la Secretaría para sumar al esfuerzo en el tema.





## 4. PAPERS

### **Del dicho al hecho. Algunas consideraciones sobre la implementación de una política migratoria con perspectiva de derechos humanos**

Pilar Uriarte<sup>1</sup>

#### **Introducción**

Al cerrar el 2018 se cumplieron 10 años de la aprobación de la ley de migraciones 18.250, creada en un contexto caracterizado por la salida de población nacional y la virtual ausencia de flujos inmigratorios que ingresaran al país. Una década después, encontramos un contexto demográfico y social completamente diferente. En 2009 se produce lo que denominamos estabilización e inversión del saldo migratorio, con un registro mayor de ingresos de personas al país que de salidas (OIM, 2011). En un primer momento, debido al enlentecimiento del ritmo de salida de uruguayos al exterior y el retorno de nacionales emigrados y sus familias, la tendencia se consolidó a partir de 2011 por el aumento sostenido del ingreso de población de países latinoamericanos no limítrofes (MIDES, 2017). Con Cuba, Venezuela y República Dominicana como los orígenes con mayor presencia, los flujos de ingreso al país han transformado la preocupación colectiva en torno a movilidad humana de “la propensión emigratoria” a la “oleada inmigratoria”.

A lo largo de este texto se presentan algunas consideraciones sobre la *ley de migración* uruguaya, ampliamente valorada a nivel nacional por tratarse de una ley “con perspectivas de derechos humanos” y “modélica” en la región, y la posibilidad de que se transforme en la base para una *política migratoria* que incorpore, también, esa perspectiva. Partimos del entendido de que, tanto una normativa adecuada, como la puesta en práctica de políticas en los diferentes niveles de gobierno, son elementos indispensables y complementarios en la construcción de un Uruguay en el que todas las personas, independientemente de su lugar de origen o del país que les haya otorgado la ciudadanía, accedan plena- e integralmente a una vida digna. A nivel

---

<sup>1</sup> Dra. en Antropología Social por la Universidade Federal de Rio Grande do Sul. Profesora adjunta del Departamento de Antropología Social, FHCE, Udelar. Integrante de la Asociación Idas y Veltas.

general, existe un acuerdo sobre la importancia de construir políticas públicas con perspectiva de derechos humanos. Sin embargo, por lo menos en lo que se refiere al ámbito de la movilidad humana, no aparece tan claro lo que esto significa en términos concretos. En el actual contexto, es más que necesario problematizar las condiciones de vida y de acceso a derechos de la población migrante en nuestro país, y las herramientas con las que, como sociedad, contamos para garantizar procesos de integración respetuosos.

### **La ley 18.250 en contexto**

El primer movimiento que el Uruguay, junto a otros países de la región, hizo en dirección a incorporar la perspectiva de derechos humanos en el abordaje de la movilidad fue de actualización legislativa. Transcurridas más de dos décadas de la recuperación de la democracia, seguían vigentes normativas aprobadas bajo los regímenes dictatoriales que entendían la inmigración como una cuestión de soberanía y un problema de seguridad nacional. Modificar la legislación implicó trasladar la mirada del control de la “inmigración” a la garantía del “derecho a la movilidad”, y en ese sentido, la ley 18.250 aparece como una legislación modelo (Novick, 2011). Sin embargo, si bien parece ser la piedra angular para el desarrollo de una política migratoria, una ley con perspectiva de derechos humanos no necesariamente garantiza una política pública que la acompañe. De hecho, la existencia de la ley no garantiza siquiera la existencia de una política explícita y propositiva referida a la población migrante en territorio nacional. Su alcance llega a determinar las orientaciones y principios sobre las que debiera construirse y establecer los órganos competentes para implementarla.

En 2008, año de aprobación de la ley, el contexto demográfico y las preocupaciones sociales y académicas en torno a la movilidad están todavía muy fuertemente marcados por la salida y retorno de población nacional<sup>2</sup>. A pesar de esto, y de que todavía no está tan presente la tendencia al aumento del ingreso de personas, en el texto de la ley 18.250 es claro el énfasis en la definición de la población extranjera en tanto población migrante<sup>3</sup>. En ella se enumeran disposiciones tendientes a la garantizar derechos específicos para trabajadores migrantes, así como a los grupos

---

<sup>2</sup> Como veremos más adelante, la gran mayoría de los documentos oficiales y las disposiciones administrativas a partir de su entrada en vigencia también tienen este tono.

<sup>3</sup> Incorporando su definición y restricciones y definiendo procesos administrativos.

familiares en situación de movilidad<sup>4</sup>.

En su primer artículo se resume y explicita claramente el objeto de la norma, reconociendo “como derecho inalienable de las personas migrantes y sus familiares sin perjuicio de su situación migratoria, el derecho a la migración, el derecho a la reunificación familiar, al debido proceso y acceso a la justicia, así como a la igualdad de derechos con los nacionales, sin distinción alguna por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.”<sup>5</sup>

Podemos decir que la propia creación de la ley y la transformación en el abordaje de la movilidad humana son el puntapié inicial para una política migratoria y forman tiempo parte de ella, pero no agotan su significado. El proceso de discusión y elaboración, con su posterior aprobación y reglamentación implicó un abordaje colectivo, la definición de una orientación y la toma de decisiones. Es, por tanto, parte de la política, en la medida en que implican la articulación de acciones de Estado y Sociedad Civil para el abordaje de un asunto de interés público. Pero además de identificar el problema, la ley habilita y enmarca el establecimiento de una política concreta para la población migrante en diferentes ámbitos de gobierno en el marco de sus competencias, con el fin de hacer efectiva la integración a la sociedad receptora. En los artículos 13 y 14 consigna que “toda persona migrante tendrá derecho a que el Estado le proporcione información relativa a sus derechos, deberes y garantías, especialmente en lo que refiere a su condición migratoria. El Estado implementará acciones para favorecer la integración sociocultural de las personas migrantes en el territorio nacional y su participación en las decisiones de la vida pública”.

Es así que, más allá de analizar los fundamentos de la ley, es necesario comprender, en términos prácticos, cuáles son los caminos recorridos para que la letra de la normativa se transforme en realidad, dado que las estrategias y prioridades para garantizar el acceso a derechos de una población pueden ser variadas.

Las herramientas teóricas orientadas a analizar las políticas públicas identifican como tal, no solo las acciones, sino también las inacciones o ausencias en un ámbito determinado. En ese sentido, el análisis de la política migratoria debe incorporar, no

---

<sup>4</sup> La ley está compuesta por 84 artículos de los cuales 6 están destinados a cuestiones referidas a los ciudadanos uruguayos en el exterior.

<sup>5</sup> Artículo 1 - Ley de Migraciones. No. 18.250. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18250-2008>

solo la legislación y disposiciones administrativas, la creación de institucionalidad, la inversión de recursos humanos y económicos y los esfuerzos de planificación sino también y de fundamental importancia para este caso, las ausencias de propuestas y de acciones concretas, que van delimitando el campo de posibilidades y acceso a derechos para la población migrante. Es posible hablar de política, tanto a partir de las acciones específicas tomadas para que este sector de la población acceda en igualdad de condiciones a los bienes y oportunidades de la sociedad, como de la ausencia de un foco en población migrante, que explica la inacción de actores con mandatos específicos hacia la población migrante, en función de la premisa de que no existen, o no deberían existir, especificidades entre ellos y la población local.

Al analizar las acciones del gobierno uruguayo destacan, por un lado, las disposiciones relativas a la facilitación del retorno de población nacional, a partir de exoneraciones, incentivos, establecimiento de canales de participación, así como la preocupación por la “retención” de población frente a la posibilidad de migrar. Por el otro, para la población extranjera, un neto énfasis en cuestiones de documentación en territorio nacional y una clara ausencia de líneas rectoras en el acompañamiento de los procesos de integración.

### **El documento marco sobre política migratoria y otras reglamentaciones**

En el artículo 24 de la ley 18.250 se crea la Junta Nacional de Migraciones “órgano asesor y coordinador de políticas migratorias del Poder Ejecutivo”, del que participan “un delegado de la Presidencia de la República, un delegado del Ministerio del Interior, un delegado del Ministerio de Relaciones Exteriores, un delegado del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y un delegado del Ministerio de Desarrollo Social”. En agosto de 2016, ocho años después de la aprobación de la ley, fue homologado por el Poder Ejecutivo el primer Documento marco sobre Política Migratoria en Uruguay<sup>6</sup>, elaborado por la Junta Nacional de Migraciones. Este documento se propone como una herramienta para la gobernanza y gestión migratoria en Uruguay<sup>7</sup>. A pesar de que

---

6

<http://www.mrree.gub.uy/frontend/page?1,dgacv,DGACVAmpliacionVinculacion,O.es,0,PAG;C ONC;2013;21;D;homologacion-del-documento-marco-sobre-politica-migratoria-en-uruguay-aprobado-por-la-junta-nacional-de-migracion-con-fecha-24-de-agosto-de-2016-res-no-576;5;PAG;>

<sup>7</sup> El documento se propone como una herramienta referencia para gestores públicos y privados, organizaciones de sociedad civil, academia y todas las personas que abordan la temática migratoria en el país.

no se trata de un documento que defina una política en el sentido estricto, con el establecimiento de objetivos, metas e indicadores de cumplimiento, sí establece cuatro poblaciones objetivo: a) población residente en Uruguay con alta propensión migratoria (Política de Retención); b) población extranjera que llegan a Uruguay a residir de forma temporal o permanente (Política Inmigratoria); c) población uruguaya retornada y repatriada (Política de Retorno); d) población uruguaya que reside en el exterior, posibles retornantes o no (Política de Vinculación). Para cada uno de ellos consigna los logros recientes, objetivos generales y específicos y lineamientos estratégicos. Sin embargo, para la población extranjera que llega al Uruguay a residir, los lineamientos retoman también a la población retornada: *Lineamientos estratégicos de la Política de Retorno y la Política Inmigratoria*.

A contrapelo de lo sucedido con la ley 18.250, cuyo énfasis es en la población migrante que llega al país, el documento marco pone un importante énfasis en la población nacional en el exterior. Esto llama la atención en un momento en el que la tendencia al ingreso de población migrante aparece consolidada en el país. Sin embargo, ese recorte de la población objetivo no se distancia de la gran mayoría de las medidas administrativas y de gestión de la población tomadas en los diferentes ámbitos del Poder Ejecutivo, destinadas principalmente al reforzamiento de los vínculos entre la población nacional residente en el territorio y en el exterior. En términos retrospectivos, es coherente con la gran mayoría de los impulsos e iniciativas en torno a movilidad que desde 1985 se han llevado adelante en el país (Taks, 2006). Estas han estado dirigidas a segmentos específicos de la población uruguaya en el exterior, y han generado incentivos para el retorno de recursos humanos altamente calificados o la inversión de capitales. Con poca sistematicidad, prácticamente nulas instancias de evaluación y una más que moderada dotación de recursos, es posible identificar una serie de iniciativas articuladas cuyo eje es la construcción de un territorio simbólico nacional que vaya más allá del geográfico y en el que se sientan integrados todos los uruguayos, para llevar a una ampliación de la adscripción nacional vía participación y adquisición de la ciudadanía. Este camino no ha sido lineal y una clara muestra de ello han sido las sucesivas iniciativas para implementar el voto de los ciudadanos en el exterior, que no han podido concretarse hasta el momento.

### **La política de documentación y su impronta universalista**

Un importante componente de las iniciativas referidas, destinadas a la población uruguaya y su descendencia, estuvo en los programas orientados al acceso a documentación de la población nacida o residiendo en el exterior. Históricamente, la

porosidad de las fronteras con Brasil y Argentina ha sido la principal generadora de población uruguaya en el extranjero y población extranjera en el territorio nacional (Aguiar, 1982; OIM, 2011; MIDES, 2017). En torno a esas fronteras y en las principales ciudades de esos dos países, se intensificó la actividad del programa “Identidad” del Ministerio de Desarrollo Social<sup>8</sup>. En diciembre de 2015 se aprueba la ley 19.362<sup>9</sup>, que modifica algunas de las disposiciones relativas a la transmisión de la ciudadanía natural a nietos de uruguayos nacidos en el extranjero, que facilita los requisitos para la obtención de documentación. También se modificaron las instancias administrativas para la tramitación de la residencia por reunificación familiar de nacionales, que pasaron a la órbita del Ministerio de Relaciones Exteriores y se flexibilizaron los requisitos y plazos para el otorgamiento de la residencia.

Durante las primeras décadas del siglo XXI, Uruguay inició un intenso proceso de modernización, en el que se insertó, por un lado, la incorporación de formatos digitales a la administración y, por otro, -entre otros- de universalización del acceso a documentación para los ciudadanos uruguayos, dentro y fuera del territorio. De la conjunción de ambos impulsos, resulta un país con un alcance universal en su registro e identificación y un estado para el que el número de identidad representa el código de casi cualquier interacción con la administración pública.

En los debates relativos a la política migratoria en Uruguay, la documentación para población extranjera también ocupa un lugar central, correspondiente al que los procesos de documentación hacia los nacionales y sus descendientes tuvieron en el mismo período. Ambos están asociados a la impronta universalista que impregna el debate de acceso a derechos en nuestro país.

Tras la aprobación y la reglamentación de la ley de migraciones, una de las acciones que llevó adelante el Poder Ejecutivo, en abril de 2012, fue la puesta en marcha del “Plan de Respuesta Rápida”. Mediante este plan, toda persona que iniciaba su trámite de residencia podía acceder a la cédula de identidad en pocos días, para luego continuarla en mejores condiciones para el cumplimiento de los requisitos de la reglamentación de residencias. Un elemento importante a ser considerado en relación a la obtención de la documentación como eje central de la política migratoria es que se propone como una medida orientada a documentar población extranjera en situación regular, y evitar de esa forma el desplazamiento a situaciones de irregularidad.

---

<sup>8</sup> <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/programa-identidad-presento-guia-atencion-derivacion-regularizar-documentacion>

<sup>9</sup> <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19362-2015>

Estas disposiciones representaron un importante avance, dado que, hasta ese momento, el principal obstáculo para la obtención de la residencia y posterior tramitación de la cédula era la necesidad de comprobar “medios de vida” a través de un contrato de trabajo, recibos de sueldo o alguna otra forma de ingreso regular. Así, el Plan de Respuesta Rápida vino a resolver lo que hasta ese momento se presentaba como un embudo en la posibilidad de regularizar la residencia de un importante de extranjeros radicados en el país (MIDES, 2012). La obtención de la cédula al inicio del trámite, y no con su finalización, representó una mejora en las condiciones de integración de la población migrante al país. Portar un documento del país de acogida implica la posibilidad justificar socialmente la regularidad de la presencia en el territorio - establecer mediante una ley que la migración es un derecho no es suficiente para legitimar frente a la comunidad la presencia “del extranjero”. El documento de identidad representa una posibilidad de legitimación social para quienes son identificados con la etiqueta de inmigrantes, tan desvalorizada socialmente (Delgado, 2003). Se agrega el hecho de que, a diferencia de otros documentos para población extranjera en la región, tiene el mismo formato, con características gráficas similares y en la misma secuencia de numeración de los nacionales, lo que implica, por lo menos en aspectos simbólicos, una forma de incorporación al tejido nacional.

Pero más allá de los avances concretos y simbólicos que significó, el sistema de respuesta rápida fue y sigue siendo presentado a la sociedad uruguaya y a otros Estados de la región como uno de los pilares en el cumplimiento del derecho a migrar en el país. Es, en cierta forma, el eje de aquello que podríamos llamar la política migratoria uruguaya: implicó un número importante de articulaciones entre dependencias de tres ministerios: Relaciones Exteriores, Ministerio del Interior y Ministerio de Educación y Cultura (Registro civil), y es virtualmente el único ejemplo exitoso de ese tipo de articulaciones. En este contexto, no parece arriesgado sostener que la política migratoria relativa a inmigración al Uruguay, apoyada en el acceso a documentación, toma cuerpo a partir del supuesto de que la regularidad de la residencia implica (formalmente) la posibilidad de acceso a todos los programas de apoyo a población en situación de vulneración de derechos, inicialmente implementadas para la población nacional.

Parte de estas premisas se reflejan en el hecho de que el Ministerio de Desarrollo Social haya reestructurado la “Unidad de Identidad”, primero cambiando su población objetivo hacia población extranjera y uruguayos retornados, y luego transformándola en la “Unidad Migratoria”. Además de esta, encontramos unidades específicamente orientadas al abordaje de la movilidad humana en el Ministerio de Trabajo y Seguridad

Social y en dependencias del Ministerio de Educación y Cultura, todas vinculadas a cuestiones normativas, administrativas y de acceso a la información. No aparecen en ese paisaje acciones o programas destinadas a prevenir contextos específicos en los que la situación de movilidad implica o desemboca en una vulneración de derechos en función de dinámicas sociales de diferenciación / discriminación.

La política de documentación incorpora la perspectiva de derechos humanos en un posicionamiento específico de corte universalista, poco explicitado, pero claramente desplegado en acciones concretas. En ese marco, el acceso a la documentación redimensiona su significación, y se convierte en un sinónimo de acceso en igualdad de condiciones a las políticas de alcance universal del Estado, también potenciadas en ese mismo período. Mediante esta operación, se exime al Estado de otras responsabilidades en torno a la construcción de una política migratoria específica. La asimilación de todas las instancias de integración social a la obtención de la cédula implica asumir que no existen distancias o especificidades entre los procesos de acceso a derechos de la población nacional y extranjera.

Sobre la opción de construir una política migratoria con perspectiva de derechos humanos cimentada en los procesos de documentación es necesario hacer algunas consideraciones. Por un lado, se deben tener en cuenta las posibilidades del sistema de dar respuesta en los diferentes momentos de las dinámicas de movilidad. Si bien el sistema fue creado con el objetivo de que el acceso a la documentación fuese en paralelo al proceso de radicación, eso solo funcionó durante los períodos en que la demanda de documentación se mantuvo estable. A medida que el ingreso de población se fue intensificando, la capacidad de respuesta administrativa no ha acompañado el número de solicitudes, y en algunos períodos puntuales, llegó a registrarse un año de demora entre la solicitud del inicio del trámite de residencia y la obtención del documento de identidad. Esto ha sucedido, tanto para las residencias iniciadas en Ministerio del Interior, de ciudadanos originarios de países extra Mercosur, como en las iniciadas en el Ministerio de Relaciones Exteriores, de ciudadanos del Mercosur y países asociados y solicitudes de residencia por reunificación familiar.

Por otro lado, es necesario señalar que el sistema de respuesta rápida previó la agilización de los trámites de residencia cuando el ingreso al país se hace regularmente, situación que no es en absoluto universal. El sistema no permite enfrentar situaciones de dificultad de regularización de la documentación que se producen en los casos de países a los que se les solicita visado. El ingreso a territorio nacional sin el correspondiente visado impide el pasaje por el puesto migratorio, requisito inicial en el trámite de residencia, y hace muchísimo más complejo, largo y

costoso el camino a la obtención del documento de identidad. Retomando el texto de la ley 18.250, que explícitamente incorpora la garantía de derechos *sin perjuicio de su situación migratoria*, es responsabilidad del Estado habilitar los caminos para la regularización que posibilite el acceso a los derechos establecidos.

Estas dos situaciones de demora, una causada en las dificultades del sistema de acompañar las transformaciones en la demanda y otra anclada en la no previsión de las situaciones de irregularidad tienen particular trascendencia en función del alcance universal del proceso de documentación de nacionales arriba mencionado. A diferencia de otros contextos nacionales, en el Uruguay, carecer de un número de cédula representa una anomalía que, en la práctica, proyecta a esa persona a los márgenes de la sociedad.

### **Política de frontera y visados, la contracara de la perspectiva de derechos**

Las dificultades en el acceso a la documentación introducidas por el requerimiento de la visa se conectan directamente con otro punto central en el análisis de la política migratoria, referido a la forma en que se procesa el ingreso al país y que bien puede ser leído como una contradicción a las orientaciones dictadas por la ley.

Si bien la ley 18.250 reconoce el derecho a migrar, el ejercicio de ese derecho está reglamentado de forma diferencial en función del origen nacional de aquellas personas que ingresan al país con ánimo de residir. Los ciudadanos de países europeos, norteamericanos y latinoamericanos, a excepción de tres de ellos - Cuba, República Dominicana y Haití - no requieren la tramitación de visados para el ingreso al país. Dos de los tres países para los que existe el tratamiento diferencial de la visa, Cuba y República Dominicana, presentan un importante colectivo de residentes en nuestro país (MIDES, 2017). En ambos casos, pero de diferentes formas, las personas de esos países encuentran afectado el acceso a los derechos garantizados por ley. En ambos casos encontramos disposiciones posteriores a la aprobación de la ley 18.250 que, por lo menos en una de las lecturas posibles, se interpretan como a contrapelo de lo que dispone la ley en términos de concebir la migración como un derecho. Estas disposiciones son el establecimiento de la visa para República Dominicana en agosto de 2014 y la normativa que habilita a las Fuerzas Armadas al patrullaje en zona de fronteras, ley 19.677<sup>10</sup> de octubre de 2018.

Ambas disposiciones se refieren a la gestión del ingreso de población. Para la

---

<sup>10</sup> <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19677-2018>

población cubana, la exigencia de visado es previa a la promulgación de la ley 18.250. Por motivos cuyo análisis exceden a los objetivos de este trabajo, la amplia mayoría de los ciudadanos cubanos que ingresan al país lo hace sin el trámite de visa previo, lo que genera las dificultades previamente señaladas para regularizar su permanencia en el país. La porosidad de la frontera seca con Brasil facilita el ingreso de personas originarias de Cuba, que ha llegado a ser uno de los orígenes de población con mayor presencia en el país. Las situaciones de vulnerabilidad de la población cubana residiendo en el Uruguay se multiplican. A la violencia y abusos vividos durante el trayecto por Guyana y Brasil, organizado por grupos clandestinos que obtienen lucro de los traslados irregulares se suman las dificultades de integración generados por las dificultades para obtener la documentación. La imposibilidad de cumplir con los requisitos de la visa para el ingreso al Uruguay es determinante en la construcción de estas trayectorias migratorias signadas por la vulnerabilidad; sin embargo, antes que la flexibilización en los requisitos de la visa, en la que ambos gobiernos trabajan, la respuesta estuvo dada por el aumento de las acciones represivas. Gran parte de los argumentos del debate en torno a la implementación del patrullaje de fronteras por las Fuerzas Armadas estuvo signado por el debate en torno al ingreso irregular de personas.

Una situación similar en términos de respuestas de control y no de ampliación o protección de derechos se refiere al decreto que impuso la visa para el ingreso de población dominicana a partir de agosto de 2014. Esta medida, fuertemente discutida por la sociedad civil, fue presentada por autoridades del gobierno como la única alternativa disponible para el combate a la trata de mujeres con fines de explotación sexual. No conocemos los efectos que esta disposición tuvo sobre las situaciones de trata, dado que no existen evaluaciones oficiales de carácter público al respecto. A partir de investigaciones en base a datos cuantitativos sabemos que el decreto tuvo un impacto directo en el número de personas de origen dominicano que llegaron al país a partir de él, lo que detuvo el flujo migratorio al país (MIDES, 2017). Más allá de afectar de forma diferencial y dirigida el derecho a migrar de varones y mujeres dominicanos a partir de la imposición de obstáculos administrativos, el decreto afectó otro de los derechos garantizados en los artículos no.1 y no.10 de la ley 18.250: la posibilidad de reunificación familiar. Gran parte de las personas que llegaron desde República Dominicana antes de establecimiento de la visa dejaron hijos, parejas y otros familiares, con quienes pensaban encontrarse a partir de nuevas migraciones, una vez asentados en Uruguay. Entre ellos se encuentran niños, niñas y adolescentes esperando esa posibilidad en República Dominicana y cuyos padres se encuentran en Uruguay.

Para ellos también rige la disposición de la tramitación del visado. Esta situación no se encuentra en contradicción con lo enunciado en la ley 18.250, sino que obstaculiza el ejercicio del derecho a la convivencia familiar y comunitaria garantizado por la Convención de Derechos del Niño<sup>11</sup> y las Directrices de las Naciones Unidas sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños<sup>12</sup> y el Código de Niñez y Adolescencia<sup>13</sup>.

### **¿Qué implica una política pública con perspectiva de derechos?**

Los especialistas coinciden en que para tener una política pública es necesario destinar recursos humanos y económicos, construir instancias de planificación, evaluación y monitoreo. Para que esa política pública incorpore una perspectiva de derechos humanos, es necesario, además, que el Estado se responsabilice por ella e invierta recursos económicos, humanos, formación e información y tiempo en hacer efectivo el acceso a los derechos para las personas migrantes y en garantizar que la sociedad receptora sea una sociedad garante de los derechos humanos.

Hasta el momento, la política migratoria se ha limitado a regular las formas de ingreso al país y administrar las formas de documentación. Si bien este es el primer paso para el acceso a derechos - y su ausencia genera importantes situaciones de vulneración - no es posible decir que conlleva por sí misma una orientación hacia los derechos humanos.

Incorporar una perspectiva de derechos en el establecimiento de una política pública implica asumir que el responsable por la garantía de esos derechos, así como por su incumplimiento, es el Estado. Esta responsabilidad no puede ser evadida atrás de las acusaciones sobre configuraciones sociales que operan con ideas naturalizadas de desigualdad o de las dificultades en ajustar los mecanismos administrativos. El camino para cumplir el objetivo de una política con perspectiva de derechos es la construcción de mecanismos y dispositivos para que esa integración se haga efectiva de forma respetuosa. Para el caso de la política migratoria, esto significa que, independientemente de sus causas o determinantes, no se puede culpabilizar a los migrantes por las situaciones de vulnerabilidad que deben enfrentar.

Tampoco debería proyectarse en la sociedad de acogida la responsabilidad por las

---

<sup>11</sup> [https://www.unicef.org/uruguay/spanish/CDN\\_20\\_boceto\\_final.pdf](https://www.unicef.org/uruguay/spanish/CDN_20_boceto_final.pdf)

<sup>12</sup> <https://www.unicef.org/spanish/videoaudio/PDFs/100407-UNGA-Res-64-142.es.pdf>

<sup>13</sup> <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp2990882.htm>

situaciones de rechazo que en muchos casos crece en la región. Si bien, cada uno de nosotros debe responsabilizarse por sus acciones, el devenir en la construcción de posicionamientos colectivos debe estar atravesado por políticas de información y sensibilización apropiadas.

A pesar de los avances en inclusión que se han hecho, la sociedad uruguaya es también en amplios sectores una sociedad excluyente. Un importante número de personas migrante que llegan hoy al país encuentran sus derechos vulnerados mucho más que garantizados. Estos derechos son vinculados de forma interconectada y vemos cómo el derecho a la no discriminación, a la educación, al acceso al mercado laboral en igualdad de condiciones, el derecho a la salud, a la vivienda digna, no siendo respetados, repercuten en la posibilidad de existir, de vivir y de llevar adelante un cotidiano libre de violencia. Un importante número de personas que han migrado al Uruguay, entre las que se cuentan, niños, niñas y adolescentes, enfrenta cotidianamente situaciones de violencia en función de atributos raciales, generacionales y de género, estructurados en el eje de la xenofobia. Sufren violencia física directa, agresiones verbales y menosprecio simbólico continuo.

Las dificultades para implementar aquello que la ley 18.250 propone en términos de garantías de derechos en igualdad de condiciones con la población nacional comenzaron a hacerse visibles ya en 2011, con el registro de la tendencia al aumento del flujo de población ingresando al Uruguay. En la actualidad, la ausencia de políticas migratorias integrales que no se restrinjan a políticas de frontera y documentación puede ser leída como un indicio de que, más allá de lo enunciativo, los derechos humanos de las personas migrantes no son entendidos efectivamente como derechos.

### Referencias bibliográficas

AGUIAR, César. 1982. Uruguay País de emigración. Montevideo, Banda Oriental.

DELGADO, Manuel. 2003. “¿Quién puede ser “inmigrante” en la ciudad?” En: Exclusión y diversidad cultural. Donostia: Tercera prensa. Pp.: 9-24.

MIDES. 2012. “Caracterización de las nuevas corrientes migratorias en Uruguay. Inmigrantes y retornados: acceso a derechos económicos, sociales y culturales”. Montevideo: MIDES.

MIDES. 2017. “Caracterización de las nuevas corrientes migratorias en Uruguay. Nuevos orígenes latinoamericanos: estudio de caso de las personas peruanas y dominicanas”. Montevideo: MIDES.

NOVICK, Susana. 2012: “Migraciones en el Cono Sur: políticas, actores y procesos de integración. Los casos de Uruguay, Paraguay y Chile.” *Perspectivas*, São Paulo, v. 42, p. 79-114.

OIM. 2011. Perfil Migratorio del Uruguay. Montevideo: OIM.

TAKS, Javier. 2006. Migraciones internacionales en Uruguay: de pueblo trasplantado a diáspora vinculada. *Theomai*, (14).



## Migraciones y derechos humanos: el debate sobre la ciudadanía

Inés M. Pousadela<sup>14</sup>

### Introducción

Es usual que las migraciones sean tratadas como un tema – y, a menudo, como un problema – de naturaleza económica, social, sanitaria, humanitaria y, cada vez más, de seguridad. El migrante es tratado, alternativa o simultáneamente, como delincuente, abusador improductivo de los servicios sociales o ladrón de puestos de trabajo, agente de desarrollo económico o amenaza a la seguridad nacional. Cuando los recién llegados son masas desesperadas que huyen del hambre y la persecución, sean o no legalmente reconocidos como refugiados, se tornan objeto de lástima y generan compasión, pero no devienen sujetos de derechos más que en virtud de una concepción extremadamente enflaquecida de los derechos humanos, referida en última instancia a las condiciones indispensables para la continuidad de la vida biológica.

En el actual contexto global de hostilidad hacia migrantes y refugiados, así como hacia la sociedad civil que promueve sus derechos (CIVICUS, 2019), la sociedad civil y la academia tienen por delante un profundo trabajo de reflexión en torno del interrogante de lo que supondría tratar a las migraciones como un tema de derechos humanos. En las páginas que siguen, fundamentamos el imperativo de encarar el tema de las migraciones – tema, no problema – con una perspectiva de derechos humanos, y delineamos a grandes rasgos en qué consistiría dicho abordaje. Esta ambición nos lleva a adentrarnos en el debate sobre las condiciones de atribución y ejercicio de la ciudadanía.

Partimos de una advertencia. Traducido a políticas públicas, el abordaje propuesto puede parecer extremadamente ambicioso y ocasionará las consabidas réplicas de que, aun de ser deseable, no sería factible. Sin embargo, si algo ha escuchado el movimiento de derechos humanos a lo largo de la historia es que sus propuestas son irrealizables. Pero la labor política del movimiento de derechos humanos no es otra que la de correr las fronteras de lo posible: hacer visible lo invisible, volver audible lo inaudible, poner en palabras aquello que no es más que puro ruido. Cuando el movimiento abolicionista inició su recorrido transatlántico en 1833, la abolición de la

---

<sup>14</sup> Docente Investigadora. Universidad ORT

esclavitud en los Estados Unidos era impensable: se advirtió que la economía no lo soportaría, que sería el fin de todo un sistema productivo, el ocaso de una civilización (Keck y Sikkink 1998). Una y otra vez, quienes intentan neutralizar el potencial expansivo de unos derechos humanos que se declaran como universales han denunciado que la extensión del círculo de los derechohabientes o la redefinición ampliada de ciertos derechos constituye el fin de un orden que se juzga valioso – el trastocamiento del “orden natural”, el fin de la familia, la desnaturalización de la comunidad, la destrucción del Estado o de la nación. Se dijo que reconocerle a las mujeres los mismos derechos que a los hombres provocaría el fin de la familia y que reconocerles a las personas homosexuales el derecho al matrimonio del que gozaban los heterosexuales acabaría con el matrimonio. Del mismo modo, el pensamiento dominante, imbuido de un enraizado nacionalismo metodológico (Levitt y Glick Schiller 2004), ha tendido a considerar que el reconocimiento a los migrantes de los mismos derechos de que gozan los ciudadanos acabaría con el Estado-nación, y que se trata por lo tanto de un verdadero disparate – tal como lo fueron en su momento la abolición de la esclavitud, el sufragio femenino y el matrimonio igualitario.

En las últimas décadas, voces discordantes cada vez más numerosas han comenzado a reclamarles a las democracias la extensión de derechos ciudadanos plenos a toda la población que reside permanentemente en sus territorios. Estas voces están corriendo las fronteras de lo imaginable y, con ellas, los límites de lo posible, sobre la base del argumento de que la coexistencia de “ciudadanías jerarquizadas” (Begala 2012) o “ciudadanías de segunda clase” (Rubio Marín 2000), es decir la presencia, junto a los ciudadanos, de unos *denizens* portadores de derechos disminuidos, genera una “brecha de legitimidad democrática” que pone en cuestión la auto-comprensión de las democracias liberales en tanto que regímenes fundados en la igualdad y el consentimiento libre.

### **El potencial expansivo de los derechos humanos**

Al cabo de varias décadas de evolución – una evolución que sigue su curso –, la moderna arquitectura global de los derechos humanos ha consolidado la perspectiva de la “universalidad, indivisibilidad, interdependencia e interrelación de todos los derechos humanos y libertades fundamentales”, en palabras de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006). En materia de derechos de migrantes y refugiados, el andamiaje institucional incluye convenciones y comités de las Naciones Unidas que monitorean las convenciones y sus protocolos facultativos, relatores especiales y pactos globales. El tema de la movilidad humana también figura en cuatro de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible que integran la Agenda 2030. A

nivel regional, se destacan la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984 y la Declaración y el Plan de Acción de Brasilia, adoptados en ocasión del 30º aniversario de la Declaración de Cartagena.

Los derechos humanos son una novedad histórica. Como idea filosófica, tienen apenas un par de siglos y como principios que se traducen en regímenes internacionales, unas cuantas décadas. Son el instrumento con que los movimientos sociales hacen su trabajo – una labor subterránea, lenta y con frecuencia frustrante, en la que a menudo parece que se avanza poco y nada, pero que, mirada retrospectivamente, revela transformaciones radicales en el modo en que concebimos al mundo y a nosotros mismos en él. Este trabajo es político en el sentido en que lo entiende Jacques Rancière: frente a la actitud antipolítica que consiste en detectar la brecha entre las declaraciones de derechos y la realidad y concluir que aquellas son papeles carentes de todo valor, la actitud política consiste en tomarse en serio la letra de las declaraciones y presionar sin pausa para que la realidad se ajuste a ella.

Según Rancière (2004: 302-3), “los Derechos del Hombre son los derechos de quienes no tienen los derechos que tienen y tienen los derechos que no tienen”. Son, por un lado, derechos inscriptos en declaraciones, leyes y constituciones; por el otro, derechos de quienes “deciden no solamente ‘usar’ sus derechos, sino también construir un caso de verificación del poder de la inscripción”. Así, por ejemplo, en la Revolución Francesa, las mujeres hicieron una doble demostración: “Demostraron que estaban siendo privadas de los derechos que tenían, gracias a la Declaración de Derechos. Y demostraban, a través de su acción pública, que tenían los derechos que la constitución les negaba, y que podían ejercer esos derechos. [...] Actuaban como sujetos que no tenían los derechos que tenían y que tenían los derechos que no tenían” (íbid: 304). Mediante la puesta en escena de este desacuerdo, en suma, se constituían en sujetos políticos.

En el mismo sentido observa Mezzadra (2012) que los inmigrantes, más que querer ser ciudadanos, actúan como tales y, por lo tanto, ya lo son. En la perspectiva de la autonomía, la organización y las luchas políticas de los migrantes constituyen el elemento central de construcción y transformación de la ciudadanía, entendida en su dimensión activista, en cuyo ejercicio los migrantes actúan como “ciudadanos sustantivos o sociales” (Levitt y Glick Schiller 2004) o “ciudadanos de facto” (De Lucas

Martín 2006) y asumen y exigen derechos que en principio solo son reconocidos a los ciudadanos<sup>15</sup>.

### **Ciudadanías jerarquizadas**

¿Qué clase de derechos universales serían aquellos que las personas pierden por el hecho de cruzar una frontera, o por hacerlo sin una visa? Los derechos humanos son un conjunto históricamente situado y expansivo de derechos que son asignados a las personas por el hecho de ser humanas, y no por tener carta de nacionalidad en tal o cual Estado. Sin embargo, como bien lo destacó Arendt (1973) ante la constatación de que el nazismo empezó por despojar de su nacionalidad a los ciudadanos que procedió a eliminar, estos derechos son abstractos y carecen de garante cuando no hay un Estado que asegure las condiciones de su ejercicio. Ante tal despojo, las personas quedan libradas a su pobre suerte, carentes del derecho más elemental: el derecho a tener derechos.

Efectivamente, los derechos no son autoejecutables; el ejercicio de los derechos de naturaleza política, fundados en el reconocimiento de la voluntad, la autonomía y la capacidad humana para la acción, es la garantía última de todo el conjunto interdependiente de los derechos humanos. Sin embargo, por regla general, los inmigrantes no gozan de derechos políticos. Si bien suelen disfrutar de un conjunto de derechos económicos y sociales, son de carácter inestable, ya que sus portadores encuentran cerrado el acceso al principal dispositivo de participación/representación con que cuentan las democracias representativas, por lo que no cuentan con salvaguardas de acceso a los servicios sociales y son vulnerables a la tendencia a convertirse en chivos expiatorios cuando la situación económica empeora y las tensiones sociales aumentan.

El propio Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales habilita a los Estados a discriminar a los no nacionales respecto de dos categorías de derechos: los derechos políticos y la libertad de movimiento (ONU 2007). Todos los instrumentos internacionales sobre migraciones y refugiados replican la tensión entre el

---

<sup>15</sup> Esta proposición es documentada empíricamente por Bada, Fox y Selee (2006: v-vi) para el caso de los migrantes mexicanos en los Estados Unidos, protagonistas de una impresionante ola de asociatividad y participación – que los autores sintetizan en el concepto de “binacionalidad cívica” – en virtud de la cual los migrantes “no sólo contribuyen a los esfuerzos cívicos y políticos que tienen lugar en la sociedad estadounidense, sino que también continúan siendo miembros activos de su sociedad de origen: México. Este doble compromiso, en vez de generar una situación contradictoria de lealtades divididas, tiende a reforzar los dos elementos que lo forman”.

reconocimiento del derecho humano de migrar y la soberanía de los Estados para legislar sobre el reconocimiento de derechos en sus territorios. Si la migración fuera genuinamente reconocida como un derecho, de su ejercicio no podrían derivarse limitaciones para el ulterior ejercicio de otros derechos, como es efectivamente el caso en la medida en que los extranjeros no gozan de iguales derechos que los nacionales.

En un contexto en que buena parte de la literatura sobre la globalización “aún concibe a los Estados como la unidad primaria y al fenómeno globalizador como un proceso de interconexión entre Estados” (Levitt y Glick Schiller 2004: 65), seguimos presos del nacionalismo metodológico y epistemológico, definido por Levitt y Glick Shchiller (2004: 65) como la “tendencia a aceptar al Estado-nación y sus fronteras como un elemento dado en el análisis social”.

Como bien lo señala Begala (2012: 762), “aunque son condiciones construidas jurídicamente a partir de esquemas ideológicos, históricos y contingentes, los estatus de nacional/extranjero se han naturalizado tanto como la entidad que los origina: el Estado nación”. Incluso sistemas jurídicos que - como es el caso del argentino, analizado por Begala (2012) – consagran a la migración como un derecho humano, en un nivel normativo más bajo estructuran “ciudadanías jerarquizadas”, en la medida en que no reconocen los mismos derechos a los nacionales “nativos”, a los “naturalizados y por opción”, a los migrantes con residencia permanente, y a los migrantes “irregulares”. A nivel tanto nacional, como global, ni siquiera los enfoques más recientes que encaran la cuestión migratoria en una perspectiva de derechos y mediante una retórica de la inclusión dejan de reproducir (y a intensificar mediante discriminaciones extralegales efectivizadas por las burocracias estatales) jerarquías entre nacionales y extranjeros, y entre distintas categorías de extranjeros.

Según Domenech (2011: 2), la actual “visión de Estado” es la de la “governabilidad migratoria” que, sobre la base de la noción de “migración ordenada”, quiere ejercer un “control con rostro humano” de las migraciones. Esta gestión de los flujos migratorios pasa menos por la exclusión que por la “inclusión diferencial” en ciudadanías jerarquizadas (Mezzadra 2012: 171). Por regla general, los inmigrantes, que participan en la vida social y contribuyen al desarrollo de las sociedades que habitan, quedan reducidos a un estatus de “infra-ciudadanos” (De Lucas Martín 2006: 25), dada su condición de “pertenencia sin ciudadanía” (Brubaker 1989: 162). Como bien lo señala Brubaker, los *denizens* son parte de la comunidad nacional y tienen acceso a un conjunto de derechos económicos y sociales, pero la suya es una membresía extra-

política que, de no ser un paso intermedio en dirección a una ciudadanía plena, es incapaz de funcionar como sustituto de la ciudadanía.

### **Pertenencia y ciudadanía**

Las vidas de un número creciente de personas ya no son comprensibles dentro del marco estrecho de las fronteras nacionales; cada vez son más las que llevan existencias transnacionales y translocales, es decir, simultáneamente aquí y allá. Tal como lo advierten Levitt y Glick Schiller (2004: 62), “la incorporación de los migrantes a una nueva tierra y las conexiones transnacionales con un terruño o con redes dispersas de familiares, compatriotas o personas con las que se comparte una identidad religiosa o étnica, pueden darse al mismo tiempo y reforzarse entre sí”. Con frecuencia, los migrantes se insertan en “espacios sociales transnacionales” (Faist 2000), es decir, en redes (sociales, culturales, políticas, familiares) que atraviesan los Estados, y que constituyen sus identidades.

En consecuencia, las pertenencias reales de las personas a menudo divergen ampliamente de las pertenencias acreditadas por las leyes que vinculan la ciudadanía con la nacionalidad. Ante el interrogante de lo que significa pertenecer a un lugar, dice Penchaszadeh (2012: 41):

*Algunos ‘pertenecen’ a un país porque sus abuelos (o incluso antepasados aún más lejanos) vivieron otrora en él y son así portadores de todos los derechos, aunque jamás hayan pisado ese país; otros tienen todos los derechos pues nacieron en un país del cual partieron hace muchos años y al cual no tienen pensado volver ni interés por participar en sus asuntos comunes; otros nacieron y viven en un determinado país, gozando del conjunto de derechos, y sin embargo deciden voluntariamente no participar de los asuntos comunes por no sentirse identificados con su comunidad; otros no viven en sus países de origen hace muchos años y, sin embargo, mantienen vínculos con ellos y celebran cada elección desde sus respectivos consulados; también están aquellos que mantienen lazos de ‘pertenencia’ con un país que ya no existe tal como lo conocieron y del que incluso han sido expulsados y desconocidos políticamente; por no hablar de aquellos inmigrantes de segunda y tercera generación que, por el principio de derecho de sangre, viven excluidos sistemáticamente de una comunidad de la que son parte efectiva y concreta “desde siempre”. Frente a todas estas situaciones, y otras tantas a las que no hacemos referencia aquí, las leyes que dan forma a la ciudadanía, a una ‘pertenencia acreditada’, no*

*sólo son insuficientes, sino que en muchos casos organizan los espacios de acción legítima dentro de una comunidad de manera completamente arbitraria.*

Dadas la fluidez y la imposibilidad de verificar las pertenencias, ¿cómo podrían los derechos de nadie basarse en ellas? Los movimientos cada vez más frecuentes y masivos de personas ponen fuertemente en cuestión las políticas de la pertenencia sancionadas por los Estados, y evidencian su carácter incompleto.

La respuesta tradicional al problema de la ciudadanía es la “nacionalización” o “naturalización” (Penchaszadeh y Courtis 2016), en la medida en que el reconocimiento al extranjero del derecho ciudadano por excelencia – la participación en la toma de decisiones colectivas vinculantes por medio del voto – es percibido como una “rebaja” de los privilegios que confiere la ciudadanía:

*Incluso en los casos en los que los requisitos para acceder a la nacionalidad no son muy estrictos, estamos hablando de un precio muy elevado para tener voz y voto en una comunidad política. Suele tratarse, en el mejor de los casos, de una vía lenta, que puede suponer la pérdida de la nacionalidad del país de origen. A todo esto se le añade que cada Estado fija quiénes son sus nacionales y quiénes dejan de serlo según sus propios criterios, lo que no contribuye a avanzar en el debate acerca de criterios normativos comunes para el reconocimiento del voto; más bien lo traslada a otro terreno, el del debate acerca de las normas de naturalización” . (Méndez Lago 2005: 127)*

Pero esta concepción de la ciudadanía fue pensada para los Estados nacionales de los siglos XIX y XX, y hoy se ve crecientemente cuestionada por los procesos de globalización. En medida tanto mayor en los países con mayores flujos migratorios, las sociedades contemporáneas experimentan una disociación entre sus comunidades societales y políticas (Rubio Marín 2000: 235), que resulta en un déficit de legitimidad democrática. En consecuencia, la noción de ciudadanía requiere una revisión en por lo menos dos sentidos: mediante el cuestionamiento de la identidad entre sociedad y Estado-nación; y el cuestionamiento de su basamento exclusivo y excluyente en la nacionalidad. De ahí la invitación de Penchaszadeh (2012) a invertir la fórmula: más que pensar la pertenencia como fundamento de la ciudadanía, debemos entender a la ciudadanía como condición para una auténtica pertenencia en la comunidad.

**Conclusión: El imperativo de la ciudadanía migrante**

Si aplicáramos a los nacionales – es decir, a nosotros mismos y a nuestros conciudadanos – las mismas restricciones y controles que aplicamos a los extranjeros en nuestro territorio, diríamos sin dudar que no vivimos en una democracia. Cabe, por consiguiente, preguntarse si acaso puede una democracia tener, además de ciudadanos, súbditos, sin por ello dejar de ser una democracia. La respuesta es un ‘no’ rotundo; de ahí que la inmigración constituya una suerte de “test para la democracia” (De Lucas Martín, 2006).

La incorporación política de los migrantes representa un desafío similar al que enfrentaron en el pasado otros sectores excluidos de la comunidad política. El círculo de la ciudadanía se ha expandido sucesivamente como resultado de luchas políticas que habilitaron el reconocimiento como ciudadanas de personas que inicialmente no lo eran: los no propietarios, los analfabetos, las mujeres, los miembros de diferentes grupos raciales o étnicos. No existen mejores razones que obturen el reconocimiento de personas nacidas en otros sitios como ciudadanas del Estado en que residen que las que fueron esgrimidas en su momento para impedir el reconocimiento de las mujeres como ciudadanas de pleno derecho. Y esgrimir razones defendibles es central para la auto-comprensión de las democracias, como bien lo señala De Lucas Martín (2006: 5).

*Aunque resulta difícil negar el planteamiento realista que nos muestra que toda comunidad política institucionaliza en mayor o menor grado la exclusión, no es menos cierto que lo que caracteriza a las democracias es que tratan de eliminar o reducir la exclusión que se apoya en malas razones, que vulnera su principio de legitimidad. La primera esfera de exclusión afecta a lo que Arendt describiera en una fórmula difícilmente superable como el primero de los derechos, el derecho a tener derechos. Para eso, hay que ser visible, hay que ser algo más que instrumento. Sólo así se alcanza la dignidad. Mientras tanto, sólo se tiene precio. Ese es nuestro déficit. Que nuestra mirada sobre la inmigración es sobre todo una historia de precios y medidas, donde hay poco sitio para la dignidad.*

Las membresías transnacionales y las pertenencias duales o múltiples, de incidencia creciente, no están “deslocalizadas” o situadas en “espacios desterritorializados” sino, en cambio, firmemente enraizadas en espacios concretos de diferentes Estados nacionales (Faist 2000). De ahí la lógica de basar la ciudadanía democrática en la residencia: en una sociedad democrática, afirma Brubaker (1989), residencia y ciudadanía deberían tendencialmente coincidir. En ese sentido, diversos autores

abogan por una “ciudadanía migrante” basada en la regla complementaria de la residencia, que, junto con los criterios ya operativos del *ius soli* y el *ius sanguinis* crearía un conjunto de ciudadanos prácticamente coincidente con la población con residencia permanente en el territorio del Estado (Rubio Marín 2000; Ibarra Palafox 2006; Courtis y Penchaszadeh 2015). A ellos se agregarían los nacionales residentes en el exterior, para quienes diversos autores reservan el rótulo de “ciudadanía transnacional” (Herrera Tapia 2009) - un tema que en algunos países de la región, y notablemente en Uruguay, ha sido percibido como una deuda de la democracia<sup>16</sup>.

Rubio Marín (2000) argumenta que, pasado cierto tiempo de residencia, debería concederse una segunda ciudadanía automática e incondicional a los extranjeros, con independencia de su estatus migratorio, ya que tanto los inmigrantes legales como los ilegales desarrollan vínculos de la pertenencia por el hecho de vivir y trabajar en un sitio y, por lo tanto, pasan la prueba de la “pertenencia social”. Según la autora, la membresía es un hecho social de relevancia moral, ya que quienes residen en forma permanente en un territorio están sujetos a las decisiones colectivas vinculantes y dependen de la protección y el reconocimiento legal para su desarrollo pleno. En el mismo sentido, Courtis y Penchaszadeh (2015) advierten que las minorías sistemáticamente excluidas de las instituciones representativas, y por lo tanto incapaces de dispensar premios y castigos a los hacedores de las políticas públicas, se vuelven fácilmente chivos expiatorios de los males sociales; en momentos críticos, ello pone en riesgo incluso su goce de los derechos del círculo externo – económicos y sociales –, cuyo disfrute les es en principio reconocido. Toda carga adicional por encima del criterio simple de la residencia, por ejemplo para superponer requisitos de asimilación cultural por encima de los requisitos básicos de la integración política, supondría la imposición a los extranjeros de exigencias que no se imponen a los nacionales, y por lo tanto pondría en cuestión los principios en que se basa nuestra auto-comprensión como democracias.

---

<sup>16</sup> En el artículo 78 de su Constitución, Uruguay reconoce el derecho de sufragio a los extranjeros con una residencia permanente de al menos quince años, sin requisito de adquirir la nacionalidad. Uruguay es el país que más ha avanzado en el reconocimiento del derecho de voto de los extranjeros en el territorio. Las dificultades para reconocer el derecho de voto a sus nacionales residentes en el extranjero reflejan, según Courtis y Penchaszadeh (2015), la unidimensionalidad con que sigue siendo enfocado el tema - ya sea desde la residencia y la territorialidad, ya desde la nacionalidad y la virtualidad -, haciendo caso omiso del carácter translocal de las identidades y de las múltiples dimensiones de la ciudadanía.

La incorporación del criterio de residencia sutura dislocaciones, tanto espaciales, como temporales, en la medida en que, a diferencia de los criterios tradicionales de la ciudadanía, basados en el origen y por lo tanto orientados al pasado, se orientan al futuro en la medida en que supone un acto de voluntad de personas que deciden iniciar una vida y cultivar vínculos duraderos en un nuevo país.

El criterio de residencia, finalmente, nos remite al espacio local. Al fin y al cabo, nuestras vidas están con frecuencia ancladas en vecindades y localidades más de lo que lo están en espacios nacionales arbitrariamente definidos en concordancia con las fronteras territoriales del Estado. De hecho, mientras que el voto de los extranjeros en elecciones nacionales es de una rareza extrema, en muchos países los inmigrantes con residencia permanente pueden ejercer el derecho de voto a nivel local. Muchos autores enmarcan este fenómeno en un proceso más amplio de “territorialización de los derechos” y lo fundan en la revalorización de la ciudad como “arena estratégica para el desarrollo de la ciudadanía” (Holston y Appadurai 1996: 188).

Según Holston y Appadurai, las ciudades constituyen focos de localización de fuerzas globales, sitios privilegiados de renegociación del estatus ciudadano y espacios de despliegue de nuevas formas de ciudadanía. Muchas ciudades tienen incluso relaciones con los procesos globales diferentes de las que admitirían los Estados nacionales de los que forman parte. En palabras de los autores citados, “las ciudades pueden ser sitios especialmente importantes para la constitución de ciudadanía diferentes”, dado que “la membresía formal en el Estado nacional es cada vez menos una condición necesaria o suficiente para la ciudadanía sustantiva” (Holston y Appadurai 1996: 190).

Lejos de la celebración de lo local, sin embargo, otros autores subrayan que las elecciones locales son precisamente aquellas a las que se supone más alejadas de la idea de soberanía nacional; en consecuencia, expresan dudas de que el reconocimiento del derecho de voto a nivel local sea el resultado de un cuestionamiento del vínculo entre nacionalidad y ciudadanía antes que de la sustracción de valor político a las elecciones locales, percibidas como centradas en cuestiones más gerenciales y administrativas que auténticamente políticas (Méndez Lago 2005: 130).

En todo caso, el derecho de voto (y otros derechos de participación y expresión asociados) a nivel local no agota la condición ciudadana, en la medida en que muchas

de las decisiones que nos afectan son tomadas en el nivel nacional. De ahí la importancia de, primero, recuperar la dimensión política de la vecindad y la condición de las ciudades como “laboratorios de democracia”, “sitios de multiplicación de mecanismos de participación y deliberación pública no estrictamente electorales” (De Lucas 2006: 41-42); y, segundo, aprehender a la ciudadanía como un proceso tendencialmente incluyente, un camino de doble mano entre lo local y lo nacional. Un recorrido que, en virtud del mismo principio, ha de seguir direcciones opuestas para los extranjeros en el país y para los nacionales en el exterior. Lo local es, así, el punto de partida para los primeros y el punto de llegada para los segundos. Estos, en efecto, obtienen en primer lugar el derecho de votar en las elecciones presidenciales, aunque dada su conexión persistente con sus localidades de origen, queda pendiente la ampliación de ese derecho a las elecciones legislativas en todos los niveles y a las elecciones para cargos ejecutivos a nivel subnacional (Herrera Tapia 2009). En nuestras sociedades atravesadas por la globalización, el reconocimiento de estas ciudadanía múltiples consistentes con las formas diversas de la pertenencia constituye el umbral mínimo requerido por su auto-comprensión en tanto que democracias.

## Bibliografía

Arendt, H. (1973) *The Origins of Totalitarianism*, New York: Harcourt.

Begala, S. (2012). “Migrantes en Argentina: Inclusión diferencial y ciudadanía jerarquizadas”, Anuario del CIJS (Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales), Universidad Nacional de Córdoba, 759-775.

Brubaker, W.R. (1989). “Membership without citizenship: The economic and social rights of citizenship”, en W. R. Brubaker (ed.) *Immigration and the politics of citizenship in Europe and North America*. Nueva York, University Press of America, 145-162.

CIVICUS (2019). State of Civil Society Report 2019: Year in Review, disponible en <https://www.civicus.org/index.php/state-of-civil-society-report-2019>.

Courtis, C. y A. P. Penchaszadeh (2015). “El (im)posible ciudadano extranjero. Ciudadanía y nacionalidad en Argentina”, Revista SAAP vol. 9 núm. 2, 375-394.

De Lucas Martín, F. J. (2006). “La ciudadanía basada en la residencia y el ejercicio de los derechos políticos de los inmigrantes”, Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho núm. 13, disponible en <https://www.uv.es/~afd/CEFD/13/delucas.pdf>.

Domenech, E. (2011). “La gobernabilidad migratoria en la Argentina: hacia la instauración de políticas de control con ‘rostro humano’”, versión borrador de la ponencia presentada en el IV Congreso de la Red Internacional de Migración y Desarrollo, FLACSO, Quito, 18 al 20 de mayo de 2010.

Faist, T. (2000). “Transnationalization in International Migration: Implications for the Study of Citizenship and Culture”, en *Ethnic and Racial Studies* núm. 23, 189–222.

Bada, X. J. Fox y A. Selee (coords.) (2006). *Al fin visibles. La presencia cívica de los migrantes mexicanos en los Estados Unidos*. Washington DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars.

Herrera Tapia, F. (2009). “Ciudadanía y derechos políticos de los migrantes. Diálogo en la democracia”, en Baca Tavira, N. (comp.) *Migración, Democracia y Desarrollo: la experiencia mexicana*, IEEM, Toluca, Edo. Mex. Disponible en <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r29111.pdf>

Holston, J. y A. Appadurai (1996). “Cities and citizenship”, en *Public Culture* núm. 8, 187-204.

Ibarra Palafox, F. (2006). “La ciudadanía migrante”, en *Precedente. Revista Jurídica*. Anuario 2006, 153-173.

Keck, M. E. y K. Sikkink (1998). *Activists beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca y Londres: Cornell University Press.

Levitt, P. y N. Glick Schiller (2004). “Perspectivas internacionales sobre migración: conceptualizar la simultaneidad”, en *Migración y Desarrollo*, núm.3, 60-91.

Méndez Lago, M. (2005). "Los derechos políticos de los inmigrantes", en Hernández Pedreño, M. y A. Pedreño Cánovas (coords.) *La condición inmigrante: exploraciones e investigaciones desde la Región de Murcia*, Murcia, Universidad de Murcia, 125-140.ra

Mezzadra, S. (2012). "Capitalismo, migraciones y luchas sociales. La mirada de la autonomía", Nueva Sociedad núm. 237, enero-febrero, 159-178.

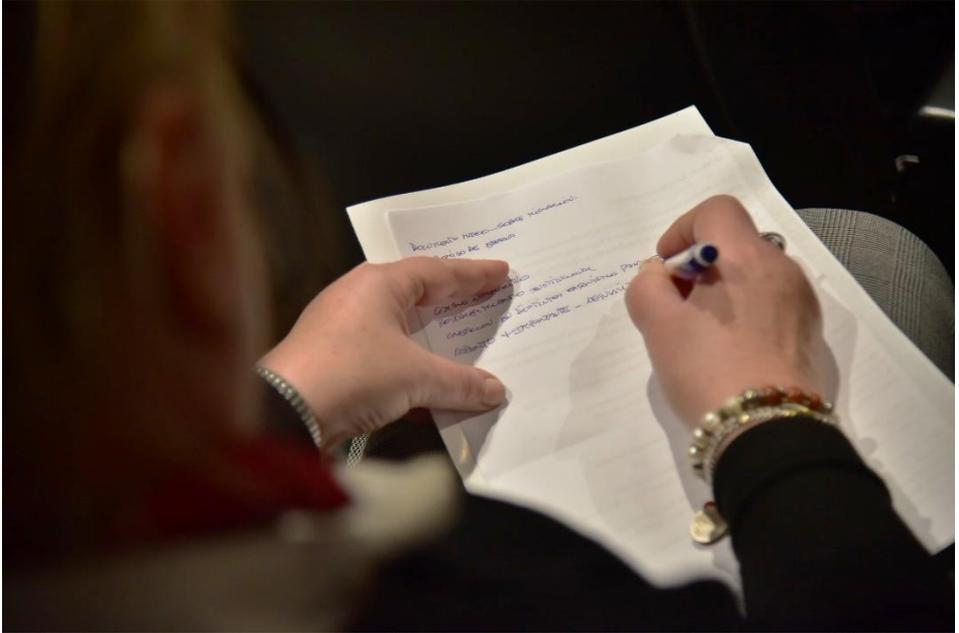
ONU (2007). *The rights of non-citizens*. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Nueva York y Ginebra.

Penchaszadeh, A.P. (2012). "Migraciones y derechos políticos: ¿democratización y extensión de la ciudadanía o nuevas formas de la extranjerización en democracia", en Novick, S. (dir.) *Migración y políticas públicas: nuevos escenarios y desafíos*. Buenos Aires, Catálogos, 39-62.

Penchaszadeh, A.P. y C. Courtis (2016). "Sujetos políticos migrantes y el dilema de la naturalización. ¿Variaciones posnacionales?", Colombia Internacional núm. 88, septiembre-diciembre, 159-182.

Rancière, J. (2004). "Who Is the Subject of the Rights of Man?", *The South Atlantic Quarterly* vol. 103 núm. 2/3, 297-310.

Rubio Marín, R. (2000). *Immigration as a democratic challenge. Citizenship and inclusion in Germany and the United States*, Cambridge: Cambridge University Press.



## La migración en Jordania: desafíos, realidades y acción

Renée Hanna Hattar<sup>17</sup>

### Introducción

Jordania es un pequeño país, con una superficie de 89,342 kilómetros cuadrados<sup>18</sup> y pocos recursos. El Reino Hachemita se encuentra en Oriente Medio, en las fronteras de Siria, Arabia Saudita, Palestina, Israel y Irak. Su único puerto, el Golfo de Aqaba, está en el sur con salida al Mar Rojo. Gran parte del país es desértico, con la excepción de pocas zonas fértiles en el centro y el norte. Jordania dispone de recursos hídricos muy limitados. Las industrias más importantes en el país son: cemento, fertilizantes, refinación de petróleo, industria siderúrgica, electricidad, alimentos, textiles y telas, e industrias del cuero, además de potasa y fosfato<sup>19</sup>.

Con cada ola de migrantes, el gobierno jordano se encuentra con grandes desafíos para afrontar una serie de problemas como la salud, la educación, la seguridad y la vivienda. Entre las medidas tomadas por el gobierno y la ayuda de la comunidad internacional, Jordania se encuentra hoy con una experiencia migratoria digna de estudiar.

---

<sup>17</sup> Renée Hattar es Doctora en Ciencias Sociales, especialidad en Paz y Conflictos por la Universidad de Granada. Licenciada en Lenguas Modernas (francés y alemán) por la Universidad de Jordania/Amman. Entre 2006-2016, trabajó como profesora y coordinadora del Departamento de Oriente Medio en el Centro Internacional para el Estudio del Oriente Cristiano (ICSCO) en Granada-España, donde impartió clases de lengua árabe, de Introducción a la cultura e historia árabe y a la historia del Cristianismo en Oriente Medio. Fue consultora de relaciones interreligiosas (Cristianismo-Islam) para la Conferencia Episcopal Española. Desde el 2016, trabaja como Jefa de estudios internacionales en el Instituto Real para los Estudios Interreligiosos-Jordania. Es directora del programa “El Diván Arabo-Iberoamericano de Pensamiento e Intercambio Cultural”: una plataforma dedicada a promover el diálogo entre el mundo árabe y el mundo iberoamericano y la cooperación a nivel académico, social y cultural. Ha participado en numerosas conferencias, talleres y capacitaciones sobre diferentes temas, entre ellos: los cristianos árabes, la cultura árabe, peacebuilding, la música y la paz, CVE, PVE, el diálogo intercultural/interreligioso. El Instituto Real para los Estudios Interreligiosos-Jordania. E-mail: renee\_hattar@hotmail.com

<sup>18</sup> <http://www.rjgc.gov.jo/RJG.aspx?PID=6&lang=en>

<sup>19</sup> <http://www.rjgc.gov.jo/RJG.aspx?PID=6&lang=en>

## Olas de migración

Las primeras olas de migración llegaron a Jordania en el siglo XIX, con grupos de circasianos<sup>20</sup> y chechenos que huyeron de la invasión rusa del Cáucaso<sup>21</sup>. Fueron seguidos en el siglo XX por grupos de armenios que sobrevivieron el genocidio<sup>22</sup>. La migración más impactante, tanto en números, como en cambios sociales, económicos y políticos, fue de los refugiados palestinos que llegaron a Jordania como resultado del conflicto palestino-israelí, tras las guerras de 1948 y 1967<sup>23</sup>. En esa década, la población de Jordania aumentó más del doble y se crearon diez campos de refugiados palestinos en todo el país. Según UNRWA, más de 2 millones<sup>24</sup> de refugiados palestinos registrados viven en Jordania, la mayoría de ellos obtuvo la nacionalidad jordana.

En 1990, llegaron los refugiados iraquíes a Jordania<sup>25</sup>, con otro grupo de refugiados palestinos que vivieron en Kuwait, como consecuencia de la guerra del Golfo. Los números de refugiados iraquíes aumentaron de nuevo con la guerra de Iraq en 2003 y se creó un nuevo campo de refugiados en la frontera de Ruawishid<sup>26</sup>.

Desde la guerra de Siria en 2011 hasta el día de hoy, Jordania recibió a más de un millón de refugiados sirios. Según ACNUR, la mayoría de estos refugiados vive en zonas urbanas y en pobreza. 51% de los refugiados son niños y 4% son personas de edad avanzada. Una vez más, el gobierno jordano se encontró con la obligación de establecer más campos de refugiados: Zaatari (78,994), Azraq (53,967), Campo emirati-jordano (7,041)<sup>27</sup>.

---

<sup>20</sup>Shami, S. (2009). Historical Processes of Identity Formation: Displacement, Settlement, and Self-Representations of the Circassians in Jordan, *Iran and the Caucasus*, 13(1), 141-159.

<sup>21</sup>Jaimoukha, A. (2004). *The Chechens: a handbook*. Routledge.

<sup>22</sup> <http://genocidioarmenio.org/preguntas-frecuentes/>

<sup>23</sup> <https://www.unrwa.org/palestine-refugees>

<sup>24</sup> <https://www.unrwa.org/where-we-work/jordan>

<sup>25</sup> Chatelard, G. (2002). *Jordan as a transit country: semi-protectionist immigration policies and their effects on Iraqi forced migrants*. Geneva: UNHCR.

<sup>26</sup> Para más información, véase “Estudio sobre los números de iraquíes en Jordania”. Recuperado de: <https://www.unhcr.org/subsites/iraqcrisis/47626a232/iraqis-jordan-number-characteristics.html>

<sup>27</sup> [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/FactSheetJordanFebruary2018-FINAL\\_0.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/FactSheetJordanFebruary2018-FINAL_0.pdf)

La llamada primavera árabe y la guerra en Yemen resultaron en otros números de refugiados de países diferentes. En total, Jordania cuenta con 57 nacionalidades de refugiados en su territorio.

### Desafíos

Las migraciones antes mencionadas han generado varios desafíos, tanto para el gobierno, como para el pueblo jordano. La percepción pública en Jordania sobre el tema varía según las zonas y las dificultades económicas. Muchos jordanos perciben el tema de abrir las fronteras como un gesto humano y necesario de hospitalidad hacia un pueblo vecino y amigo en situación de precariedad, mientras otros piensan que el país ha llegado a un punto de no contar con la capacidad de recibir a más personas, dado que dispone de tan pocos recursos y una situación económica tan difícil.

Estos desafíos se pueden resumir en los siguientes puntos:

1. **El cambio demográfico:** en el año 1990, es decir, justo antes de la guerra del Golfo, Jordania contaba con una población de 3468.0 de habitantes. Según el Departamento de estadísticas jordanas, este número aumentó a 10309.0 en el 2018<sup>28</sup>. 42% de la población vive en la capital Amman, mientras 18,5% vive en Irbid y 14.3 en Zarqa, el resto de las gobernaciones recibe números inferiores de habitantes<sup>29</sup>, sobre todo por las limitadas oportunidades de trabajo lejos de las ciudades grandes. Este cambio demográfico drástico en tan poco tiempo, debido a las guerras y a la crisis migratoria, afectó al país de forma negativa en todos los ámbitos y de varias maneras.
2. **El paro:** en 2018, la tasa de desempleo en Jordania es 18.7%<sup>30</sup>. A pesar de esta tasa tan alta, el país se encontró con la obligación de proveer oportunidades formales de empleo a los refugiados sirios, y solo en el año 2017, emitió 46.000 permisos de trabajo<sup>31</sup>.

Este tema provocó una polémica en la sociedad jordana, puesto que muchos pensaban que esta política favorecía a los refugiados y limitaba las oportunidades de trabajo para los nativos jordanos. Pero esta política tiene su

---

28 [http://dosweb.dos.gov.jo/DataBank/Population\\_Estimares/PopulationEstimates.pdf](http://dosweb.dos.gov.jo/DataBank/Population_Estimares/PopulationEstimates.pdf)

29 Jordania cuenta con 12 gobernaciones distribuidas entre el norte, el centro y el sur del país, estas son:

la capital, Balqaa, Zarqa, Madaba (centro), Irbid, Mafrqa, Jerash, Ajloun (Norte), Kerak, Tafileh, Maan, Aqaba (sur).

30 <http://dosweb.dos.gov.jo/labourforce/employment-and-unemployment/>

31 [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/FactSheetJordanFebruary2018-FINAL\\_0.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/FactSheetJordanFebruary2018-FINAL_0.pdf)

lado positivo si consideramos las grandes inversiones extranjeras y la labor de las organizaciones internacionales que se tradujo en proyectos de desarrollo y ha beneficiado, tanto a los refugiados, como a los jordanos, y creó un número significativo de oportunidades de trabajo en el país. También hay que tomar en cuenta que existen profesiones no cualificadas en la sociedad jordana, que solo han podido ser llevadas a cabo por extranjeros o refugiados. Es precisamente por esta razón que los trabajadores egipcios y asiáticos encontraron y siguen encontrando empleo en Jordania, sobre todo como albañiles, vigilantes y trabajadores domésticos<sup>32</sup>.

3. **La vivienda:** cada una de las guerras antes mencionadas causó una subida de precios de los alquileres, los terrenos y las casas en Jordania. Esto creó una crisis inmobiliaria y urbana que resultó en varios cambios sociales, que aumentaron la desigualdad social y acabaron gradualmente con la clase media.
4. **La infraestructura:** un país que contaba con casi cuatro millones de habitantes en los años 90 no puede seguir con la misma infraestructura para acoger a más de diez millones de habitantes en tan solo 20 años. El gran número de refugiados que llegaron al país causaron, entre otras cuestiones, un aumento del consumo de agua, que incrementó la crisis ya existente; una subida en el número de coches privados que causó la congestión del tráfico, sobre todo en la capital Amman, y como consecuencia, mas contaminación; y una revolución urbana que se manifestó especialmente en la construcción de puentes y caminos, con una expansión urbana a costa de las tierras fértiles en la parte oeste de Amman.
5. **El nivel de vida:** todos los cambios anteriores resultaron en una gran subida de impuestos y un aumento de los precios del agua, electricidad, gasolina y alimentos básicos. Por una parte, el gobierno se enfrentaba a una crisis económica que era un reflejo de la crisis internacional, y, por otra parte, a unos gastos mayores al presupuesto del país, causados sobre todo por la acogida de un gran número de refugiados y las guerras alrededor<sup>33</sup>.

---

32 El grupo más numeroso de inmigrantes económicos en Jordania es el egipcio con un total de 636 270 (un 6,7% de la población) “Perfil Migratorio De La Ciudad Ammán Resumen Ejecutivo” Recuperado de <https://static1.squarespace.com/static/522c2552e4b0d3c39ccd1e00/t/5ab3565f8a922d5e4a011286/1521702505515/JRP+Final+Copy+21-3.pdf>.

33 Siria y Irak representaban dos mercados muy importantes para la economía jordana. Con la guerra en estos dos países, los pequeños negocios jordanos sufrieron pérdidas y algunos cayeron en la bancarrota.

6. **La educación:** el gran número de refugiados niños y jóvenes también afectó al sector de la educación, con 130.000 niños y niñas de refugiados sirios inscritos en los colegios públicos del país<sup>34</sup>. El aumento del número de estudiantes obligó a varias escuelas públicas a trabajar por turnos, de mañana y de tarde. Otra crisis a la que se enfrenta Jordania es la ayuda a los refugiados palestinos en escuelas, puesto que Estados Unidos cortó los fondos a la Agencia de la ONU para los Refugiados Palestinos (UNRWA).
7. **La seguridad:** el gran desafío para Jordania ha sido mantener el equilibrio entre abrir sus fronteras a los refugiados como respuesta a la situación de precariedad humana y protegerse contra la llegada de terroristas y criminales, el tráfico de drogas, armas, personas, órganos y el blanqueo de dinero. Además de proteger las fronteras, también hacía falta enfrentarse a la tendencia hacia una radicalización religiosa, que se infiltró en la sociedad jordana por varias razones, pero, sobre todo, como reacción a las guerras.

---

<sup>34</sup><https://static1.squarespace.com/static/522c2552e4b0d3c39ccd1e00/t/5ab3565f8a922d5e4a011286/1521702505515/JRP+Final+Copy+21-3.pdf>

## Medidas tomadas

El gobierno jordano lleva a cabo una labor grande para aliviar la crisis de los refugiados sirios en coordinación con ACNUR y otras agencias de la ONU, dentro y fuera de los campos de refugiados, tales como FAO, OIT, IOM, PNUD, UNESCO, UNFPA, UN-Habitat, UNICEF, UNOPS, PMA, OMS, UNRWA.

Entre las agencias del gobierno cabe mencionar: las Fuerzas Armadas Jordanas, la Dirección de Seguridad Pública, el Ministerio de Interior (que incluye el Departamento de Asuntos de los Refugiados sirios y la Dirección del Campo de los Refugiados sirios) y el Ministerio de Planificación y Cooperación Internacional (que incluye una Unidad de Coordinación de Ayuda Humanitaria). Otros ministerios se involucran en el proceso, tales como el Ministerio de Obras Públicas y Vivienda, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Trabajo.

El gobierno colabora también con varias organizaciones locales, tales como: la Organización de Caridad Hachemita de Jordania, el Fondo Hachemita Jordano para Desarrollo Humano, la Fundación del Río Jordán, Caritas Jordania, *Save the Children* Jordania y *Islamic Relief*. Además de numerosas organizaciones internacionales como: el Consejo Noruego para los Refugiados, *Mercy Corps*, Acción contra el Hambre, *ActionAid*, la Cruz Roja Francesa, *Handicap International*, la Comisión Católica Internacional de Migraciones, INTERSOS, Muslim Aid, la Iniciativa Madrasati, Médicos del Mundo, Medair, El Movimiento por la Paz, La Cooperación Internacional Nipón para el Desarrollo de las Comunidades y Oxfam<sup>35</sup>.

El gobierno ha desarrollado en los últimos años el Plan de Respuesta de Jordania (JRP)<sup>36</sup>. El plan asegura todos los esfuerzos para responder y mitigar el impacto de la crisis de Siria en Jordania y su población. El Plan abarca varios temas y logró hasta ahora una mejora en el acceso a la educación para los niños de los refugiados sirios; proveer servicios de asistencia sanitaria primaria a los refugiados sirios; además de una programación de asistencia en efectivo, tanto para familias de refugiados sirios, como para jordanos.

La sociedad civil jordana participa de forma muy activa en la reestructuración de la entrega y distribución de ayuda de donantes internacionales.

---

<sup>35</sup>Para consultar la lista completa de las organizaciones trabajando en Jordania, véase: Migration policy center. Recuperado de: <http://www.migrationpolicycentre.eu/profile-jordan/> 36<https://static1.squarespace.com/static/522c2552e4b0d3c39ccd1e00/t/5ab3565f8a922d5e4a011286/1521702505515/JRP+Final+Copy+21-3.pdf>

## Trabajo humanitario

Además de las ayudas económicas, las diferentes organizaciones también incluyen en sus programas planes de empoderamiento de los refugiados. En el marco de mi trabajo en el Instituto Real para los Estudios Interreligiosos, he tenido la oportunidad de trabajar con los jóvenes, tanto jordanos, como refugiados. El enfoque de nuestro trabajo es de darles formación, con el fin de crear conciencia con respecto a temas importantes tales como la ciudadanía, el diálogo intercultural e interreligioso, el pluralismo, aceptar las diferencias, los derechos humanos, entre otros.

Los siguientes son dos ejemplos de algunas de las actividades que llevamos adelante con los jóvenes, entre las que incluimos a refugiados como parte de la gran sociedad jordana variada. Asistieron a estas actividades participantes musulmanes, cristianos (armenios, católicos, ortodoxos y protestantes), bahaíes, drusos y refugiados de Irak, Sudán y Siria, que representan a diferentes orígenes geográficos, culturales y sociales:

- *Taller de formación: "Las Artes: una lengua para el diálogo":*

El objetivo de la actividad era abrir un foro de debate sobre las aportaciones a la paz y la regulación pacífica de los conflictos desde diversas disciplinas y manifestaciones artísticas (música, artes escénicas y pintura). Al mismo tiempo, pretende poner de relieve la necesidad y la posibilidad real de abrir puentes de comunicación, a través del arte, entre diversas culturas y manifestaciones religiosas.

En el taller participaron 28 jóvenes, hombres y mujeres. Además de la formación teórica sobre el concepto del diálogo, los participantes obtuvieron una herramienta creativa a través del arte que, por una parte, les puede ayudar a aplicar sus ideas de una manera más práctica, y, por otra, les da la opción de regular sus conflictos de forma no violenta y creativa.

Los jóvenes llevaron lo que aprendieron y lo compartieron con otros en sus comunidades, y a través de sus redes sociales, le comunicaron su experiencia con fotos y videos a otros jóvenes y crearon un círculo de personas interesadas en el tema.

- *Una actividad en ocasión de la "Semana Mundial de la Armonía Interconfesional"<sup>37</sup>:*

---

37"Evento anual, iniciado por Su Majestad el Rey Abdullah II Bin Al Hussein de Jordania ante la Asamblea General de la ONU, que se celebra durante la primera semana de febrero desde 2011. La Asamblea General de la ONU proclamó la "Semana Mundial de la Armonía Interconfesional entre todas las religiones, confesiones y creencias" en la resolución [A/RES/65/5](#) aprobada el 20 de octubre de 2010. En la resolución, se afirma que la comprensión mutua y el diálogo entre

El Instituto organizó un panel de debate en un lugar de visitación de patrimonio religioso compartido: el santuario de San Jorge. San Jorge es un santo cristiano venerado en toda la región del Mediterráneo, pero también se le conoce como Al-Khadr, descrito en el Corán como un hombre sabio y un siervo justo de Dios. 23 participantes, 9 mujeres, 13 hombres, participaron en el panel de debate.

El hecho de reunir a personas de diferentes orígenes religiosos, culturales, sociales y geográficos fue muy exitoso. Para algunos participantes fue la primera vez que interactuaron, se entendieron y dialogaron. Hacer que los refugiados compartieran su experiencia con los participantes enriqueció el debate y le dio una perspectiva diferente a su vida en Jordania, para apreciar la paz y la mediación en lugar de la guerra y el conflicto. Ver cómo se desarrolló la interacción entre el grupo fue gratificante. Visitar un santuario y aprender sobre el santo que pertenece a más de una tradición religiosa en Oriente Medio y Jordania le dio una nueva dimensión de cercanía humana a los participantes. Ellos aprendieron cuánto tenían en común, independientemente de sus diferencias, y que la paz y la estabilidad son una gran bendición que deben promover en sus sociedades.

A través de este tipo de actividades, se construye una comprensión de conceptos teóricos que ayudan a los participantes para ser agentes de cambio en sus sociedades, que promuevan valores de diálogo, diversidad, convivencia, aceptación del otro, tolerancia, etc.

## Conclusiones

Según el ex Ministro de Planificación y Cooperación Internacional, Imad Fakhoury, Jordania alcanzó su capacidad máxima de acogida a refugiados, en vista del programa de reforma económico y financiero, hecho en coordinación con el FMI y según sus recursos. Los servicios de infraestructura física y social existentes están sobrecargados, lo que repercute de forma negativa en la capacidad del país para seguir dando asistencia a los refugiados sirios y mantener al mismo tiempo unos niveles adecuados de servicio a los ciudadanos jordanos y sin arriesgar los beneficios del desarrollo ganados con gran esfuerzo <sup>38</sup>.

---

religiones constituyen dimensiones importantes de la cultura de paz". Recuperado de: <http://www.un.org/es/events/interfaithharmonyweek/>

<sup>38</sup><https://static1.squarespace.com/static/522c2552e4b0d3c39ccd1e00/t/5ab3565f8a922d5e4a011286/1521702505515/JRP+Final+Copy+21-3.pdf>

Prestar ayuda a los refugiados trasciende proveer las necesidades básicas de alimentación, vivienda, agua y educación para asegurar que estas personas viven con dignidad humana, a prestar atención a su salud mental y su formación como ciudadanos que tienen derechos en el país donde viven con independencia de su estatus jurídico particular como refugiados.

No se pueden entender las políticas de inmigración en Jordania e ignorar el contexto más amplio de las políticas de inmigración en los países occidentales. La gran cuestión que se presenta hoy es sobre los deseos de los refugiados: ¿quieren volver a sus países de origen? Y: ¿cuándo volverán?

Acabar con la crisis de los refugiados requiere acabar con las razones de la migración; se trata de acabar con las guerras y los conflictos y hacer la paz.

## Referencias

- (2015). *Perfil Migratorio De La Ciudad Ammán Resumen Ejecutivo*. Recuperado de <https://static1.squarespace.com/static/522c2552e4b0d3c39ccd1e00/t/5ab3565f8a922d5e4a011286/1521702505515/JRP+Final+Copy+21-3.pdf>
- Jaimoukha, A. (2004). *The Chechens: a handbook*. Routledge.
- Chatelard, G. (2002). Jordan as a transit country: semi-protectionist immigration policies and their effects on Iraqi forced migrants. Geneva: UNHCR.
- Department of Statistics (2018, December). *Estimated Population of the Kingdom*. Recuperado de [http://dosweb.dos.gov.jo/DataBank/Population\\_Estimares/PopulationEstimates.pdf](http://dosweb.dos.gov.jo/DataBank/Population_Estimares/PopulationEstimates.pdf)
- <http://dosweb.dos.gov.jo/labourforce/employment-and-unemployment/>
- <http://genocidioarmenio.org/preguntas-frecuentes/>
- <http://www.rjgc.gov.jo/RJG.aspx?PID=6&lang=en>
- <http://www.rjgc.gov.jo/RJG.aspx?PID=6&lang=en>
- <https://static1.squarespace.com/static/522c2552e4b0d3c39ccd1e00/t/5ab3565f8a922d5e4a011286/1521702505515/JRP+Final+Copy+21-3.pdf>
- <https://www.unrwa.org/palestine-refugees>
- <https://www.unrwa.org/where-we-work/jordan>
- Iraqis in Jordan: Their Number and Characteristics*. Recuperado de <https://www.unhcr.org/subsites/iraqcrisis/47626a232/iraqis-jordan-number-characteristics.html>
- Jordan Response Plan for the Syria Crisis 2018-2020. En: <https://static1.squarespace.com/static/522c2552e4b0d3c39ccd1e00/t/5ab3565f8a922d5e4a011286/1521702505515/JRP+Final+Copy+21-3.pdf>
- Migration policy center: <http://www.migrationpolicycentre.eu/profile-jordan/>
- Shami, S. (2009). Historical Processes of Identity Formation: Displacement, Settlement, and Self-Representations of the Circassians in Jordan, *Iran and the Caucasus*, 13(1), 141-159.
- UNHCR (2018, February). *Fact sheet: Jordan*. Recuperado de [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/FactSheetJordanFebruary2018-FINAL\\_0.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/FactSheetJordanFebruary2018-FINAL_0.pdf)
- <http://www.un.org/es/events/interfaithharmonyweek/>





## **Migración, diásporas y Derechos Humanos: aproximación a los desafíos de la inserción de árabes y musulmanes en Uruguay**

Susana Mangana<sup>39</sup>

### **Antecedentes**

En el mes de junio de 2018, la Secretaría de Derechos Humanos de la Presidencia de la República auspició un seminario internacional titulado *Derechos Humanos y Nuevos Desafíos: migración, diásporas y democracia en una perspectiva comparada*. Además de académicos de universidades nacionales, participaron profesores y expertos de Turquía, Egipto, Israel o Jordania, países todos ellos con vasta experiencia en la recepción de inmigrantes y refugiados que huyen, principalmente, de los conflictos en Irak, Siria y Afganistán. Si bien el tema migratorio no es en absoluto una cuestión nueva, es cierto que la magnitud del fenómeno y la elevada cifra de refugiados que han debido abandonar sus países -69 millones según informes recientes de ACNUR (Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados)- sigue preocupando y ocupando buena parte de la agenda internacional.

El presente artículo resume los planteamientos formulados durante nuestra exposición en la mesa de trabajo sobre migración, diásporas y derechos humanos. Por lo tanto, no se trata de un ensayo académico con el rigor exigido en publicaciones de carácter científico, y tampoco pretende ser una columna de opinión para medios gráficos. Se plantean de forma resumida algunas cuestiones que rodean el tema de migraciones y derechos humanos, sobre todo cuando se lo aborda desde la perspectiva de colectivos que son minoría en el país de acogida, denominados, en ocasiones, movimientos diaspóricos, en especial si se trata de un grupo étnico en particular.

Dada la profusión de términos que existen en torno a este tema y que en ocasiones se pierde de vista que el ciudadano común no necesariamente comprende o conoce la legislación internacional, mucho menos las obligaciones que entrañan para los Estados las diferentes convenciones, estatutos y categorías que rigen las diferencias entre migrantes, entendemos pertinente comenzar con la definición de dos términos clave

---

<sup>39</sup> Docente Investigadora. Universidad Católica del Uruguay (UCU)

para comprender este artículo. Se recomienda consultar el glosario de términos recogido por la Organización Internacional para las Migraciones, OIM, disponible en: [https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml\\_7\\_sp.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_7_sp.pdf)

Palabras clave: migraciones, refugiados, Derechos Humanos, minorías, Islam

Definiciones:

Desplazados internos (frecuentemente se agrega el adjetivo forzado): personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a huir o dejar sus hogares o su residencia habitual, particularmente como resultado de o para evitar los efectos de un conflicto armado, situación de violencia generalizada, violación de los derechos humanos o desastres naturales o humanos y que no han atravesado una frontera de un Estado internacionalmente reconocido. (Principios Rectores de los desplazamientos internos, Doc. ONU, E/CN.4/1998/53/Add.2.).

Refugiado: persona que con “fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país”. (Art. 1 (A) (2), de la Convención sobre el Estatuto de Refugiado de 1951, modificada por el Protocolo de 1967).

La migración humana es el cambio permanente de residencia de un individuo o grupo por diferentes motivaciones. Este concepto se relaciona con el de diáspora, que fue utilizado durante mucho tiempo para referirse a los griegos en el mundo helénico y a los judíos tras la caída de Jerusalén en el siglo VI a. C. A partir de los años 1950 y 1960, los estudiosos comenzaron a usarlo en referencia a la diáspora africana, y el uso del término se extendió más en décadas sucesivas. Los grupos de inmigrantes pueden constituir una minoría en el lugar de acogida: se entiende por minoría un grupo cultural, étnico o religioso que convive, pero que está subordinado a un grupo dominante. Para las Ciencias Sociales, esta subordinación es la principal característica que define a un grupo minoritario. Los grupos de personas que se desplazan a menudo constituyen una minoría en el país anfitrión.

Es un hecho que desde hace algunos años Uruguay recibe un flujo creciente de inmigrantes de variada procedencia, tal como lo atestiguan cifras de la Dirección Nacional de Migración, entre otras dependencias públicas. En nuestro caso particular,

solemos referirnos al último quinquenio por trabajar lo que se relaciona con la situación global de los refugiados del conflicto sirio, iniciado en 2011 como un episodio más del fenómeno que se conoció mundialmente como Primavera Árabe, pero que en el caso uruguayo impactó fuertemente a partir del año 2014, cuando el gobierno encabezado entonces por el ex presidente José Mujica recibió a un grupo de familias sirias que llegaron el 9 de octubre de ese mismo año procedentes de Líbano para acogerse al plan de reasentamiento de refugiados sirios en el país.

Esta noticia generó numerosos debates, tanto a nivel político, como social, y el impacto de la llegada de esas familias, que apenas sumaban una cuarentena de personas, la mayoría niños y adolescentes, aumentó con el arribo de otros seis refugiados árabes-y musulmanes- provenientes de la cuestionada cárcel de Guantánamo. Si bien todos ellos se fueron adaptando a la realidad uruguaya en distintos tiempos y velocidades, la especificidad étnica y religiosa de estos dos grupos despertó reticencias y objeciones en distintos ámbitos de la sociedad uruguaya que merecen una reflexión.

La tensión entre derechos y capacidades de los Estados para garantizar la mejor inserción de los migrantes no es nueva. No obstante, esas tensiones se han agravado con el incremento de la inmigración en contextos de crisis climáticas, políticas y económicas, y también debido a la dificultad de distintos proyectos en el mundo para encontrar una solución a las necesidades de los inmigrantes y las minorías. Hoy parece desatinado o incluso anacrónico defender que migrar es un derecho de todo ser humano y que, incluso si las personas lo han perdido todo y deben solicitar asilo y refugio, asimismo, les asisten derechos ya que siguen siendo justamente humanos. Sin embargo, esta afirmación se da de bruces con la realidad, si atendemos a noticias sobre situaciones de humillación y vulneración de derechos que padecen las personas que transitan por territorios de terceros o intentan llegar a países prósperos, sea Estados Unidos o Alemania, por citar ejemplos recurrentes, sin olvidar que existen muchos otros países que violan sistemáticamente los derechos de los migrantes, como, por ejemplo, Hungría y su triste actuación durante la reciente crisis de refugiados que azotó a Europa a partir de 2015 y con el agravamiento del conflicto armado en Siria.

Así pues, entre el 26 y 27 de junio de 2018, docentes y funcionarios públicos que trabajan en Uruguay directamente con población migrante explicaron las distintas iniciativas, tanto públicas, como privadas, que existen hoy para permitir el ingreso e inserción de inmigrantes y solicitantes de asilo, cuya inmensa mayoría proviene de países latinoamericanos, en condiciones de dignidad y respeto a los derechos humanos. No obstante, existe un consenso en que se necesitan consolidar estos esfuerzos para alcanzar una política de Estado y una colaboración interinstitucional que garantice que Uruguay brinde un refugio y lugar de residencia seguro, con igualdad de trato a los nacionales y que ninguna persona sufra discriminación alguna por razón de su etnia, religión u otra razón.

La reciente llegada de un número considerable de venezolanos, cubanos, dominicanos, entre otras nacionalidades, con afán de establecerse en el territorio uruguayo, tomó por sorpresa a la sociedad uruguaya, acostumbrada hasta ahora a hablar en términos de emigración y no tanto de inmigración de largo plazo, es decir, personas con vocación de radicarse en el país.

La coyuntura política y económica regional en Latinoamérica, especialmente en los países llamados caribeños, donde las desigualdades económicas persisten, sumada a un contexto internacional marcado por el aumento del número de refugiados y desplazados forzosos, a raíz de sequías producto del cambio climático y conflictos de diversa índole - étnicos y tribales, bélicos, persecución política cuando no limpieza étnica, como constituye el caso de la comunidad de musulmanes rohingya (también escrito rohinyá atendiendo su fonética en castellano) que debieron huir en 2017 y 2018 de Myanmar a Bangladesh- no es del todo ajena al Uruguay, como ya se ha dicho anteriormente.

Si bien Uruguay goza de una larga trayectoria en materia de recepción de inmigrantes, de carácter económico, sobre todo, y refugiados políticos (españoles republicanos, por ejemplo), décadas de estabilidad política y social terminaron por alojar en el imaginario colectivo uruguayo una sensación de homogeneidad y de conservadurismo cultural que se vio, aparentemente, sacudida con esta llegada repentina de personas inmigrantes de países latinoamericanos y otras en calidad de refugiados, que exhiben una particularidad cultural, como las familias sirias, por ejemplo. Todo ello con un telón de fondo de sobredimensión de los riesgos y amenazas que comportan las

migraciones a nivel general y la recepción de refugiados musulmanes en particular. Sin duda, la realidad europea actual propició la excesiva distorsión que todavía prevalece en los medios de comunicación dominantes, o como habitualmente se les llama: *mainstream*. En efecto, el clima de tensión que se vive en países como Bélgica y Francia tras la multiplicidad de atentados terroristas por individuos musulmanes radicalizados y agrupaciones integristas que suscriben el ideario salafista -en esencia fundamentalista y rigorista que predica el estricto apego a la *sharia* o código islámico- y los cuestionamientos que surgen en España o Italia, ambos puerta de entrada a Europa para los migrantes que cruzan el Mediterráneo, son el escenario ideal en el que medran los resentimientos, temores y rechazos que aún hoy, entrado el primer cuarto de siglo XXI, hacen del migrante el chivo expiatorio de una serie de fallas del sistema económico y político imperante en las sociedades desarrolladas y democráticas.

En primer lugar, se puede afirmar que los inmigrantes son bien recibidos en Uruguay y es necesario reconocer que el Estado ha desplegado importantes esfuerzos para adaptar la legislación vigente en materia de asilo y refugio, para garantizar una política migratoria segura, ordenada y regular, como dijera en 2016 el director general para Asuntos Consulares y Vinculación del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE), Jorge Muiño. De hecho, en 2017, la directora general adjunta de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Laura Thompson, elogió la política desplegada por Uruguay. Dijo que es “moderna, abierta y ejemplar” y que se adaptó al cambio en los flujos migratorios del mundo. Valoró el compromiso del gobierno por impulsar una visión positiva de la migración, que centró su política en los derechos humanos y en la persona. (Ver publicación de Presidencia del 14/11/17 disponible en <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/migraciones-thompson-politica-moderna-abierta-ejemplar-uruguay>)

No obstante lo anterior, la sociedad uruguaya se caracteriza por prestar atención a la situación internacional, consciente quizá de su relativo tamaño frente a otros gigantes de la región y de la distancia geográfica con Europa, origen de los principales flujos migratorios que llegaron a Uruguay y en ese sentido adolece de algunos prejuicios y clichés, que se asemejan mucho a los tópicos existentes en otros países, donde la inmigración creció de forma inusitada en las últimas tres décadas. Son los casos de España, Italia o Portugal, es decir, la frontera sur de Europa en el Mediterráneo. Esos

prejuicios y clichés incluyen que los inmigrantes “roban” el trabajo de los nacionales o contribuyen a la precarización del empleo al trabajar por salarios y/o condiciones laborales inferiores a los nacionales, y que reciben prestaciones injustificadas del Estado.

Existe abundante literatura e informes de organismos varios en los países afectados por la inmigración, especialmente en aquellas naciones que han debido adaptarse a esta nueva realidad global, que refutan estos argumentos falaces. De hecho, las estadísticas económicas le demuestran a una ciudadanía escéptica, como el caso de la española, por ejemplo, que los inmigrantes contribuyen positivamente a la economía del país, además de aportar de muchas otras formas a la vida cultural y social de la nación.

Un dato que surge de recientes encuestas hechas en Uruguay a inmigrantes venezolanos, es que eligieron este país por percibirlo como un destino seguro y que ofrece facilidad de ingreso e inserción. En 2018, Uruguay concedió 10.859 permisos de residencia, de los que la mitad fue solicitada por personas venezolanas. El número de venezolanos demandantes de residencia superó en los dos últimos años el de argentinos, históricamente el colectivo que más residencias solicitaba.

Esta demanda constante de solicitudes de residencia superó en años recientes las expectativas de la ley de migraciones No. 18.250, promulgada en 2008. Por eso y en el marco de la integración regional del Mercosur y la reunificación familiar, de acuerdo a los instrumentos internacionales suscritos, a fines del 2014 se promulgó la ley 19.254, que modificó ciertos artículos de su antecesora y otorga facilidades a los nacionales de países miembros y asociados del Mercosur que tengan ánimo de residir en el país, así como también a cónyuges, concubinos, padres, hermanos y nietos de nacionales uruguayos, que prueben su nacionalidad o su vínculo, respectivamente. Así, algunos de los requisitos exigidos con carácter general a todos los extranjeros por la ley 18.250 se flexibilizan para aquellos sujetos comprendidos por la nueva ley. Asimismo, y para esos casos, se delega la tarea de otorgar o denegar residencias definitivas, que antes era competencia de la Dirección Nacional de Migración en el Ministerio de Relaciones Exteriores y se acortan sustancialmente los plazos de dar la residencia.

Podemos concluir que el actual gobierno continúa dotando al Estado de instrumentos legales y herramientas administrativas, que le permitan adaptarse a la actual

coyuntura mundial de flujos migratorios Sur-Sur. En realidad, se desconoce que el 85% de los refugiados del mundo no llega a los países desarrollados, sino que permanece estancado, muchos durante años, incluso, en países en vías de desarrollo. Kenia, Uganda, Turquía, Libia o Jordania son un ejemplo de esto último.

En ese sentido, lejos de permanecer insensibles al sufrimiento de millones de personas que deben abandonar sus países por razones de supervivencia económica o física, a raíz de conflictos bélicos, étnicos, etcétera, las autoridades uruguayas intentaron responder al desafío global de encontrar soluciones a la grave crisis que aqueja al pueblo sirio desde 2011, y tendieron la mano para que familias sirias se reasentaran en el territorio uruguayo como ya se ha dicho. Para eso pusieron en marcha un programa que contempló una batería de ayudas, incluidas las económicas, para facilitar y acompañar su inserción. Esta medida, más allá de polémicas y cuestionamientos ideológicos, hizo visible un drama a los ojos del ciudadano medio uruguayo, ajeno a una realidad tan distante como la siria. Si de preservar y garantizar derechos se trata, resulta vital humanizar la problemática en torno a la gestión de los migrantes. ya que demasiado a menudo la etiqueta “refugiado” o “exiliado” esconde una serie de prejuicios y estigmas que condicionan la forma en que estas personas son recibidas e incluso vistas en la sociedad anfitriona, en este caso la uruguayana.

En ese sentido, es importante destacar que el Estado debe promover espacios de intercambio y reflexión sobre estas cuestiones, que impactan en la convivencia y calidad de vida de las personas que habitan y comparten el territorio nacional. Incrementar los espacios de formación y concientización de una problemática que define de forma tan categórica las relaciones humanas, por lo tanto, entre iguales, en un contexto en el que compiten discursos antagónicos entre los que defienden los beneficios de la globalización y los que fomentan los nacionalismos y discursos que ensalzan una identidad en detrimento de otras. La religión marca fuertemente la identidad de las minorías migrantes en contextos de diáspora. Por ello, en mis exposiciones advierto sobre el riesgo que también se corre en Uruguay de incurrir en el simplismo de racializar o “esencializar” a un colectivo específico como es el de los musulmanes. Este término, muy utilizado en Estados Unidos, tiene varias acepciones. Aquí nos referimos a la adjudicación de un conjunto de diferencias y desigualdades por el aspecto físico de las personas, o sea por su pertenencia a una etnia (inclusive a un

colectivo religioso) y darlas por naturales de ese grupo. Dicho de otro modo, la racialización se define como la producción social de los grupos humanos en términos raciales. Sin duda, en el caso uruguayo, esto se produce por desconocimiento de los principios del Islam, una de las tres religiones reveladas y por el consumo de una narrativa occidental instalada en la negación de los puntos en común entre nuestra cultura (judeocristiana) y la de “ellos” de raíz abrahámica, o sea igual a las dos anteriores. Esta tendencia permea a muchas sociedades avanzadas y tensa la relación entre el mundo occidental, por ambiguo que resulte el término, y el mundo islámico. Por lo tanto, esa cultura no debiera ser contemplada a pies juntillas en Uruguay, donde la masa crítica de musulmanes es ínfima (entre 300 y 500 personas). Además de que la adaptación e inserción del colectivo árabe (en esencia libaneses) desde principios del siglo pasado con la llegada de los legendarios turcos mercachifles se puede describir como ejemplar.

Teniendo en cuenta que la religión del Islam es la que más crece en la actualidad y que algunos estudios, como los que regularmente publica Pew Research Forum, prevén que para 2030 el número de fieles musulmanes en el mundo superará el de cristianos, parece oportuno que Uruguay se plantee una relación con el mundo musulmán basada en el acercamiento y conocimiento mutuo, alejada de los estereotipos que nutren las diferencias y agitan supuestas amenazas a la cultura occidental sin plantear reparos a las intervenciones injustificables de las grandes potencias que todavía hoy continúan apostando al rediseño de los territorios de regiones como la de Oriente Medio para obtener beneficios y ganancias para las multinacionales, con absoluto desprecio por los habitantes de esas tierras, sólo equiparable al que demuestran los gobernantes de países que no cejan en su empeño por dominar e imponer su política a poblaciones empobrecidas, hambreadas y sin otra salida que la emigración. Son los casos de Siria, Yemen, Irak, Afganistán, y tantos otros países objeto de nuestro estudio permanente, es decir, en África y Asia.

Por eso, es importante presentarle a la sociedad, a través de instancias educativas, de diálogo entre referentes comunitarios y religiosos, la realidad de estas minorías que llegan para instalarse en Uruguay, acompañada de una campaña informativa equilibrada y racional que explique y dé cuentas a la ciudadanía de las medidas que el

Estado incorpora e implementa para garantizar una inserción de los migrantes digna y respetuosa de la cultura y tradiciones del país anfitrión.

Finalmente, se sostiene que circunscribir la ciudadanía a la nacionalidad o la residencia constituye un abordaje simple y poco coherente con los procesos de movilidad humana contemporáneos. Una ciudadanía abierta, inclusiva y flexible resulta más afín con un verdadero orden democrático. Sigue vigente el proverbio latín: ubi concordia, ibi victoria.

### **Bibliografía consultada:**

-ACNUR, Informe anual de Tendencias Globales 2017. Disponible en:

<https://www.acnur.org/5b2956a04.pdf>

- CRISP, J. (2018). World Refugee Council Research Paper No. 1 — June 2018 Mobilizing Political Will for Refugee Protection and Solutions: A Framework for Analysis and Action.

- DA ROSA, T., LOURDET, R., NAVARRETE, M., 2009. Las migraciones humanas en el Mercosur. Una mirada desde los derechos humanos. Compilación del Observatorio de políticas públicas de Derechos Humanos en el Mercosur.

- GOSH, B. (2008). Derechos humanos y migración: el eslabón perdido. Migración y Desarrollo. Núm.10 Zacatecas, ene. 2008.

-MANGANA, S. (2014). Cambio de paradigma en la cooperación uruguaya: la crisis humanitaria en Siria y el Programa de Reasentamiento de refugiados sirios en Uruguay. Ponencia presentada en el VII Congreso del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de La Plata, Argentina. Disponible en: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/44662>

-OIM (2006). Glosario sobre Migración. Disponible en:

[https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml\\_7\\_sp.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_7_sp.pdf)

-PEREIRA LUCAS, F. (2015). Régimen de obtención de la residencia legal definitiva en Uruguay a partir de la ley 19.254. Revista de derecho público –año 24- número 47-julio 2015-pp. 111-123.

-YZUSKI, R. (2014). Hacia la protección internacional de la identidad cultural de los inmigrantes. Arxiu d'Etnografia de Catalunya, n.º 14, 2014, 125-152.



## Actitudes de la población nativa ante la inmigración y el retorno de población emigrante: nueva evidencia del caso de Uruguay

Martín Koolhaas <sup>40</sup>

### Presentación

Este trabajo indaga en las actitudes<sup>41</sup> hacia la población inmigrante y retornada en Uruguay, el país latinoamericano con menor nivel de rechazo a la inmigración, según los datos recogidos por la edición 2015 del Latinobarómetro, así como con el menor nivel de xenofobia, acorde a los resultados de la Encuesta Mundial de Valores en su ronda 2010-2014<sup>42</sup>.

Además de ser un país con un bajo nivel de rechazo a la inmigración en términos comparados, Uruguay se caracteriza por presentar un crecimiento considerable de los flujos inmigratorios en la última década (sobre todo, procedentes de Venezuela, Cuba y República Dominicana) y haber aprobado una nueva legislación migratoria basada en una perspectiva de derechos humanos (ley de Migración N° 18.250 en enero de 2008 y ley de Residencia Permanente para Nacionales del MERCOSUR y Estados Asociados N° 19.254 en agosto de 2014). No obstante, en términos de la cantidad acumulada (stock) de población inmigrante, su número es considerablemente inferior al de su población emigrante: 80.000 personas versus 350.000 personas, lo que representa el 2.4% y el 10% respectivamente de la población residente en el país<sup>43</sup>. Dada la magnitud de la

---

40 Asistente de investigación, Programa de Población, Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Candidato a investigador del Sistema Nacional de Investigadores. martin.koolhaas@cienciassociales.edu.uy

41 Por actitudes entiendo, siguiendo a Cea D'Ancona (2002), la disposición de un individuo a valorar personas y objetos de su mundo de vida en una forma favorable o desfavorable, habiendo una dimensión manifiesta y otra latente. Las encuestas de opinión pública como la utilizada en este trabajo son la forma más generalizada de medir las actitudes hacia la población inmigrante y sólo miden el aspecto más superficial de este tipo de actitudes, es decir, las actitudes manifiestas, cuya externalización depende de la legitimidad que el contexto social asigna a manifestaciones de racismo o xenofobia.

42 Según la Encuesta Mundial de Valores 2011 el 1,7% de la población uruguaya declara que no le gustaría tener como vecinos a inmigrantes o trabajadores inmigrantes, cifra que se incrementa a 2,6% en Brasil, a 3,1% en Argentina, 7,6% en Chile y 11,6% en México. Por su parte, el Latinobarómetro 2015 arroja como resultado que el

43 Naciones Unidas. World Migration Stock. 2015 Revision.

población emigrada, por muchos años ha sido la migración de retorno el principal factor de crecimiento de la población por efecto de la inmigración. En efecto, el retorno de población uruguaya emigrada fue el principal factor explicativo de la reversión de los saldos migratorios negativos observada a partir de 2008/2009, luego de cinco décadas de saldos negativos, al punto que la población estimada a partir del Censo 2011 fue considerablemente superior a la proyectada en el censo precedente (Koolhaas y Nathan, 2013).

En este marco, en primer lugar, la pregunta que se plantea este trabajo es: ¿en qué medida la población uruguaya tiene actitudes positivas o negativas hacia la población inmigrada y la retornada? Más específicamente, se formulan las siguientes interrogantes: a) ¿la población uruguaya tiene una visión general positiva acerca de las consecuencias de la inmigración y el retorno de población emigrada?; b) ¿los uruguayos y las uruguayas están de acuerdo con la idea de igualdad de derechos y oportunidades entre migrantes y no migrantes establecida en la ley de Migración Nº 18.250?; c) ¿teme la población uruguaya que la migración ocasione competencia por puestos de trabajo entre nativos no migrantes, inmigrantes y retornantes? En segundo lugar, el trabajo se propone examinar los factores individuales asociados a valoraciones positivas o negativas de la inmigración y el retorno, y someter a contrastación empírica la importancia de factores reseñados en la literatura internacional, tales como atributos sociodemográficos tradicionales (sexo, edad, lugar de residencia y nivel educativo), situación laboral, orientación política y experiencia migratoria<sup>44</sup>.

La fuente de datos utilizada para responder estos interrogantes es la *Encuesta de Actitudes de la Población Nativa hacia Inmigrantes Extranjeros y Retornados*, diseñada por el Grupo de Estudios Migración e Integración en Uruguay (GEDEMI) y financiada por la Comisión Sectorial de Investigación Científica de la Universidad de la República (CSIC-UdelaR). Fue hecha telefónicamente por la empresa Equipos Mori entre diciembre de 2015 y enero de 2016 a una muestra de 1.064 casos, representativa de la población uruguaya de 18 años residente en el territorio nacional. La metodología y resultados de la encuesta han sido descritos y analizados con detalle en un trabajo

---

44 Para una reseña de los antecedentes internacionales y las hipótesis que relacionan los factores individuales y las actitudes ante la inmigración, véase Koolhaas et al. 2017.

anterior (Koolhaas et al. 2017), por lo que aquí nos concentraremos únicamente en una porción reducida.

En este trabajo se profundiza el análisis de los factores individuales asociados a algunas actitudes de rechazo u apoyo a las poblaciones migrantes en Uruguay, ya esbozado en un trabajo descriptivo anterior (Koolhaas et al. 2017). Su motivación principal surge de la constatación de la falta de estudios que indaguen en las actitudes hacia los inmigrantes en contextos de migración Sur-Sur, y en Latinoamérica en particular, así como de la carencia de investigación general comparada entre las actitudes hacia la población inmigrante y la retornada, en un contexto de país tradicionalmente emigratorio con un alto volumen de migrantes de retorno. El estudio de esta problemática se justifica por la relación entre la existencia de actitudes negativas y el pobre desempeño de ambos tipos de población migrante en el mercado de trabajo (véase entre otros trabajos Prieto et al. 2016, Koolhaas 2016), así como por su vínculo con el diseño de políticas migratorias, en tanto la opinión pública contribuye a moldear las preferencias de los políticos y por ende de forma indirecta incide sobre las políticas.

## Resultados

Ante las respectivas interrogantes que procuran conocer la valoración general sobre el impacto de la inmigración y el retorno para Uruguay, se corrobora que mientras las opiniones sobre si la llegada de inmigrantes extranjeros es buena para el país se encuentran divididas, con un ligero predominio de quienes rechazan tal afirmación, existe una clara mayoría de población nativa que considera que el retorno de población emigrada constituye un hecho positivo para el Uruguay.

**Tabla 1. Distribución porcentual de la opinión general hacia la inmigración y el retorno**

	En general es bueno para el Uruguay que lleguen inmigrantes extranjeros a vivir aquí	En general es bueno para el Uruguay que retornen a vivir y a trabajar los uruguayos que se fueron
De acuerdo	39,8	78,9
Ni de acuerdo ni es desacuerdo	14,4	7,2
En desacuerdo	44,9	13,1
No sabe/No contesta	1,0	0,8

**Fuente:** Encuesta de Actitudes de la Población Nativa hacia Inmigrantes Extranjeros y Retornados (2015).

Como se aprecia en la tabla 2, la valoración positiva del fenómeno de retorno de uruguayos emigrados constituye una opinión generalizada que a diferencia de la valoración general sobre la inmigración no registra diferencias de relieve por sexo y nivel educativo. En términos generales, puede decirse que la valoración general sobre la inmigración extranjera esá mucho más segmentada según atributos individuales que la opinión general sobre la migración de retorno. Por ejemplo, si bien se ha corroborado que al igual que se ha constatado en otros contextos geográficos también en Uruguay las personas más educadas son menos propensas a una actitud de rechazo a la población migrante, no se verificó la misma relación entre el nivel de instrucción de los individuos y las actitudes hacia la migración de retorno. En efecto, manteniendo los demás factores constantes (sexo, edad, lugar de residencia y orientación política), se observa que la probabilidad de considerar que la inmigración es buena se incrementa 89% en el caso de la población con estudios terciarios, respecto a la población con menos de 10 años de educación. Los únicos dos factores relevantes para ambos tipos de valoración general con el mismo signo son la edad y la orientación política. Así, *ceteris paribus* se aprecia que las personas de 18 a 44 años y las que se identifican con la izquierda o centro-izquierda presentan mayores probabilidades de considerar que, tanto la inmigración extranjera, como el retorno de población emigrada, son fenómenos con consecuencias positivas para el país (78% y 45% más, respecto a la población identificada con orientaciones de centro, centro-derecha y derecha). En coincidencia con la literatura internacional que muestra que la población más vulnerable en el mercado de trabajo tiende a ser más reacia a la inmigración, el sexo es una variable explicativa relevante de la propensión a considerar que la inmigración es buena, pero no es estadísticamente significativa en la valoración general sobre el retorno de población emigrada. En cuanto al lugar de residencia, los resultados son contradictorios, en tanto la población que reside en Montevideo tiene una probabilidad 34% mayor que la del resto del país de considerar que la inmigración es buena, pero 29% menor que la del interior para valorar positivamente el retorno de emigrantes.

**Tabla 2. Factores individuales asociados a la probabilidad de estar de acuerdo con la idea de que la inmigración o el retorno es bueno para el país (razón de momios de modelos de regresión logística binaria)**

	La inmigración es buena para el país	La migración de retorno es buena para el país
Sexo: hombre (ref: mujer)	1,59***	0,94
Edad: 18 a 44 (ref: 45 o más)	1,30**	1,34*
Residencia: Montevideo (ref: resto del país)	1.34**	0.71**
Educación: Bachillerato (ref: Primaria o Ciclo Básico de Secundaria)	1.52**	1.09
Educación: Terciaria (ref: Primaria o Ciclo Básico de Secundaria)	1.89***	0.98
Orientación política: Izquierda o Centro-Izquierda (ref: Centro, Centro-Derecha o Derecha)	1.78***	1.45**

\* p<0.10, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01

**Fuente:** Encuesta de Actitudes de la Población Nativa hacia Inmigrantes Extranjeros y Retornados (2015).

Uno de los prejuicios más difundidos por la literatura internacional que examina las razones del rechazo de las poblaciones nativas a las inmigrantes se refiere a la competencia por puestos de trabajo ocasionada por la llegada o el retorno de las poblaciones migrantes. Al considerarse este factor como una consecuencia negativa de la migración, entre un 31% y un 42% de la población encuestada dice estar de acuerdo con las respectivas afirmaciones que postulan dicho prejuicio, y lo señalan como un efecto negativo de la llegada de inmigrantes o el retorno de emigrantes; se nota, así, una clara reducción de la brecha favorable a las valoraciones sobre la población retornada presentadas en las tablas 1 y 2.

**Tabla 3. Distribución porcentual de las valoraciones respecto a la competencia económica de la población migrante**

	La llegada de inmigrantes extranjeros a vivir a Uruguay es negativa porque compiten con uruguayos por puestos de trabajo	Que retornen los uruguayos que viven en el exterior es negativo para el país porque compiten por puestos de trabajo con los uruguayos que permanecieron toda su vida en el país
De acuerdo	41,7	31,4
Ni de acuerdo ni es desacuerdo	7,1	6,8
En desacuerdo	49,8	60,8
No sabe/No contesta	1,4	1,0

**Fuente:** Encuesta de Actitudes de la Población Nativa hacia Inmigrantes Extranjeros y Retornados (2015).

Al analizar los resultados de los modelos multivariados, se aprecian resultados similares en las valoraciones de la competencia económica ocasionada, tanto por el retorno, como por la inmigración, en el sentido que las personas con educación terciaria presentan la menor probabilidad de estar de acuerdo con la idea de la competencia por puestos de trabajo, mientras que las personas desocupadas tienen la mayor probabilidad de tener idéntica valoración. Los restantes atributos analizados no resultan estadísticamente significativos, a excepción del lugar de residencia en la pregunta sobre la inmigración, en el sentido que las personas que viven en Montevideo, manteniendo los demás factores constantes, presentan una probabilidad 28% menor de sostener el prejuicio de la competencia económica ocasionada por la inmigración, respecto a la población que vive fuera de la capital (tabla 4).

**Tabla 4. Factores individuales asociados a la probabilidad de temer a la competencia económica de los migrantes (razón de momios de modelos de regresión logística binaria)**

	Competencia económica ocasionada por la inmigración	Competencia económica ocasionada por la migración de retorno
Sexo: hombre (ref: mujer)	0,92	1,23
Edad: 18 a 44 (ref: 45 o más)	0,95	0,82
Residencia: Montevideo (ref: resto del país)	0,72**	0,83
Educación: Bachillerato (ref: Primaria o Ciclo Básico de Secundaria)	0,80	0,92
Educación: Terciaria (ref: Primaria o Ciclo Básico de Secundaria)	0,49***	0,33***
Orientación política: Izquierda o Centro-Izquierda (ref: Centro, Centro-Derecha o Derecha)	0,87	0,80
Condición de actividad económica Desocupado (ref: ocupado u inactivo)	1,72**	1,83**
Experiencia migratoria (ref: sin experiencia migratoria)	0,84	1,07

\*  $p < 0.10$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*\*\*  $p < 0.01$

Nota: la experiencia migratoria se define de manera directa (haber vivido o nacido en el exterior) o indirecta (tener nacionalidad de un país extranjero o familiares o amigos cercanos residiendo en el exterior)

**Fuente:** Encuesta de Actitudes de la Población Nativa hacia Inmigrantes Extranjeros y Retornados (2015).

La encuesta utilizada como fuente de información de este trabajo incluyó asimismo un par de interrogantes orientadas a evaluar las valoraciones sobre la idea que exista igualdad de derechos y/o oportunidades entre las poblaciones migrantes aquí examinadas y la población nativa. La interrogante “en términos generales, ¿está usted de acuerdo o en desacuerdo con que exista en Uruguay una ley que reconoce la igualdad de derechos entre uruguayos y extranjeros?”, recogió un 76% de adhesiones, mientras que la afirmación “los uruguayos que se fueron a vivir al extranjero con la crisis económica de 2002 y retornaron años después merecen las mismas

oportunidades que aquellos uruguayos que permanecieron en el país”, obtuvo un 72% de respuestas afirmativas.

Además, también se solicitó a los encuestados que expresaran su opinión sobre el derecho de los inmigrantes extranjeros a acceder a servicios de salud, educación y vivienda, así como el otorgamiento del derecho al ejercicio del voto en las elecciones nacionales a los inmigrantes con al menos un año de residencia en el país. La mitad de los uruguayos mayores de edad opina que los nativos deberían tener preferencia por sobre los extranjeros al acceder a los servicios de educación y salud, proporción que asciende a seis de cada diez uruguayos cuando se refiere al acceso a los planes de vivienda. Es la misma proporción que expresa desacuerdo respecto a dotar a los inmigrantes del derecho a participar en las elecciones nacionales luego de un año de residencia en el país (Koolhaas et al., 2017). Por lo tanto, el nivel de adhesiones recogido con preguntas específicas relativas al acceso a derechos es considerablemente inferior a las respuestas afirmativas ante la pregunta general sobre la posición de que exista una ley que asegure la igualdad de derechos entre nacionales y extranjeros.

En el examen de los factores individuales asociados a la probabilidad de responder afirmativamente ante las consultas sobre la igualdad de derechos y/o oportunidades entre las poblaciones migrantes y la no migrante, se reitera que las personas más jóvenes y auto-identificadas con la izquierda o centro-izquierda (manteniendo fijos el resto de atributos individuales) son más propensas a apoyar ideas de igualdad de derechos y/o oportunidades entre la población nativa no migrante y las poblaciones integradas por inmigrantes y retornantes.

**Tabla 5. Factores individuales asociados a la probabilidad de apoyar la igualdad de derechos y/o oportunidades entre las poblaciones migrantes y la no migrante (razón de momios de modelos de regresión logística binaria)**

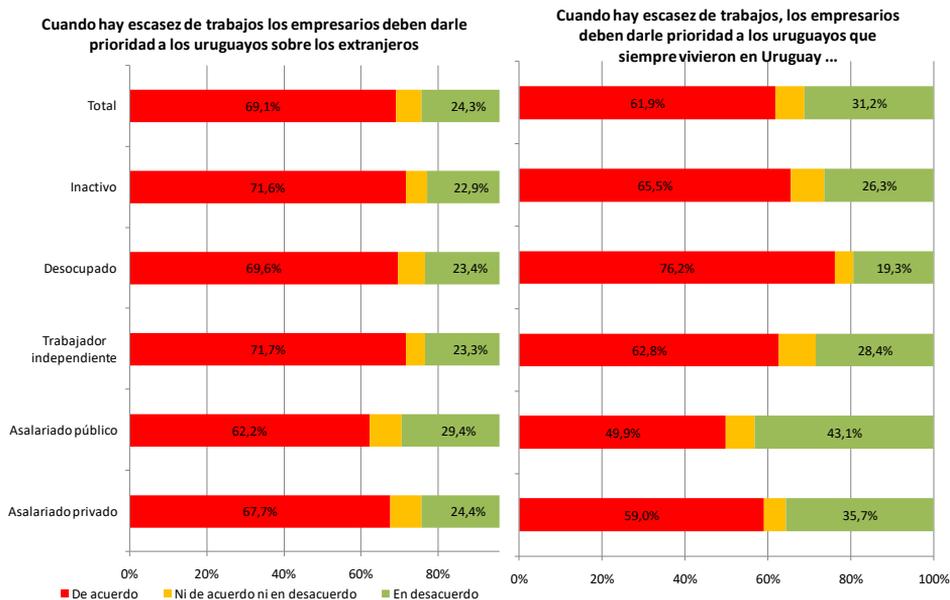
	Acuerdo con la frase “En términos generales, ¿está usted de acuerdo o en desacuerdo con que exista en Uruguay una ley que reconoce la igualdad de derechos entre uruguayos y extranjeros?”	Acuerdo con la frase “Los uruguayos que se fueron a vivir al extranjero con la crisis económica de 2002 y retornaron años después merecen las mismas oportunidades que aquellos uruguayos que permanecieron en el país
Sexo: hombre (ref: mujer)	1.33*	1.06
Edad: 18 a 44 (ref: 45 o más)	1.79***	1.50**
Residencia: Montevideo (ref: resto del país)	1.28	1.19
Educación: Bachillerato (ref: Primaria o Ciclo Básico de Secundaria)	1.17	0.96
Educación: Terciaria (ref: Primaria o Ciclo Básico de Secundaria)	0.73*	1.20
Orientación política: Izquierda o Centro-Izquierda (ref: Centro, Centro-Derecha o Derecha)	1.77***	1.60**
Condición de actividad económica Desocupado (ref: ocupado u inactivo)	1.65	0.65*
Experiencia migratoria (ref: sin experiencia migratoria)	1.21	0.95

\* p<0.10, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01

**Fuente:** Encuesta de Actitudes de la Población Nativa hacia Inmigrantes Extranjeros y Retornados (2015).

Cuando se formula una interrogante dirigida a evaluar si en un contexto general de escasez de trabajos se mantendrían las posturas favorables a mantener un tratamiento igualitario en el acceso al empleo a las poblaciones migrantes respecto a la nativa, los resultados son completamente diferentes a los observados mediante las interrogantes generales. En efecto, las posturas favorables a un tratamiento desigual a los migrantes se incrementan de forma considerable, pero se mantiene una brecha de siete puntos porcentuales (69% contra 62%) en el nivel de apoyo a dichas posturas según si el sujeto migrante es extranjero o uruguayo. En este sentido resulta interesante comprobar que se identifican diferencias más significativas según la condición de actividad económica cuando la población encuestada es preguntada por la migración de retorno. De todos modos, en cualquier caso, el grupo poblacional que menos adhiere a tal idea es el integrado por empleados públicos y el que más apoya la idea de priorizar a la población nativa sin experiencia migratoria es el grupo de los trabajadores independientes (Gráfico 1).

### Gráfico 1. Distribución porcentual de las opiniones respecto a una eventual discriminación laboral de los migrantes internacionales (inmigrantes y retornados) según situación laboral



**Fuente:** Encuesta de Actitudes de la Población Nativa hacia Inmigrantes Extranjeros y Retornados (2015).

### A modo de conclusión

La evidencia empírica que arroja la primera encuesta nacional que ha indagado en profundidad en la opinión pública sobre la población inmigrante y la población retornada muestra una preferencia general por el retorno de migrantes por sobre la llegada de población inmigrante. Sin embargo, la brecha existente en materia de la valoración general sobre ambos fenómenos tiende a mitigarse cuando se consideran dimensiones específicas como las consecuencias de la migración en el mercado de trabajo.

El análisis de los factores individuales asociados a las actitudes de rechazo a las poblaciones inmigrante y retornada muestra, en términos generales, una sintonía con la evidencia recogida en otros contextos geográficos, y se destacan la educación y la orientación política como las variables que más segmentan las opiniones generales sobre la migración, sobre todo cuando se piensa en la inmigración extranjera.

Asimismo, tal como se esperaba, la situación individual en el mercado laboral está asociada a la valoración sobre si la migración incrementa la competencia por puestos de trabajo. En términos generales, las personas que se encuentran en una posición de mayor vulnerabilidad (mujeres, personas con menor nivel educativo, en condición de desocupación, etc.) tienden a ser más propensas a mostrar una actitud negativa hacia la población inmigrante o la retornada en la esfera del mercado laboral.

Para concluir, vale la pena recordar que es necesario profundizar en el estudio comparativo de los factores asociados a las actitudes de rechazo a la población inmigrante en contextos de migración Sur-Sur, e incorporar de forma conjunta el estudio de factores de nivel macro, meso y micro. Para eso, un buen punto de partida consiste en la explotación de fuentes de información que al día de hoy permanecen prácticamente inexploradas, tales como el Latinobarómetro y la Encuesta Mundial de Valores. De este modo, se podrá examinar el rol de factores que la literatura internacional ha identificado como importantes para explicar las diferencias nacionales en la existencia de actitudes negativas hacia la población inmigrante, como el tamaño de los países y la composición de su población inmigrante, así como las políticas migratorias, las variables económicas y de mercado de trabajo, entre otros. De esta manera, se podrá monitorear también la evolución de esas actitudes, en un contexto regional y global muy dinámico asociado a cambios de nivel macro en dimensiones económicas, sociales y políticas. En ese sentido, se sugiere también hacer uso de estrategias de investigación complementarias a las encuestas de opinión pública, que permitan una mejor comprensión de las actitudes ante la inmigración y, sobre todo, habiliten la identificación de las actitudes “latentes” ante las poblaciones migrantes, ya que las actitudes captadas en las encuestas de opinión sólo identifican la dimensión más superficial de esas actitudes y están afectadas por la legitimidad que el contexto social asigna a las expresiones de xenofobia o racismo (Cea D’Ancona 2002).

## Bibliografía

- Cea D’Ancona, M. Á. (2002) ‘La medición de las actitudes ante la inmigración: evaluación de los indicadores tradicionales de “racismo”’, *Reis. Centro de Investigaciones Sociológicas*, (99), pp. 87–111.
- Koolhaas, M. y Nathan, M. (2013) *Inmigrantes internacionales y retornados en Uruguay: magnitud y características*. Informe de resultados del Censo de Población 2011. Montevideo: INE.
- Koolhaas, M.; Prieto, V.; Robaina, S. (2017), Los uruguayos ante la inmigración. Encuesta Nacional de Actitudes de la Población Nativa hacia inmigrantes extranjeros y retornados. Documento de Trabajo Nº 1. Programa de Población, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Prieto, V. y Koolhaas, M. (2014) “Retorno reciente y empleo. Los casos de Ecuador, México y Uruguay”, en Gandini, L. and Padrón, M. (eds) *Población y trabajo en América Latina: abordajes teórico-metodológicos y tendencias empíricas recientes*. Montevideo: ALAP.
- Prieto, V., Robaina, S. y Koolhaas, M. (2016) “Integración de la inmigración reciente de origen extranjero al mercado laboral uruguayo”, *REMHU - Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*. Brasilia, 25(48).



## **Exposición en el Seminario Internacional "Derechos Humanos y Nuevos Desafíos: Migración Diáspora y Democracia en una perspectiva comparada"**

**Dorronsoro, Nicolás<sup>45</sup>**

Debido a la naturaleza de este fenómeno, es imprescindible comenzar contextualizando la inmigración a nivel global y después reflexionar sobre algunos de los desafíos que se nos presentan. También citaré algunas acciones concretas que pueden ayudar a la inclusión social del inmigrante, a que sea un factor de riqueza y desarrollo para todos.

En primer lugar, hay que decir que en términos globales esta no es una era de inmigración sin precedentes. El número de migrantes con respecto al total mundial es constante desde 1960. Es la población mundial la que ha aumentado enormemente en cincuenta años, de 3.000 a 7.300 millones de personas. Es este aumento de población lo que hace que el número de inmigrantes internacionales haya aumentado tanto, de 93 millones en 1960 a 244 millones en 2015<sup>46</sup>.

La inmigración es un motor de desarrollo, y por eso forma parte de la agenda 2030 de manera transversal. No obstante, migrar es cada vez menos una elección libre y más una opción impuesta. La distinción entre personas migrantes víctimas de la exclusión económica y aquellas que escapan en busca de refugio es cada vez más difícil, pues en muchos casos crisis económica, violencia, persecución y reunificación familiar son factores que van de la mano.

Uruguay no está en el mapa global de las migraciones, aunque empieza a asomarse. Desde 2014, la Dirección Nacional de Migraciones y la Dirección General de Asuntos Consulares han gestionado conjuntamente más de 30.000 residencias. Si hace seis años se gestionaban 3.500 al año, sólo el año pasado llegaron en torno a 12.000 inmigrantes a nuestro país, de los que 8.500 lo hicieron bajo el formato de la ley

---

45 Nicolás Dorronsoro trabajó como cooperante humanitario en el África Subsahariana de 2002 a 2014. Es licenciado en Ciencias de la Información por la Universidad de Navarra, MA en Relaciones Internacionales (Instituto Universitario Ortega y Gasset) y MSc en Sociología Política (LSE). Integra el equipo de Extensión y Servicio a la comunidad de la Universidad Católica del Uruguay, en la que es docente en la carrera de Trabajo Social.

46 <http://heindehaas.blogspot.com/2017/03/myths-of-migration-much-of-what-we.html>

19.254, que da la categoría de residentes permanentes a los nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR.

La exigencia de la visa para cubanos, dominicanos y haitianos, y las penurias que pasan aquellos que ingresan de forma regular o irregular mientras no se les entrega la cédula, han hecho que muchas personas inmigrantes consideren que para el Estado uruguayo hay inmigrantes de primera y de segunda categoría. A modo de ejemplo, a lo largo del mes de marzo entrevisté a un grupo de inmigrantes cubanos que acababan de llegar a Uruguay. En su relato destacaban la dureza del viaje que hacen para llegar hasta nuestro país. Un trayecto arduo, que pasa por Guyana, atraviesa la selva en una “guagua” durante 18 horas por pistas embarradas, para el que pagan hasta dos mil dólares para llegar a su destino final. Destacaban que en Cuba el sueldo medio es veinticinco dólares mensuales, que es lo que podían comprar allí en la feria en un día. Muchos señalaban que, desde que llegaron a Montevideo, solo comían una vez al día. Al no estar regularizados durante al menos seis meses, la situación los obliga a trabajar de manera informal y esto los hace vulnerables a la explotación. Relataban que unos días atrás habían estado cortando uvas por trescientos pesos, trabajando de ocho de la mañana a tres de la tarde<sup>47</sup>. Destacaban también, por supuesto, las dificultades de alojamiento. Muchos de ellos manifestaban vivir hacinados en pensiones en las que sus necesidades básicas no estaban satisfechas. Las organizaciones que trabajan con inmigrantes llevan años advirtiendo sobre la falta de una respuesta institucional en torno a esta cuestión.

El testimonio de estas personas evidencia una de las grandes paradojas de nuestros días, que no por sabida debe dejar de subrayarse: existe una apertura de las fronteras para el tránsito de mercancías y recursos, conforme a acuerdos económicos y tratados de libre comercio, y, a la vez, se restringe el tránsito de las personas por estos mismos lugares. Mientras que los flujos económicos son libres y están protegidos por acuerdos económicos internacionales, las personas que migran están desprotegidas y sufren políticas restrictivas que atentan contra los derechos humanos.

Ante esta realidad es necesario mirar hacia afuera, estudiar cómo se están trabajando estos temas en otros países, las políticas públicas, y analizar lecciones aprendidas para

---

<sup>47</sup> Entrevistas con inmigrantes cubanos, marzo de 2018.

intentar aplicar buenas prácticas. Que otros hayan transitado el camino que tal vez nosotros recorramos nos da una pequeña ventaja que deberíamos aprovechar. La experiencia en muchos de estos países nos dice que, si las migraciones no se encauzan de manera adecuada, con políticas públicas inclusivas, podríamos enfrentar problemas de convivencia social a largo plazo.

En Europa y Estados Unidos, las migraciones son utilizadas con fines políticos, en un contexto de retorno de un nacionalismo de corte excluyente, que parecía superado tras las dos guerras mundiales, pero que lentamente vuelve a cobrar fuerza. Esta vez, sin embargo, se trata de un nacionalismo que sabe servirse de las nuevas formas de comunicación para manipular el descontento y obtener réditos políticos por medio de la propaganda y la manipulación.

En su informe anual, Amnistía Internacional dio la voz de alarma por el aumento de la xenofobia a nivel global. El informe de este año hace hincapié en cómo está cobrando fuerza una agenda política internacional de tinte xenófobo, que parece extenderse como una mancha de aceite en lugares tan dispares como Hungría, Estados Unidos, Austria, Birmania, Filipinas o Sudáfrica. La retórica de rechazo al extranjero goza de buena salud gracias a su discurso simple: el otro, el que “no es de los nuestros”, es una amenaza y la solución a esa amenaza es dejarlo fuera. Este “nacionalismo 2.0”, de gran fuerza en algunos países, está haciendo que la dicotomía de “abrir” o “cerrar” fronteras defina las propuestas de los partidos con maximalismos reduccionistas. O bien se está abierto al de afuera, al visitante, al que viene de lejos; o bien se considera que lo mejor para el interés nacional, para el propio país, es no abrir la puerta, porque “ahí fuera” el mundo es un lugar amenazador. Los defensores de los muros claman que esos “otros” al otro lado de la frontera amenazan con inundar la sociedad y cambiar la naturaleza de nación hasta que deje de ser lo que es. Y por eso, dicen, en este momento, las naciones precisan levantar muros para protegerse. En palabras de Donald Trump: “nuestro credo será americanismo, no globalismo”<sup>48</sup>.

En tanto que niegan la subjetividad humana a individuos y grupos o categorías de individuos, discursos de este tipo le “borran” el rostro a las personas inmigrantes y las

---

48 <http://www.economist.com/news/leaders/21702750-farewell-left-versus-right-contest-matters-now-open-against-closed-new>

convierten en cifras. Pero más allá de que se trate de un discurso deshumanizador y empobrecedor en lo económico<sup>49</sup>, esta *cosificación* de la persona abona el terreno a la violencia social. Comprender las claves de estos mecanismos de exclusión y aprender a combatirlos es fundamental y lo será más en el futuro<sup>50</sup>.

Dicho esto, resulta preocupante la opinión de amplios sectores de la sociedad uruguaya con respecto a las personas migrantes. En el último estudio de las Américas en el Mundo<sup>51</sup>, se preguntaba a los uruguayos si estaban de acuerdo con que Uruguay autorizara la entrada de extranjeros para trabajar en el país. Si se trataba de extranjeros altamente calificados, el 58% decía estar a favor y un 26%, en contra. En el caso de extranjeros poco calificados, un 40% se declaraba a favor y un 43%, en contra. Como sabemos, la migración uruguaya a principios del siglo pasado era básicamente poco calificada. Tal y como señala Zuasnabar<sup>52</sup>, si este 43% de uruguayos que dice no a la inmigración poco calificada hubiera tenido actitudes similares a principios de siglo, le hubieran prohibido el acceso al país a sus padres y a sus abuelos.

Ante esta realidad, es preciso señalar que el Estado uruguayo está tomando medidas para responder al aumento de la presión migratoria. Así, las nuevas visas (de trabajo y de estudios y humanitaria) son una medida importante para regular los flujos migratorios (en particular la humanitaria, que permitirá regularizar más rápidamente a las personas en situación de vulnerabilidad, a través del MIDES). Dicho esto, si bien se hacen esfuerzos (Migraciones afirma atender a cien personas por día, y, desde 2015, el MIDES ha aumentado casi el doble su atención directa a casos relacionados con inmigrantes), el volumen de llegadas experimentado exige un aumento en la dotación de recursos -algo de lo que el Estado carece-, y más ajustes administrativos para la

---

49 El Brexit, descalabro cuyas consecuencias el gobierno de Gran Bretaña intenta desesperadamente atenuar, es consecuencia directa de este tipo de mensajes.

50 Nihil novum sub sole. Conviene no olvidar que la utilización de “aquél que viene de fuera” como culpable es tan vieja como la propia expresión “chivo expiatorio”, que aparece por primera vez en el Levítico. En palabras de Bauman, “sembrar la semilla del miedo produce cultivos abundantes en la política”. Una y otra vez, la desmemoria recurrente de las sociedades posibilita volver a utilizar al extranjero para echarle las culpas de todo.

51 <https://www.lasamericasyelmundo.cide.edu/uruguay>

52 <http://www.carve850.com.uy/2018/03/14/ignacio-zuasnabar-equipos-consultores-detecta-un-avance-timido-pero-creciente-del-rechazo-al-trabajador-extranjero-en-uruguay/>. En estudios cualitativos de la empresa equipos consultores se detecta ya un avance tímido del rechazo al trabajador extranjero.

protección y resolución de los casos que llegan a nuestro país. Mientras tanto, las largas listas continúan agravando la situación de las personas migrantes y poniéndolas en situación de riesgo.

En una realidad que ya es un hecho que no tiene vuelta atrás, no parece haber otro camino que *aggionarse* para ofrecer el mejor servicio conforme a la legislación vigente. A imagen de otros países, los esfuerzos institucionales deberían coordinarse hasta cristalizar en una Estrategia Uruguay por la Inmigración. A modo de ejemplo, me gustaría detenerme brevemente en la estrategia en este ámbito de la Comunidad Autónoma Vasca, en España. Tomando en cuenta las profundas diferencias entre la sociedad vasca y la uruguaya, los cuatro planes vascos de inmigración que se han trabajado allí desde 2003 han ahondado en respuestas efectivas a los desafíos que plantea la inmigración. Particularmente relevantes son algunas de sus prioridades de actuación:

- La promoción del acceso al empleo, la formación y el éxito escolar como vías para la integración y el acceso a la ciudadanía plena.
- La elaboración de protocolos de actuación adaptados a menores, jóvenes, de acogida, de discriminación, a personas refugiadas.
- La formación del personal en materia de inmigración y convivencia intercultural, algo en lo que aquí ya están dando pasos los poderes públicos.
- La oferta de un servicio de atención telefónica/ vía e-mail para asesoramiento a personas inmigrantes (en particular, la existencia de un sistema de atención jurídica).
- El reconocimiento de las competencias profesionales de la población inmigrante, con lo que esto significa de agilizar la burocracia (algo en lo que también está trabajando el Ministerio de Educación y Cultura, para facilitar trámites de reválida de los estudios en los países de origen).
- El apoyo y refuerzo a los centros educativos y a los equipos docentes en materia de inmigración, en particular en lo relativo a la elaboración de materiales educativos que integren la perspectiva intercultural; el apoyo a la intervención de los equipos docentes con las familias inmigrantes; la generación y difusión de información, instrumentos y reflexiones para combatir los discursos basados en “prejuicios y

estereotipos”, por medio de materiales dirigidos a todas las administraciones públicas, agentes sociales y organizaciones del tercer sector.

Para tener éxito en la implementación de muchas de estas medidas, la articulación del Estado con la sociedad civil es fundamental, particularmente con las organizaciones e instituciones con experiencia probada en trabajo con inmigrantes.

De igual manera, me parece importante que los medios de comunicación, en su rol informativo, y también de formadores de opinión pública, luchen contra la xenofobia y la discriminación. Querría hacer una reflexión en este sentido.

Tal y como sugiere el creador del término posverdad, David Roberts, muchas personas se limitan a aceptar los argumentos que refuerzan sus ideas y a descartar los que cuestionan lo que creen<sup>53</sup>. El escándalo de Facebook y Cambridge Analytica mostró cómo puede hacerse uso de los perfiles sociales para propagar narrativas, influenciar nuestros puntos de vista y manipular nuestra percepción de la realidad<sup>54</sup>. En estos tiempos de posverdad, la fuerza de los datos contrastados ha dejado de ser suficiente.

En un futuro cada vez más cercano, es posible que debamos combatir los mismos mensajes que se propagan en otros países, que en lo esencial se reducen a tres ideas:

- los inmigrantes nos roban el trabajo;
- los inmigrantes son criminales;
- los inmigrantes reciben ayudas sociales sin dar nada a cambio.

Aunque estas tres ideas puedan demostrarse falsas, demostrarlo ha dejado de ser suficiente. No basta con demostrar empíricamente, por ejemplo, que la llegada de inmigrantes es positiva para la economía, incluso aunque nos armemos con un batallón de *factcheckers*, siempre y cuando exista un dato alternativo falso con el que se pueda martillar a la opinión pública con una virulencia mayor. La experiencia europea y norteamericana muestra que en un océano de noticias falsas (*fake news*),

---

53 <http://grist.org/article/2010-03-30-post-truth-politics/>

54 <https://www.theguardian.com/politics/2017/feb/26/robert-mercer-breitbart-war-on-media-steve-bannon-donald-trump-nigel-farage>

no basta con desmontar las grandes mentiras. La verdad está condenada a perecer anegada si su caudal informativo está mal orientado o es menor.

Tal y como nos recuerda Tzvetan Todorov, “por cómo percibimos y acogemos a los otros, a los diferentes, se puede medir nuestro grado de barbarie o de civilización (...) Ser civilizado no significa que se tengan estudios superiores, sino que se sabe reconocer la plena humanidad de los otros, aunque sean diferentes" (...) Los bárbaros son los que consideran que los otros, porque no se parecen a ellos, pertenecen a una humanidad inferior y merecen ser tratados con desprecio o condescendencia (...)”<sup>55</sup>.

Estamos a tiempo de aprender de la experiencia de otros países, de sus lecciones aprendidas, y evitar que los problemas de integración que se han vivido en ellos se reproduzcan de manera similar en nuestra sociedad.

Nelson Mandela habló en numerosas ocasiones del concepto de Ubuntu, que se vivía en la aldea en que creció de pequeño. Mandela recordaba que en su aldea se recibía a todo aquel que iba de paso. Sin preguntarle quién era ni adónde iba, se le ofrecía comida y se le hospedaba<sup>56</sup>.

Es, sencillamente, lo que hace la gente decente.

---

55 Palabras de Tzvetan Todorov en la ceremonia de entrega del premio Príncipe de Asturias, 2008.

56 [https://en.wikipedia.org/wiki/File:Experience\\_ubuntu.ogg](https://en.wikipedia.org/wiki/File:Experience_ubuntu.ogg)



## Una matriz identitaria incierta: perspectivas historiográficas de la inmigración en Uruguay

Roberto Cyjon <sup>57</sup>

### Introducción

La inmigración es un fenómeno humano que impacta en lo individual y en lo colectivo, implica un corte transversal en todos los estratos de la sociedad y genera un desafío en el lugar de destino y una ausencia en el lugar de origen. Por lo tanto, debería ser indagada en forma “bidireccional”. El inmigrante se traslada geográficamente, pero, sin embargo, no se disocia de su origen, ni de su identidad ni de su cultura. La inmigración podría ser considerada exclusivamente “dramática”, como la describe Edmundo Gómez Mango (2006) en su libro *La desolación: de la barbarie en la civilización contemporánea*. El autor, médico psiquiatra y profesor de Literatura, uruguayo exiliado en Francia, define al inmigrante partiendo del horror: “condenado al destierro, convertido en un ser superfluo, prescindible y desechable”. El escritor distingue también el ángulo cultural del problema, sus componentes místicos y mitológicos, que interpelan a la “realidad” en torno a la palabra. Según la óptica con que se la aborde, la inmigración siempre será -al menos- conflictiva y emocionalmente dolorosa. Configuraré un nudo difícil de destrabar en la sociedad receptora y un trago amargo de digerir en la que fue dejada atrás. Nos preguntamos inicialmente: ¿cuáles son los vectores-fuerza que priman entre nosotros respecto a la inmigración: la buena recepción, el rechazo, la indiferencia? ¿Podemos hablar de “una” identidad o cultura, o habremos de plantearnos “identidades” o “culturas” segmentadas respecto a la inmigración? ¿De qué manera nos posicionamos ante los coterráneos que vuelven a “inmigrar”? ¿Cabe esta distinción dentro del conjunto de inmigrantes? ¿Somos, en cierta medida, contestes o conscientes de ella? La disciplina más idónea, entre otras, para medir e interpretar estas posturas, es probablemente la sociología y abrevaremos de ella. Pero, básicamente, nos soportaremos en la historia tanto para las hipótesis iniciales, como para las que formularemos a posteriori como corolario del análisis planteado. Las presentaremos en calidad de “problematizaciones” que conduzcan al conocimiento, no como dudas carentes de respuestas. Pretendemos hilvanar cadenas

---

<sup>57</sup> Docente investigador - Universidad ORT Uruguay

de fenómenos “emparentados” en el tiempo. Dividiremos el campo de lo estudiado en tres períodos, a los que sobrevolaremos para examinar los acontecimientos y conceptos que trazaron huellas en nuestra identidad y cultura respecto a las migraciones en Uruguay. Partiremos de los criterios aplicados a la inmigración, desde las primeras décadas posteriores a la Independencia durante el siglo XIX. Analizaremos luego las décadas de la primera y segunda mitad del siglo XX, y culminaremos con reflexiones finales.

### **Segunda mitad del siglo XIX**

En este corte temporal se comenzaban a metabolizar tres grandes revoluciones: la industrial, la francesa y la norteamericana, mientras que en el Río de la Plata apenas despuntaban las independencias de la Colonia española. Alexis de Tocqueville, cientista político francés, en 1835 analizó la democracia norteamericana desde su fundación y logró que sus ideas fluyeran internacionalmente. Desembarcó en los Estados Unidos para estudiar su estructura política e instituciones y difundió sus impresiones. Tocqueville entendía que, para la Francia monárquica, la institucionalidad política americana era tan solo “una curiosidad”. Él, en cambio, afirmaba que era un ejemplo de construcción democrática y liberal. Observaba que mientras en Europa los países se desangraban por guerras o luchas civiles, el pueblo americano “era pacífico y no había ni motines”. Proponía: “(...) no volvamos la mirada a América para copiar servilmente las instituciones que se ha dado a sí misma, sino para tomar de sus enseñanzas con el fin de adoptar los principios más que los detalles legales.” (Tocqueville, 2014, p. 27). La riqueza analítica que legó Tocqueville fue de sustantiva trascendencia para los políticos de la región. Dada la fragilidad estructural de las noveles repúblicas de América del Sur, los términos como “partido”, “libertad”, “pueblo”, “civilización”, “barbarie” eran difusos. En torno a ellos, surgieron afamadas voces intelectuales que propusieron filosofías e incluso utopías políticas, y las incorporaron a la inmigración. En sus postulados, los inmigrantes no quedaban exentos, sino incluidos, y paralelamente rechazados. Intentamos rescatar sus aportes “fermentales” en el devenir del tiempo histórico-político-social y su eventual vigencia como análisis de actualidad. Destacaremos sucintamente algunos de ellos. América

del Sur era una geografía de fronteras en disputa por las repúblicas recién formadas. Esteban Echeverría, argentino, escribía en Montevideo en 1837, Juan Bautista Alberdi, argentino, lo hacía en Valparaíso en 1853, Domingo Faustino Sarmiento (1845), argentino, también publicaba en Chile, y Andrés Lamas, uruguayo, escribió su reconocido Manifiesto en 1855 en Río de Janeiro. Estas personalidades sugirieron nuevas plataformas concretas de organizaciones políticas en lo nacional, económico y social. Echeverría miraba a América del Sur y creía que podría mejorar su condición a partir de la emancipación de España, para entrar, así, en las vías del progreso. Pretendía imbuir de su ideal a la juventud argentina; incidir en su formación y acción política. Entendía que “progreso” era igual a “civilización”, y espejaba al Río de la Plata en la “inteligencia” de los revolucionarios franceses (libertad, igualdad, fraternidad), pero con “nacionalidad propia”. (Echeverría, 1837, p. 7). En su propuesta de creación institucional aceptaba que “La obra de la legislación es lenta, porque las costumbres no se modifican de un golpe.” (Echeverría, 1837, p. 23). Alberdi se constituiría en el autor intelectual de la Constitución argentina de 1853. Fue un político práctico y concreto. Consideraba que, a diferencia de América del Norte, que, impulsada por Inglaterra, había colonizado toda su extensión, América del Sur, frenada por España, no lo había conseguido. Determinaba que “gobernar es poblar”. Para él, “poblar” era instruir, educar, moralizar, “mejorar la raza”; enriquecer, civilizar. Y no “toda población” era igual para producir esos resultados. Ese objetivo no se lograría de cualquier manera, sino que se debía concretar con poblaciones civilizadas de la Europa más adelantada en libertad y en industria, como sucedía en los Estados Unidos. Alberdi idealizaba a toda la Europa “blanca y cristiana”, no solo a la inglesa. Valoraba especialmente a la Alemania protestante, por ser “laboriosa, amiga del reposo y la vida doméstica, de la libertad social y religiosa”. Él interpretaba que emigraba espontáneamente a América, también protestante, al ser trabajadora por educación, y, por ende, libre y segura, y afirmaba que “poblar es embrutecer, cuando se puebla con ‘chinos’ y con ‘indios’ de Asia y negros de África.” (Alberdi, 2002, pp. 5-7).

Es de rigor hacer un alto en esta narrativa y comprender cuán político-económico y socialmente “correcta” o aceptable era esta dicotomía entre “civilización y barbarie” en el contexto y ambiente de época. Notorios filósofos europeos del siglo XIX exacerbaban más aun estas premisas, incluso en el área “científico-antropológica”. Como ejemplo emblemático, el autodenominado Conde Arthur de Gobineau (Francia,

1816-1882), en su libro *Ensayo sobre la desigualdad de las razas humanas*, escrito entre los años 1853-1855, diferenciaba a las poblaciones en tres grupos. A los “amarillos” los juzgaba como pedantes, materialistas y poco creativos, y decía que “su lengua era incapaz de abordar profundidades filosóficas y metafísicas.” Otro grupo estaba constituido por los “negros”, a quienes catalogaba “como poco inteligentes y sobre-desarrollados”, lo que les atribuía un “terrorífico poder”. El tercer grupo era el de los “blancos”, caracterizados por el “honor, espiritualidad y amor por la libertad”. (Mosse, 1997, pp. 51-53)<sup>58</sup>. Estas grillas de clasificación racial -hoy diríamos étnicas-, fluían transnacionalmente e influyeron sobremanera también en intelectuales americanos.<sup>59</sup> Para Sarmiento, la gente “decente” se identificaba como “blanca” frente a la población de origen indio, africano o mestizo. Carlos Altamirano (2005) se refiere a la obra que escribió Sarmiento en 1845 y que el diario *El Progreso* de Chile publicó en fascículos, *Civilización y barbarie, vida de Facundo Quiroga, y aspecto físico, costumbres y hábitos de la República Argentina*. “La condición de ‘decente’ remite a las divisiones y jerarquías sociales propias de la estructura social vigente en la Colonia, en que no era sólo la fortuna la que trazaba las fronteras entre las diferentes categorías, sino también la raza y el color”. (Altamirano, 2005, cita N.º.2, p. 25).

Andrés Lamas era un político y diplomático avezado. Entendía las fronteras como “nacionales” e interconectadas a intereses militares, políticos, comerciales y sociales. Incluía, ya en aquel entonces, los movimientos dinámicos de inmigrantes “migrantes” en estas zonas. También apuntaba en sus planteamientos al aumento de la población, a través de una inmigración blanca y selectiva como en Estados Unidos. Lamas confiaba en que: “(...) podemos ser muy ricos, pero a costa de tener una población activa e industrial.” Explicaba cómo lograrlo, que sería mediante “la repoblación, (...) la colonización, y la importación de brazos extranjeros, pero no cualquier colonización”.<sup>60</sup> (Lamas, 1943, pp. 75-79). Lamas adhería a uno de los principios sobre los que hizo hincapié y ponderaba Tocqueville -respecto a la eficiente institucionalidad

---

58 Traducción propia del inglés al español

59 Las premisas de Gobineau, en sus derivaciones más extremas, fueron inspiradoras y propulsoras de la consolidación del mito ario, con sus concebidas y trágicas consecuencias. En afinidad con estas clasificaciones, pero con matices, se “destacaron” el conde Georges Vacher de Lapouge (Francia, 1806-1893) y Sir Robert Knox (Inglaterra, 1798-1862).

60 Adaptamos el texto original a la gramática actual.

estatal administrativa alcanzada en E.E.U.U., y que él proyectaba a su ideario. Enfatizaba y advertía que “orientales son también los empleados públicos, y si la mayoría le presta al gobierno un apoyo inerte, negativo, estoy seguro que no le presta un apoyo cívico.” (Lamas, 1943, pp. 59-60). Finalmente, como diplomático, Andrés Lamas incorpora un pensamiento novedoso para aquellos países sudamericanos en gestación: “(...) nuestra regla debe ser la neutralidad más severa.” (Lamas, 1943, p. 69). Esta palabra, “neutralidad”, término polisémico y complejo, que Lamas extiende a cómo deberían ser las relaciones con Francia, Inglaterra, España, Italia y Alemania, ha sido una “estrategia” en permanente tensión a lo largo de los siglos posteriores. Veremos, más adelante, que también estaba conectada a la influencia de los inmigrantes europeos en estos lares. En concordancia con esta primera periodización que elegimos como punto de partida, resume Gerardo Caetano (2004): “Las polémicas se multiplicaron, no solo porque bajo nuevos ropajes se renovaban viejos pleitos, sino porque surgían temas nuevos, de la mano de grandes transformaciones que estaban experimentando el Occidente desarrollado, y por derivación, las incipientes sociedades de estas latitudes”. (Caetano, 2004, pp. 18-19)

### **Primeras décadas del siglo XX: de 1900 a 1930.**

El historiador francés Olivier Compagnon escribió en 2014 *América Latina y la Gran Guerra: el adiós a Europa (Argentina y Brasil, 1914-1939)*. El título de su libro anticipa parte de las indagaciones que abordaremos en este segundo período. Europa sucumbía a un destino trágico y desangrado, mientras que las relaciones comerciales y políticas de E.E.U.U. con Latinoamérica alentaban el panamericanismo. Comenzaron a establecerse vasos comunicantes entre los valores que destellaron en Europa, a los que se pretendía emular, y una mirada “latinoamericana” más introspectiva; más propia y menos espejada en aquellos “otros”. A la vez, la Gran Guerra suscitó una nueva oleada masiva de movilizaciones sociales e inmigraciones desde Europa, Asia y África hacia Sudamérica. Y nada de eso resultaría ajeno ni ingenuo. Surgieron, en forma paralela, tanto virajes liberales conservadores de derechas en los partidos políticos, como transferencias ideológicas marxistas y anarquistas, inspiradoras de movimientos sociales reivindicativos de derechos laborales y protestas callejeras.

Remitimos al siguiente concepto: "(...) las representaciones latinoamericanas de los horrores de la guerra se apoyan en una sensibilidad exacerbada por los sufrimientos de los civiles." (Compagnon, 2014, p. 193). ¿Cómo habría de permanecer indiferente este continente, si entre 1824 y 1924, América Latina absorbió el 26% de la inmigración mundial "total" ?, alrededor de 11 (once) millones de individuos. El 50% se radicó en Argentina y el 36% ,en Brasil, el 14% restante se diseminó entre Cuba, Uruguay, México y Chile. Como cita el autor: "El crecimiento demográfico contribuyó a hacer de los principales países receptores, verdaderos 'mosaicos de poblamiento'." (Compagnon, 2014, p. 335).

En 1914, la mitad de la población de Argentina estaba compuesta por extranjeros, en su gran mayoría españoles e italianos. Se trataba de mantener el equilibrio entre atraer a su territorio a quienes desearan vivir en él e inculcarles, a su vez, el sentimiento de la "nacionalidad" argentina. Concluye el historiador francés que se sostenía entonces que "(...) las ideas de 'argentinidad' y 'brasileñidad' sustituyen las declinaciones de la modernidad europea y se transforman en las matrices de la acción política y cultural (...) ya que 'progreso' no rima necesariamente con 'raza blanca' démosle el lugar que corresponde a los indígenas, al negro o al mestizo, en el seno de la comunidad nacional." (Compagnon, 2014, p. 332). Respecto a las relaciones exteriores, apenas surgió el conflicto bélico internacional, América apeló a la más absoluta neutralidad. Italia, Francia e Inglaterra, Rusia -en el medio de su transición del zarismo a la revolución bolchevique- enfrentaban a Alemania, el Imperio Austrohúngaro y a un Imperio Otomano en declive. España, que era la nutriente mayoritaria de inmigrantes a Sudamérica, se declaraba neutral. Dicha postura bidireccional de los españoles en la región, influyó políticamente, en cierta -y no única- manera en los gobiernos y cancillerías, junto a las tensiones surgidas entre germanófilos y aliadófilos. ¿Qué pasaba en Uruguay? Afirma el historiador Benjamín Nahum (2007), coordinador de *Estadísticas históricas del Uruguay 1900-1950*, que en el año 1900 la población estaba constituida por aproximadamente 897.000 personas y en 1930 por: 1.727.000. (Nahum, 2007, p. 10). En la relación de números de habitantes por kilómetro cuadrado, se había pasado de 5.5 habitantes/km<sup>2</sup> a 11.11 habitantes/km<sup>2</sup>. O sea, se mantenía como una comarca despoblada, aún "vacía", incluso para cualquiera de los intelectuales del siglo XIX, vacío demográfico que sigue siendo característico en la actualidad. Desde el aspecto cuantitativo y también

conceptual, se infiere una complejidad mayor. La adoptamos como una información fundamental para el presente análisis: en 1900 llegaron 62.588 inmigrantes y emigraron 54.643. Solo se radicaron aquí un aproximado del 12% de dicha movilidad social. Incorporamos otro dato revelador: en 1930, inmigraron 230.464 personas, y emigraron 203.179. Se establecieron, definitivamente, apenas 27.285 individuos del casi cuarto millón de inmigrantes. (Nahum, 2007, Cuadro A.3.1., p. 31). Nuevamente un remanente del orden del 12%. La periodización seleccionada en este tramo del trabajo evidencia una problemática “aguda”. Estamos en condiciones de considerar estos balances de movilidad, al menos, como “enigmáticos”, no aún como un paradigma nacional, eventualmente no resuelto. Hemos de aclarar que, desde el punto de vista de la “inmigración”, la realidad local, fuesen cuales fuesen sus múltiples explicaciones, no era exclusiva. De norte a sur, en E.E.U.U. y en toda América rigieron limitaciones inmigratorias posteriores a la Primera Guerra Mundial. También en Uruguay hubo restricciones entre los años 1930 y 1940. Se intentaba frenar a la inmigración “exótica” (fundamentalmente judíos) así como de “antisociales” (como percibían a los comunistas). La “ley de indeseables” – denominación explícita y sin tapujos- n.º 8.868 del 19 de julio 1932, se complementó con decretos más restrictivos el 13 de octubre 1936 en la nueva ley n.º 9.604. (Facal, 2007, pp. 201-308). Por supuesto que se derogó después de la guerra en espíritu y funcionamiento. En lo formal, no obstante, la nueva ley de Migración se redactó recién en el año 2007.<sup>61</sup> ¿Cabría atribuir esta demora a que “las costumbres no se modifican de un golpe”, como estipulaba Echeverría?

Volviendo al contexto y mentalidad en los años de 1930, en ese primer centenario todavía se discutía qué efemérides celebrar, si el 25 de agosto -Declaratoria de la Independencia-, o el 18 de julio -Jura de la Constitución-. ¿Podría verse como un ejemplo de “fase rezagada” de nuestra definición identitaria? Sin embargo, Carlos Demasi (2004) propone, tomando en cuenta otros valores, que el Estadio Centenario construido en 1930 es un referente como un lugar de memoria de los uruguayos. Es una nutriente identitaria con la que coincidimos, y la ampliamos: una nutriente

---

61 Cámara de Representantes, 11 de diciembre de 2007, Artículo 84. - Deróganse las Leyes N.º 2.096, de 19 de junio de 1890, N.º 8.868, de 15 de julio de 1932 y sus modificativas, N.º 9.604, de 13 de octubre de 1936 y demás normas que se opongan a la presente ley. Recuperado de: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/.../repartido/.../46/.../pdf?...hl...> (p. 28).

proyectado con intensidad en 1950 y, en relativa medida, aplicable al ser nacional actual.

## **Segunda mitad del siglo XX**

De acuerdo al historiador Raúl Jacob (1996), en su libro *Más allá de Montevideo: los caminos del dinero*, hacia los años 1950 teníamos un escudo oficial y otro imaginario. El oficial estaba formado por cuatro emblemas: un caballo, una vaca, el Cerro y la Justicia, heredado del siglo XIX y aún vigente. Jacob sugiere un escudo imaginario con cuatro figuras diferentes: la playa, una urna electoral, una pelota de fútbol y un mate. (Jacob, 1996, p. 9). Asumiendo esta premisa tan curiosa como asertiva, es atinente preguntarnos qué pasó en Uruguay respecto a la inmigración, unos pocos años antes y después de 1950, siendo aquella una etapa de “gloria” en un lugar tan apropiado para vivir en él. Una época en que la población se auto-representaba como “la Suiza de América”. En 1946, un año después de la Segunda Guerra Mundial, se dio el mayor ingreso de inmigrantes de la historia, 282.374, y emigraron 289.523. O sea, hubo un crecimiento migratorio negativo de 7.149 individuos. Este hecho se volvió a repetir con un “empate” en 1947 y otra pérdida de 1.926 personas en 1948 (Nahum, 2007, Cuadro A3.1., p. 31). Extendiendo las mediciones a décadas anteriores y posteriores, de 1909 a 1963, el saldo neto de los “entrados” frente a los “salidos” arroja un resultado de 105.600 (Nahum, 2007, Cuadro. A.3.3., p. 32). De esta cuantificación se concluye que, tomando en cuenta un balance entre inmigrantes y emigrantes, ni más ni menos que con dos guerras mundiales en el medio, en un continente latinoamericano no beligerante, muy atractivo para la inmigración, y en un país pacífico o “amortiguado” ante tales movimientos tectónicos socio-político-económicos universales, captamos tan solo unos 100.000 inmigrantes en poco más de medio siglo. Atentos a estos números, es pertinente atribuirle a esta fenomenología un carácter de “cronicidad”. Queda fuera de esta investigación abordar la multicausalidad y complejidad de las razones que pudieran explicar esta realidad. De todos modos, resulta inviable desconocerla.

Es legítimo preguntarnos, por ejemplo: ¿fueron mal recibidos dichos inmigrantes? ¿Se les impidió desenvolverse en sus comunidades y grupos de afinidad? ¿Lograron

consolidarse y ofrecerle lo mejor de sus experiencias, habilidades y conocimientos a quien los acogió? ¿Trascendió su influencia en los diversos aspectos de las esferas nacionales? Es difícil encontrar respuestas concluyentes a estas interrogantes. Seguramente existieron ambigüedades y matices en todos los órdenes. Desde otro punto de vista, de la población global establecida hasta 1963, el 81% era urbana y el 19% rural. Eso también explicaría la contribución migratoria al desarrollo cosmopolita y al modernismo, en múltiples rubros y accionares de la población. Debemos destacar como un factor positivo e interesante el superlativo potencial que la inmigración sí transpoló a la sociedad. Nos referimos a la esfera de su conducción política más jerárquica, pues pretendemos reconocer “huellas concretas” de nuestra matriz identitaria. Podemos señalar cuatro presidentes de la República, hijos directos o nietos de inmigrantes: Baltasar Brum (1919-1923), de padres brasileiros y un abuelo flamenco-holandés; Juan Campisteguy (1927-1931), de padres vascos franceses; Tomás Berreta (1º de marzo al 2 de agosto 1947), de padres italianos agricultores, y Oscar Gestido (1º de marzo 1967 al 6 de diciembre de 1967), hijo de inmigrantes españoles. (Nahum, 2007, pp. 51-52). Nos detendremos en otro perfil de la historia de los orígenes de los inmigrantes arribados a estas costas, contabilizados entre los años 1908 y 1963. En 1908, el 26% está formado por argentinos y brasileiros, más otros sudamericanos; el 65% incluye españoles e italianos, el 9%, a otros europeos y orientales. En 1963, el 25% incluye argentinos, brasileiros y otros sudamericanos; el 53%, españoles e italianos- muchos menos italianos, menos de la mitad que en 1908- y el 22%, europeos y orientales (Nahum, 2007, Cuadro A.5.7., p. 37). Finalmente, lo más problemático y perturbador que arroja esta periodización es que el total de “emigrantes” entre 1963 y 1996 fue de 477.928 personas. (Pellegrino, A. et al., 2008, Cuadro 5., p. 14). Si al comienzo utilizamos la palabra “huellas” para determinar una metáfora de recurso historiográfico, estos datos, eventualmente, revelarían “heridas” o “cicatrices” de nuestra identidad migratoria.

### **Reflexiones finales**

Quizás debemos hacernos una interpelación autocrítica y proactiva. Se nos abre un encadenamiento de preguntas ásperas o incómodas, y difíciles de dirimir. ¿Somos un país de inmigrantes o de emigrantes? ¿Cuánto nos ocupa, cuán relevante es para nosotros ese “país de inmigrantes”, como solemos autodefinirlo? Más aún, ¿cómo nos

posicionamos ante una variable significativa de las actuales corrientes migratorias, esta vez de origen preponderantemente latinoamericano? ¿Podemos acertar que eso nos exigiría, o no, definirnos como latinoamericanos? Es probable que, aun en estratos segmentados, sigamos sintiéndonos “europeos”. Las estadísticas con que nos hemos guiado indican que, a lo largo del siglo XX, la inmigración regional incidía en una cuarta parte de la inmigración internacional total. Es decir, si bien la imagen simbólica de “europeos” tiene sustento – y resaltamos que no tomamos en cuenta estadísticas del siglo XXI porque desbordarían el alcance de esta propuesta-, la realidad actual indica una mayoría de inmigrantes de otros horizontes. Aun incorporando, tal como se está haciendo, a los niños inmigrantes a la red escolar pública como educación integradora de esa población, y con su factible efecto positivo e inercial en los hogares, ¿cómo se identifica la población adulta, hoy, con los inmigrantes y sus urgencias inmediatas? ¿Cómo nos posicionamos en relación con los “uruguayos retornados”? ¿Genera resistencias el hecho que, en muchos casos, vuelvan con altos grados de capacitación y, posiblemente, con nuevas identidades culturales adquiridas y adoptadas en otras tierras? No deberíamos obviar que las “olas de exilio” datan del año 1960, como ya señalamos, hasta el retorno de la democracia, y también de la crisis económica del año 2000 en adelante, todas ellas hace ya mucho tiempo. ¿Cuánto somos de auténticos y cuánto de auto-complacientes en estos temas tan complejos y sensibles? Retrotrayéndonos a Arturo Lamas en el siglo XIX, ¿cómo deberían operar los funcionarios públicos, la burocracia, en el mejor sentido del término, como aparato de gestión estatal eficiente y coordinador de políticas públicas, ante esta nueva “oportunidad” de inmigración? ¿En sintonía con una población de criterios heterogéneos, o en un rol paralelo de gestor y educador? ¿Debiera ser la inmigración una política de Estado para todos los partidos políticos? La reflexión final es que sí, pero solo si aceptamos, a la luz de lo anteriormente expuesto, que efectivamente estamos ante una nueva “oportunidad” migratoria, demográfica, cultural, económica y social que nos refuerza la matriz cultural revitalizando nuestro mosaico de población. Entonces en ese caso es necesario que hagamos los mayores esfuerzos colectivos y sepamos aprovecharla.

## Bibliografía

- Alberdi, Juan B. (2002). Bases y puntos de partida para la organización política de la República de Argentina: derivados de la ley que preside al desarrollo de la civilización en la América del Sud. Córdoba: Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.
- Altamirano, C. (2005). Para un programa de historia intelectual y otros ensayos. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Caetano, G. (2004). Antología del discurso político en el Uruguay: Tomo I, de la Constitución de 1830 a la Revolución de 1904. Montevideo: Santillana.
- Compagnon, O. (2014). América Latina y la Gran Guerra: el adiós a Europa (Argentina y Brasil, 1914-1939). Buenos Aires: Crítica.
- Demasi, C. (2004). La lucha por el pasado: historia y nación en Uruguay (1920-1930). Montevideo: Trilce.
- Echeverría, E. (1837). El Dogma Socialista a la Juventud Argentina. Montevideo: Biblioteca Virtual Universal.
- Facal Santiago, S. (2007). Mecanismos que posibilitaron la llegada de refugiados judíos alemanes a Uruguay entre los años 1933 y 1941. Recuperado de: Jahrbuch für Geschichte Lateinamerikas Köln/Weimar/Wien.  
[www.degruyter.com/.../\\$002fj\\$002fjbla.2007.44.issue1\\$002fjbla.2007.44.1.281\\$002fj...](http://www.degruyter.com/.../$002fj$002fjbla.2007.44.issue1$002fjbla.2007.44.1.281$002fj...)
- Gómez Mango, E. (2006). La desolación: de la barbarie en la civilización contemporánea. Montevideo: EBO.
- Jacob, R. (1996). Más allá de Montevideo: los caminos del dinero. Montevideo: Arpoador.
- Lamas, A. (1943). Escritos: Tomo II. Montevideo: L.I.G.U.
- Mosse, G. (1997). Toward the Final Solution: a history of european racism. New York: Howard Fertig.
- Nahum, B. (2007). (coordinador). Estadísticas históricas del Uruguay 1900-1950. Tomo I: población y sociedad. Política Educación Estado. Montevideo: UdelaR.
- Pellegrino, A., Cabella, W., Paredes, M., Pollero, R., Varela, C. (2008). De una transición a otra: la dinámica demográfica del Uruguay en el siglo XX. En Nahum, B. (editor) El Uruguay del Siglo XX: la sociedad. Departamento de Sociología-FCS. Montevideo: EBO. Recuperado de: [eva.fhuce.edu.uy/pluginfile.php/38351/mod.../0/de\\_una\\_transicion\\_a\\_otra.doc](http://eva.fhuce.edu.uy/pluginfile.php/38351/mod.../0/de_una_transicion_a_otra.doc)
- Tocqueville, A. (2014). La democracia en América: 1. Madrid: Alianza.



## **Derechos humanos, migración y democracia: el encuentro en Montevideo y sus posibles lecciones**

**Dr. Mauricio Dimant** <sup>62</sup>

### **Introducción**

En junio del 2018, un grupo de académicos del Medio Oriente nos reunimos en Montevideo para discutir con colegas latinoamericanos, especialmente del Uruguay, la forma de comprender, en el trabajo universitario y el de los funcionarios, los últimos procesos inmigratorios, marcados especialmente por la crisis en Siria, Venezuela y Haití.

El encuentro tuvo varios ejes de discusión y desafíos, que se terminaron convirtiendo en su principal riqueza y aporte. En primer lugar, resultó clara la necesidad de comprender aspectos contextuales, pero sobre la base de una experiencia comparada con la de otros contextos. En particular, el impacto de las últimas olas de inmigración de desplazados y refugiados en los procesos de consolidación de la democracia, lo que llevó a discutir, no solo la forma de considerar los derechos humanos en procesos inmigratorios, sino también las categorías jurídicas que se utilizan para asegurarlos. Si bien en algunas sociedades se exige que el Estado consolide procesos de integración plena de quienes acababan de arribar al país, en otros casos, el Estado debe asegurar su proceso de regreso. Esto planteó varias discusiones complejas, como por ejemplo hasta qué medida el concepto de "diáspora" puede o necesita convertirse en una categoría jurídica para asegurar derechos y garantías.

Un segundo desafío del encuentro en Montevideo fue discutir la compleja relación entre democracia e inmigración. No solo por la dificultad de que el Estado asegure los derechos sociales de habitantes no ciudadanos, sino por los procesos políticos que surgen a partir de un Estado que muchas veces no logra dar una respuesta satisfactoria a las necesidades de sus propios ciudadanos.

En este punto, las diferencias entre Medio Oriente y América Latina fueron claras: ¿cómo asegurar la protección de derechos más allá de la decisión política de sus ciudadanos? En otras palabras, ¿cómo actuar frente a un electorado que decide limitar o poner el foco del Estado en otros asuntos, y limita las capacidades de responder las necesidades básicas y primordiales de los inmigrantes desplazados?

---

<sup>62</sup> Hebrew University of Jerusalem

Un tercer eje de discusión fue la dificultad de la política de salir de las tensiones binarias de inclusión-exclusión. Si bien para algunos académicos uruguayos, esta tensión se debe vencer a través de una decisión clara del Estado de borrar las diferencias entre nuevos habitantes y ciudadanos, para los colegas de Medio Oriente esta tensión se reconoce justamente al revés, al entender como derecho básico y primordial la posibilidad de retornar, para lo que el Estado debe proporcionar elementos simbólicos y materiales para continuar siendo reconocido como un inmigrante-desplazado (en cualquiera de sus status jurídicos), para de esta manera evitar que se borre su memoria histórica.

Si bien en América Latina, y en especial en el Cono Sur, la experiencia inmigratoria es muy distinta a la de Medio Oriente, las comparaciones no solo son válidas, sino también necesarias. Además, los conceptos teóricos que utilizamos para investigar se proponen ser universales válidos para justamente permitirnos discutir y comprender contextos históricos. Todo eso a partir del consenso de que las políticas públicas en materia de inmigración, en todas sus formas, deben encararse a partir de una perspectiva internacional. Por lo tanto, el encuentro en Montevideo debe servir como ejemplo y base para futuras discusiones entre académicos y funcionarios.

### **Repensando los desafíos sociales y políticos de la inmigración**

Tanto en Medio Oriente, como en América Latina, las sociedades y sus sistemas políticos viven un desafío común frente al fenómeno inmigratorio: ¿cómo responder a las necesidades de nuevos habitantes con medios limitados? Independientemente de las capacidades distintas de cada Estado, es necesario reconocer como punto de partida que sus capacidades fueron, son y serán siempre limitadas, y es la sociedad, a través de su sistema político, la que debe definir cómo utilizar los recursos.

Un activista social dominicano que se acercó al encuentro fue muy claro sobre este punto en una discusión que surgió sobre la complicada ley sancionada en el año 2013 en relación a la ciudadanía de dominicanos hijos de ilegales, que afecta especialmente a los haitianos. Por supuesto: el consenso sobre la necesidad de que el Estado defienda los derechos humanos de los inmigrantes se quiebra cuando el precio que se exige a la sociedad para eso se considera alto.

Una de las principales preocupaciones y discusiones en la esfera pública dominicana (un tema casi tabú) es el miedo a que el Estado dominicano deba hacerse cargo de las necesidades que el Estado haitiano no puede satisfacer. Según los dominicanos, esto ya está ocurriendo, mientras el resto del mundo mira para otro lado. Este tema es

especialmente problemático porque el Estado dominicano no logra cumplir con muchas necesidades de sus propios ciudadanos de un modo satisfactorio.

Si bien estas discusiones son usadas políticamente, no dejan de demostrar la complejidad que significan las olas masivas de inmigrantes y desplazados para los sistemas políticos, en especial para consolidar y ampliar derechos.

En Uruguay, tuvieron lugar discusiones distintas, pero basadas en ejes similares: algunos académicos criticaron que el Estado no hace lo suficiente para asegurar la plena participación de los inmigrantes/desplazados venezolanos en la vida económica nacional. No solo ellos, sino que algunos académicos y funcionarios reconocieron críticamente algunas actividades delictivas en la sociedad uruguaya a partir de las necesidades de los inmigrantes, que se aprovechan de su situación de vulnerabilidad, en especial en el mercado laboral.

Si bien nadie duda de la clara política del Estado uruguayo en la defensa y refugio de los inmigrantes, desplazados y refugiados, los planteos muestran la necesidad de repensar las capacidades reales del Estado, ya que no solo sus medios resultan limitados frente a nuevas necesidades, sino también el sistema político no puede asegurar la ampliación de derechos. Es decir, las respuestas del Estado no pueden considerarse como el fin al problema y a las necesidades de los inmigrantes, sino que deben asumirse como la apertura de un nuevo proceso, en el que surgen nuevas necesidades.

En el caso de Medio Oriente, los desafíos no son distintos. La colega jordana que participó en el encuentro en Montevideo, por ejemplo, explicó claramente los nuevos desafíos sociales y políticos que surgieron a partir de las respuestas del Estado jordano a la ola masiva de refugiados sirios, en que el Estado aprendió sobre la marcha el nuevo proceso que se estaba iniciando a partir de sus respuestas. En el caso de Turquía, los colegas que participaron en el encuentro en Montevideo explicaron cómo las decisiones económicas y los cambios políticos en los últimos años deben contextualizarse en los nuevos desafíos planteados por las olas masivas de refugiados. Pero no por el simple arribo de los inmigrantes/refugiados/desplazados, sino justamente por las respuestas decididas por el Estado.

En este aspecto, Medio Oriente y América Latina presentan claras semejanzas: ambas zonas expulsan ciudadanos y reciben grandes contingentes de nuevos habitantes a raíz de distintas crisis, y si bien no deberían generarse conflictos especiales dadas las semejanzas culturales y en especial idiomáticas de los nuevos habitantes, las tensiones se refuerzan y no disminuyen debido a la necesidad de discutir los desafíos que generan a los Estados con capacidades limitadas.

Además, experiencias históricas de inmigración masiva, tanto en América Latina, como en Medio Oriente, no pueden considerarse marcos explicativos para pensar políticas. No solo por las diferencias coyunturales, sino porque usamos las mismas palabras para abordar problemáticas distintas. O, desde otra perspectiva, porque no solo los procesos inmigratorios cambiaron, sino también las expectativas sociales y los sistemas políticos en las distintas sociedades.

En el encuentro en Montevideo, la necesidad de salir de este laberinto fue clara. Ahora, ¿por dónde? ¿En dónde radica la dificultad de nuestra interpretación del proceso inmigratorio para lograr una solución más allá de las necesidades y capacidades concretas de cada país?

### **Repensando el eje de integración y derechos humanos en los procesos inmigratorios**

Durante el encuentro en Montevideo, discutimos el problema de los números y de cómo leerlos, en especial porque es muy fácil malinterpretarlos (con o sin intención). Por ejemplo, comparar los pocos miles de venezolanos o cientos de haitianos en Uruguay, país anfitrión del encuentro, no debería considerarse un problema de la misma envergadura que el de otros países que reciben cientos de miles e incluso millones. Aun comparando los números de modo porcentual, las diferencias serían obvias. Pese a eso, esta forma de leerse los números implica distintos problemas.

En primer lugar, el sistema político debe reconocer y explicarle a la sociedad que el fenómeno inmigratorio no es algo temporal, sino que se convirtió en un fenómeno con el que deberemos lidiar en forma constante en nuestras sociedades. Habrá épocas con más o menos, pero es un fenómeno que no debe considerarse temporal.

Esta cuestión resultó muy clara en Medio Oriente, y es una de las cuestiones principales en las tensiones en la República Dominicana frente a la inmigración haitiana. En el caso de Medio Oriente, las autoridades jordanas definieron campañas para que los habitantes locales entendieran que la crisis en Siria llevará tiempo, y que por eso las medidas del Estado no pueden considerarse respuestas a corto plazo. Si bien esto no estuvo exento de conflictos sociales, por lo menos lograron establecer parámetros claros de expectativas.

En el caso dominicano, el proceso fue inverso: en vez de que el sistema político, y en especial el gobierno, le explique a la población que la situación haitiana es una crisis que debe comprenderse como un proceso a largo plazo, y que la inmigración, no solo no será temporal, sino que podrá aumentar con el tiempo, se decidió considerarla una cuestión temporal. Por lo tanto, las políticas del Estado respondieron cuestiones

concretas sin considerar el fenómeno inmigratorio como parte del contexto dominicano, y así las expectativas de la sociedad se volcaron a medir el éxito, o no, de políticas que no podrían solucionar un problema que no es temporal.

Ante este desafío, muchos políticos dominicanos le plantearon a la sociedad la pregunta de si "estamos perdiendo el país o no," que solo ayudó a aumentar la sensación de laberinto sin salida frente a las necesidades de los haitianos.

El segundo aspecto a considerar, relacionado al punto anterior, es que el Estado y la sociedad deben pensar y definir estrategias frente a la inmigración masiva previamente a las crisis, y no esperar a que las crisis ocurran para ver cómo enfrentarlas. No solo porque las respuestas a las necesidades de los inmigrantes/desplazados/refugiados no pueden ser consideradas cuestiones temporarias que se planifican a partir de cuestiones concretas, sino principalmente porque las respuestas del Estado generan un proceso nuevo, en el que surgen nuevas necesidades, conflictos y tensiones.

En relación a este eje de discusión, existen importantes diferencias entre América Latina y Medio Oriente, no solo porque en cada zona la diferencia entre ciudadanía y nacionalidad surge a partir de criterios distintos, sino que, además, el rol que se le otorga a la Nación en el Estado es distinto. Por ejemplo, la categoría y rol de los drusos en los Estados de Medio Oriente en la crisis en Siria, por ejemplo, no existe en América Latina.

En tal sentido, el ingreso de inmigración masiva en Medio Oriente no contiene el mismo significado histórico, a pesar de que en varios países de América Latina el ingreso masivo de inmigrantes de un país masivo pueda usarse políticamente como una "amenaza" (en tal sentido, los últimos acontecimientos en República Dominicana no hacen más que reforzar esta afirmación).

Pero a pesar de las diferencias, ambas regiones comparten la necesidad de planificar estrategias en sus políticas inmigratorias para el respeto de los derechos humanos. Considerando con especial atención que sus respuestas serán el comienzo de un nuevo proceso de demandas, debe tenerse en cuenta que siempre las capacidades del Estado serán limitadas, sin que importe su situación contextual en el momento de arribo de los nuevos habitantes.

### **La tensión de la perspectiva binaria inclusión-exclusión: la lección del encuentro de Montevideo**

Con una perspectiva teórica, el encuentro de Montevideo se articuló a partir de dos ejes de discusión, comunes en ambas regiones, aunque con una aproximación diferente: las cuestiones sobre "origen" y "espacio".

La cuestión del "origen" despertó en forma indirecta distintas discusiones. En primer lugar, el argumento de que los "primeros" tienen más autoridad y pueden decidir cuestiones que los nuevos, no, es de gran fuerza. La pregunta "quién es el primero" es asumida como legítima, aun cuando se la intenta discutir y criticar. Por ejemplo, si la sociedad puede decidir a través de su sistema político otorgar o quitar derechos o decidir sobre los recursos del Estado, sobre cómo y a quién otorgarlos, o en función de qué parámetros, la categoría de "originario" se ve reconocida como una fuente de autoridad a través del estatus de ciudadano. No solo eso, sino que aun el lugar de nacimiento funciona como una fuente de derechos reconocidos por la mayoría de las Constituciones (un buen ejemplo es la definición de quién puede ser presidente o no en América Latina). En Medio Oriente, esta cuestión está articulada a cuestiones étnicas.

Todos estos parámetros, ampliamente consensuados, presentan un problema intrínseco: la dificultad de asegurar los derechos de los nuevos habitantes más allá de la situación de los "antiguos habitantes".

Un segundo aspecto problemático vinculado con el origen se relaciona con la percepción de pertenencia, específicamente la idea de que el "espacio social" le *pertenece* a los antiguos habitantes, a los ciudadanos que pagan impuestos.

Si bien la idea puede ser criticada, es muy difícil refutarla, lo que también afecta y dificulta el tratamiento político del fenómeno migratorio. Por ejemplo, una de las discusiones más complejas en la política dominicana en relación a la crisis haitiana se enmarca en una idea simple pero con mucha fuerza: "los haitianos se están quedando con nuestro país." Los medios de comunicación (otro aspecto discutido en el encuentro de Montevideo, aunque no lo suficientemente) comúnmente explican cómo ciertas zonas del país, especialmente las fronterizas, se convirtieron en zonas haitianas.

Esta idea se reproduce constantemente en otros países. En el mismo Uruguay, la crítica (válida o no) a los refugiados provenientes de Medio Oriente sobre la ayuda que recibían del Estado, fue respondida por algunos actores locales con la argumentación de que los refugiados "tendrían que estar agradecidos de la ayuda que reciben y de que los recibimos". En Medio Oriente, estas cuestiones se relacionan además a

imágenes sobre etnicidad y religión, lo que complica aun más la forma de pensar la inmigración.

Estos conceptos son muy visibles en las discusiones sobre el rol del Estado frente a la inmigración. Comentarios sobre "abrir o cerrar las puertas a la inmigración" se escuchan constantemente, no solo en los medios, sino también entre los académicos, lo que nos lleva a introducir un segundo eje de discusión, la idea de "espacio" para tratar el fenómeno migratorio.

La imagen de que el espacio social es semejante a un espacio físico, como un cuarto en una casa, o un departamento en un edificio, forma parte de las discusiones sobre cómo lidiar con el fenómeno migratorio. No solo en imágenes argumentativas, como "abrir o cerrar las puertas a la inmigración", sino también en las discusiones sobre quién "entra" y los límites del espacio. Plantear que la inmigración puede ser entendida como el ingreso a, o salida de personas de, un espacio físico está implícita en varias discusiones sobre temas migratorias, aun en discusiones académicas. Esta concepción refuerza la creación de sensaciones de amenaza e incluso de peligro frente a un espacio que tiene propietarios, o antiguos habitantes, a quienes les correspondería definir quién puede entrar y quedarse y quién no o bajo qué criterios.

Uno de los principales problemas de estas concepciones radica en su constante fracaso, que generan conflictos sociales y muchas veces sufrimiento a través de la violación de derechos humanos considerados como universales. Retomando discusiones entre teóricos de los estudios culturales en relación a los procesos diaspóricos, resulta posible plantear dos opciones distintas para discutir los fuertemente arraigados conceptos de "origen" y "espacio propio": el de "hospitalidad" y el de "espacio compartido."

### **La posibilidad de repensar la relación entre inmigración y derechos humanos**

Teóricos europeos preocupados por las experiencias históricas de los grupos diaspóricos en Europa, en especial provenientes del norte de África y Asia, explicaron que varias de las concepciones y políticas públicas sobre integración de inmigrantes habían fracasado en aquellos aspectos en los que se había considerado su éxito. Es decir, criticaron y visibilizaron aquellos procesos que se consideraban muestras de un éxito que no fue tal, y que terminaron desencadenando crisis y tensiones sociales.

Vayamos a dos ejemplos de criterios ampliamente asumidos como indicadores de éxito: la participación en el mercado laboral y las exigencias de las segundas generaciones. En el caso del mercado laboral, el éxito de la integración de la

inmigración, especialmente de la proveniente de marcos culturales muy distintos al de sus sociedades de residencia, es visto a partir de su participación en carreras profesionales, en puestos gerenciales o en funciones públicas altamente valoradas por la población local.

Por lo tanto, muchas políticas públicas pusieron el acento en el mercado laboral como una forma de asegurar la integración. Sin ir más lejos, en una ronda de discusiones entre distintas universidades, reunidas a través de la primera Fundación Pontificia creada por el Papa Francisco, Scholas Occurrentes, se discutió cómo lograr que los refugiados, por ejemplo, obtuvieran herramientas para disminuir el tiempo de ingreso al mercado laboral, y cómo ayudarlos para que lo hicieran de un modo competitivo.

Una perspectiva semejante se observa en el caso de las exigencias de las segundas generaciones, muchas veces nacidas en sus nuevos países de residencia o llegadas desde muy pequeños y con una escolaridad casi completa en sus nuevos espacios culturales. La falta de visibilidad de exigencias colectivas al Estado es considerada muchas veces como el éxito de la integración de estas inmigraciones a partir de sus logros en la sociedad local, y en especial sobre cómo se auto-perciben y definen a sí mismas como partes de la sociedad local.

En ambos casos, académicos europeos, en especial alemanes, demostraron la falacia de estas configuraciones, y criticaron las perspectivas estatales y de políticas públicas que usaron, muchas veces de un modo ingenuo, ambos indicadores como una muestra de integración exitosa.

Si bien existe hoy una gran cantidad de ejemplos que demuestran las dificultades y tensiones en ambas percepciones, prefiero comentar algunos ejemplos europeos, dado que, tanto en América Latina, como en Medio Oriente, muchas veces las perspectivas europeas son consideradas un modelo a seguir.

En Alemania, la emigración de terceras generaciones de inmigrantes turcos a Turquía fue una demostración clara de la invisibilidad de una exclusión socio-cultural mucho más compleja que el ingreso laboral y la auto-definición de las distintas generaciones. No solo comerciantes, sino profesionales de distintos ámbitos mostraban con su emigración un muro de exclusión socio-cultural que nunca habían logrado derribar y del que el Estado nunca se preocupó, y que justamente la integración laboral ocultaba.

En forma casi anecdótica, estos mismos intelectuales alemanes criticaron las lecturas de los medios sociales sobre sus propios seleccionados de fútbol, comentaron que los jugadores de Asia o África, por ejemplo, eran vistos como ejemplos de integración exitosa por representar los colores del país en encuentros deportivos internacionales,

pero que los inmigrantes europeos del mismo seleccionado no recibían el mismo tratamiento.

Estos ejemplos de otredad se relacionan con una lectura que el Estado hace sobre el proceso migratorio, en la que está ausente una interpretación clara de que el espacio social es compartido: no es mío ni tuyo, es de ambos. Y que la hospitalidad implica aceptar que debo cambiar en el contacto con otros, no solo pedirles que cambien.

Si bien no es de esperar la aceptación completa de la sociedad a estos principios, la planificación estatal que no los considere se verá en la necesidad de menoscabar los derechos humanos de los inmigrantes y minorías de origen migratorio. La ausencia de políticas que consideren ambos principios terminará generando tensiones futuras que serán aún más difíciles de responder a partir de las capacidades limitadas del Estado. Es en este marco que el encuentro internacional organizado en Montevideo por la Secretaría de Derechos Humanos de Uruguay interesó a los participantes de América Latina y Medio Oriente. Porque nos permitió discutir e identificar que los nuevos desafíos no provienen de nuevos fenómenos migratorios, sino también del fracaso de viejas prácticas y perspectivas.



## **5. Reflexiones finales**

### **Con las otras y los otros somos la Aldea Global**

La temática que hemos abordado en este Seminario tiene repercusiones a nivel local y global que revelan la preocupación de las sociedades y los Estados por el fenómeno de la relación entre movilidad humana y derechos humanos y el impacto de las migraciones y refugiados en la sociedad a la que se integran. El tema constituye un objeto de preocupación cierto para los países, que han ido adhiriendo – a partir de sus diferentes realidades- a los instrumentos de derechos humanos.

Al leer la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 nos encontramos con que no hay referencias al derecho a la movilidad humana como hoy se codifica, más allá de que se establezca el derecho a circular por el territorio del propio país y el derecho a salir del propio país. La movilidad humana es, a la vez, un valor y un derecho, tanto desde el punto de vista de las personas, como del de los pueblos y sus poblaciones.

Algunas preguntas que vale hacerse son: ¿qué implica ser migrante?, ¿quiénes son los migrantes en un mundo de múltiples implicancias de lo global y local?, ¿cuál es la actitud que se toma en relación con esa movilidad humana? y ¿cuáles son las dificultades y perspectivas que las configuran políticas?

Como sujetos de derechos humanos, en tanto personas, colectivos y pueblos, desafían, no solo la legislación y el espacio de la sociedad a la que se integran, sino que interpelan nuestra concepción de humanidad.

Como sujetos de derechos humanos, migrantes y refugiados se constituyen en la conflictividad social que deviene de la vulnerabilidad de la movilidad humana, de los abusos de poder y exclusión, pero también en acciones de reconocimiento e integración. Como actores sociales, son la expresión de una otredad en otras sociedades y pueblos. A la vez, hay una migración a la que sí se le reconoce los derechos, lo que debería constituirse en una norma para las mayorías migrantes y personas refugiadas que no lo viven así.

Desde una perspectiva de derechos humanos, es necesario que los organismos públicos, la universidad y las organizaciones de la sociedad civil, aborden y analicen de manera contextualizada algunos ejes fundamentales: a. las condiciones de la movilidad humana; b. cómo se generalizan y universalizan los acuerdos internacionales, c. cómo se efectivizan las acciones del Estado para dar cumplimiento a los derechos de migrantes y refugiados y d. identificar, denunciar y reparar la vulneración de los derechos ocurrida en los procesos de movilidad humana.

Los procesos migratorios suponen una complejidad para situar la vulneración y la garantía a los derechos humanos, teniendo en cuenta la amplitud de la movilidad humana y la integralidad de los derechos de los sujetos, colectivos y pueblos concretos. Por ello, es necesario implementar criterios que orienten la acción junto a las normativas ya existentes para dar respuestas, tanto con sensibilidad humanista, como con capacidad de resolver los desafíos que genera el fenómeno de la movilidad humana en el contexto actual. Todo esto en el marco de nuestra región y de Medio Oriente, que son los espacios de referencia que se tomaron en este Seminario.

De acuerdo a la perspectiva de los derechos humanos, la movilidad humana no es un problema, es parte de la realidad de la especie. Este fenómeno cuestiona el hecho de que algunas personas y grupos sí gozan de este derecho con garantías, mientras que otras personas y pueblos experimentan desplazamientos no deseados o sufren la anulación o violación de ese derecho. Por eso, la migración irregular, en cualquiera de sus formas, constituye una violación de derechos y dignidad de las personas, que requiere ser superada y no criminalizada. Las personas migrantes y refugiadas requieren protección, no exclusión.

La movilidad humana es una posibilidad para desarrollarnos como humanos en la igualdad y diversidad, y las sociedades democráticas basadas en la solidaridad y fraternidad social y humana deberían estar abiertas a quienes sufren la desgracia de migraciones forzadas para mitigar tragedias que muchos pueblos han vivido en algún momento.

El ser humano es un ser social y de alteridad que se asume en su identidad a partir de la otredad y no del cerrarse sobre sí mismo.

En los últimos años, los procesos de movilidad humana y la situación de las minorías se han convertido nuevamente en un tema de discusión pública en América Latina debido especialmente a los desafíos que plantean al proceso de democratización en la región.

Por un lado, por la tensión entre el consenso generalizado en la defensa de los derechos humanos y, por otro lado, por las capacidades socio-económicas concretas y las actitudes culturales de cada país y sociedad en dar respuesta a dichos derechos.

Es ante esta nueva realidad en la que Uruguay se transforma en receptor de migrantes, que pone a prueba los relatos autocomplacientes de tolerancia, integración y solidaridad que durante años hemos construido. La migración impacta en la identidad de la uruguayez que se ve desafiada a repensarse.

En este contexto, es de vital importancia la creación de espacios multidisciplinarios como el Seminario Internacional *Derechos Humanos y Nuevos Desafíos: Migración Diásporas y Democracia en una perspectiva comparada*, organizado por la Secretaría de Derechos Humanos de Presidencia de la República. El objetivo del seminario fue abordar, a partir de una perspectiva nacional e internacional, los desafíos de la movilidad humana con un enfoque de derechos humanos que presentan los procesos regionales y globales, para aportar con diversas miradas – la académica, de las políticas públicas y de los propios protagonistas de la movilidad humana- que muestran las discusiones públicas sobre los límites y las posibilidades de la defensa de los derechos humanos y la movilidad humana en los procesos socio-políticos en la región.

Participaron en el seminario representantes de la academia, responsables de las políticas públicas, representantes de los distintos órganos estatales responsables de migración y planeamiento, para analizar, con la perspectiva de Derechos Humanos, el tema de la movilidad humana. Los participantes destacaron que esta perspectiva en el enfoque transversal de las políticas públicas implica construir un proceso de visión y acción integral centrado en la dignidad de todas las personas, en este caso particular de los migrantes, en una Constitución de la República que habla primero de habitantes y luego de ciudadanos.

Si bien la determinación de la condición jurídica de refugiado le compete a la Comisión de Refugiados (CORE), la Secretaría de DD.HH de Presidencia **pretende que todos los organismos del Estado se coordinen para apoyar a los que llegan a nuestro país a través de la denominada “ventanilla única” con protocolos**. Esto es el resultado del desarrollo incremental de respuestas a temas específicos relativos a la información de servicios sociales, educación, empleo y salud, y de documentación. De todas maneras, aún hay que establecerlos como un instrumento articulado que muestre la integralidad de respuesta de la política pública a la migración que llega al país, así como también la vinculación con los casi 600 mil uruguayos/as que residen en el exterior. Discutir con

una perspectiva comparativa e interdisciplinaria con académicos uruguayos y de Medio Oriente que pertenecen a relevantes centros de investigación académica surge del deseo de trabajar en una ética de política pública de compromiso y de investigación que aporte masa crítica para fundamentar las respuestas efectivas al nuevo fenómeno de la migración.

Teniendo en cuenta que los procesos de movilidad humana se desarrollan fuertemente intra-continentes y que particularmente la movilidad de Medio Oriente es alta, el ejercicio comparativo puede ayudar a identificar y reconocer realidades, dificultades y respuestas en contextos y culturas distintas para el aprendizaje y análisis académico que favorezca la creación de capacidades en las políticas y toma de conciencia en las sociedades.

Medio Oriente es el epicentro de la crisis humanitaria por desplazamientos internos y refugiados, no sólo por la cantidad de personas en esa situación (más de cinco millones de refugiados sirios que escapan de la guerra en su país), sino porque además países como Turquía, Líbano y Jordania, entre otros, se han convertido en los mayores receptores de refugiados. Cuando uno analiza la realidad latinoamericana se encuentra con que, por ejemplo, producto del conflicto colombiano, cerca de cuatrocientos mil colombianos han sido reconocidos como refugiados, a los que se les suman millones de personas que han sufrido desplazamiento interno. En Centroamérica, la migración producto de las condiciones de violencia e inseguridad también llega a los miles, y a esto hay que sumarle la histórica migración económica de los países latinoamericanos y los procesos de migración producidos por la persecución política de los años 70. La actual situación de Venezuela ha generado que alrededor de millones de venezolanos migraran en los últimos años, de los que la mayoría eligió, como destino, países de la región, que, no sólo tiene una fuerte historia vinculada a la migración, sino también un presente que ha cambiado el sentido de estos flujos, por lo que sigue desafiándonos como operadores públicos con la misión de incorporar la perspectiva de los DD.HH. a la política pública. Estos procesos son claramente diferentes a los que acontecen en Medio Oriente; sin embargo, la escala de lo que allí sucede y las diferentes formas de enfrentar el fenómeno, sin duda, producen soluciones y propuestas que debemos tener en cuenta y respetar las especificidades de cada lugar.

En Uruguay, entre 2014 y 2017, sólo la Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación, del Ministerio de Relaciones Exteriores, otorgó 25.000 residencias, por lo que estaríamos hablando de un poco más de 33.000 residentes en ese periodo si

tomamos en cuenta las residencias entregadas por la Dirección Nacional de Migración del Ministerio del Interior. De las 9.297 residencias concedidas por la Dirección de Asuntos Consulares en 2017, 3.271 fueron a venezolanos, 2.225 a argentinos, 1.866 a brasileños, 485 a colombianos, 408 a peruanos, 97 a ecuatorianos y 454 al resto del mundo, lo que rompe con una tendencia histórica ya que por primera vez los venezolanos son más numerosos que los argentinos.

Los migrantes en Uruguay tienen los mismos derechos que los demás habitantes, dado que todas las personas son iguales ante la ley. Se trata de un Estado Social que asegura mediante la cédula de identidad el acceso a la salud y la educación gratuitas. Teniendo en cuenta la mayor vulnerabilidad de las personas cuando migran, se requiere reforzar el acceso a la vivienda y el empleo y ponerlas en vínculo con los instrumentos de política pública, lo que fortalece la mirada integral de los derechos humanos.

Es por eso que, para conocer las características de la migración en nuestro país, en marzo del 2017 el Ministerio de Desarrollo Social publicó el estudio *Caracterización de las nuevas corrientes migratorias en Uruguay*<sup>63</sup> en el que da cuenta de los nuevos orígenes y demás características.

En primer lugar, se destaca que, en Uruguay, la proporción de personas nacidas en países de la región distintos de Argentina y Brasil, se ha incrementado sostenidamente desde 1996. En 2006, este grupo representaba el 9,1% de los nacidos en el exterior, mientras que en 2008, el 12,6%, y en 2011 alcanzaba el 15%. En 2014, según datos de la Encuesta Continua de Hogares, esta proporción habría descendido a 10,4%.

Asimismo, las diferencias de país de origen según el período de su llegada a Uruguay corroboran el carácter reciente de la inmigración originaria de países latinoamericanos y la procedencia de Europa para la migración antigua (Koolhaas & Nathan, 2013).

Por otro lado, un 54% de inmigración entre 2009 y 2014 corresponde a mujeres, que deben enfrentar múltiples condicionantes, tales como mayor tasa de desempleo que las mujeres uruguayas, sobrecalificación para los puestos laborales a los que acceden y liderazgo de hogares monoparentales, lo que genera mayores dificultades para su inserción.

---

<sup>63</sup> <http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/76604/1/caracterizacion-de-las-nuevas-corrientes-migratorias-en-uruguay.pdf>

Los datos de UNICEF muestran que la tercera parte de los migrantes son menores de 18 años y que el promedio de edad de los adultos es de 39 años. Los resultados muestran que la incidencia de la pobreza en la población inmigrante de los nuevos orígenes latinoamericanos es superior a la de la población nativa no migrante y al resto de inmigrantes. Esa desigualdad se corrobora en todas las edades y en ambos sexos, pero es especialmente pronunciada entre los menores de 15 años.

Actualmente vivimos un proceso de llegada de cubanos con características diferentes dadas las exigencias legales que deben enfrentar, y, por lo tanto, estudios de ese tipo y políticas públicas que aborden la temática se tornan esenciales.

Estos movimientos han generado reacciones y actitudes muy variadas de la población y las instituciones. La Encuesta Nacional de Actitudes de la Población Nativa hacia inmigrantes extranjeros y retornados, llevada adelante por el Programa de Población de la Facultad de Ciencias Sociales y publicada en mayo de 2017, da cuenta de ciertas reticencias frente a la llegada de nuevos inmigrantes. Un 45% de la población se mostró en desacuerdo con la afirmación "En general es bueno para el país que lleguen inmigrantes extranjeros a vivir aquí" frente a un 40% que manifestó estar de acuerdo.

Esto da cuenta de un preocupante proceso de rechazo que producen las nuevas migraciones, y que el Estado y la Sociedad Civil deben abordar. Varias instituciones han dado pasos en ese sentido, como el reforzamiento de la Comisión de Refugiados y la Dirección de Identificación Civil. Tanto el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Educación y Cultura, el Ministerio de Desarrollo Social, como la Intendencia de Montevideo y la Universidad de la República, están adaptando sus estructuras para resolver necesidades específicas de las personas migrantes. Como decíamos más arriba la necesaria mayor coordinación y seguimiento de las políticas y medidas implementadas encontraría fortalezas en lo que hemos llamado "ventanilla única", cuyo objetivo es asesorar integralmente a las personas migrantes sobre los servicios y políticas existentes. El principal miedo es la competencia por los puestos de trabajo que se conjuga con el miedo a lo desconocido, ya que la reticencia a la migración aumenta en lugares donde menos inmigrantes hay. Por eso, al decir de García Canclini, se requiere del "impulso de políticas que comuniquen las distintas escenas para la reivindicación de derechos, o sea, que comuniquen a los diferentes con políticas étnicas, de género, de regiones, que también corrijan las desigualdades surgidas de esas diferencias y de las otras distribuciones inequitativas de recursos, y a la vez

conecten a las sociedades con la información, con los repertorios culturales de salud y bienestar expandidos globalmente.”<sup>64</sup>

La migración es un hecho que se ha instalado en nuestra sociedad; si la inmensa mayoría de la humanidad ha llegado a la conclusión de que el comercio es algo positivo y se pretende que fluya, por qué le negamos eso mismo a las personas. A pesar de eso, la mayoría de los países avanza en acuerdos que reconocen los derechos de las personas, y el derecho a migrar es uno de ellos.

El presidente de la Asamblea General de Naciones Unidas, el eslovaco Miroslav Lajčák, afirmaba al País de Madrid en 2017 que “Nadie cuestiona la soberanía de los Estados para controlar sus fronteras, pero la migración es un fenómeno global que ningún país puede controlar o cambiar solo. La migración es como el cambio climático o el terrorismo, son fenómenos que no respetan fronteras por lo que necesitamos esfuerzo entre todos para encontrar respuestas”. Las soluciones deben encontrarse de forma colectiva con la premisa de que no hay vuelta atrás, y la migración aumentará.<sup>65</sup>

No hay soluciones mágicas, la xenofobia siempre ha sido un arma política terrible y en algunos casos efectiva, pero que destroza la sociedad donde se asienta, ejemplos hay muchos. Hace poco se celebraron los 100 años del nacimiento de Nelson Mandela, y la Sudáfrica que le tocó cambiar fue un claro ejemplo de ese fenómeno. La información y la educación son las herramientas claves, el respeto por la diversidad, la valoración de nuestras diferencias y a la vez la búsqueda de la equidad son los valores que debemos cultivar para evitar que los movimientos xenófobos exploten nuestros miedos para sus fines y, en el camino, nos dejen sociedades fragmentadas, mucho más injustas y violentas.

Como decíamos al comienzo, la movilidad humana es un componente esencial del devenir humano y por lo tanto un valor para personas y comunidades. Supone a su vez un aspecto fundamental de la vida social porque es el modo en que las comunidades salen de su aislamiento, se integran con otras y se da un mutuo aprendizaje que genera nuevas pautas de comportamiento mixto y procesos exogámicos que le dan diversidad a las identidades.

---

<sup>64</sup> Introducción al libro *Comunicación y Derechos Humanos* (coordinado por Aimée Vega Montiel), 2012, Universidad Nacional Autónoma de México, pág. 17.

<sup>65</sup> Fuente:

[https://elpais.com/internacional/2017/12/07/mexico/1512676818\\_185554.html](https://elpais.com/internacional/2017/12/07/mexico/1512676818_185554.html)

Los migrantes nos ayudan a renovarnos porque traen nuevos puntos de vista. Uruguay ha recibido migrantes durante toda su historia, incluyendo las personas esclavizadas que no vinieron voluntariamente. La identidad que se ha consolidado y que podemos denominar uruguayez es el resultado de distintos grupos étnicos, la población aborigen de la que quedan descendientes, pero no comunidades indígenas. Los/as afrodescendientes traídos esclavizados/as han quedado en una situación de desigualdad estructural más grande. Mayoritariamente la migración de Medio Oriente, la euroasiática y la mediterránea europea se homogeneizaron en Uruguay, tamizada por la cultura secular y de igualdad social que hoy se ve desafiada por la diversidad migratoria, que no sólo plantea cómo se recibe a los que llegan de distintos lugares de Latinoamérica, sino que lleva a replantear cómo se configuró la uruguayez que reclama abrirse a la diversidad y preservar el relato de igualdad social.

**Nelson Villarreal Durán**

**Secretario de Derechos Humanos de Presidencia**





Esta publicación fue posible gracias al apoyo del Gobierno de la República Popular China.

Las opiniones aquí expresadas no reflejan necesariamente las del Gobierno de la República Popular China.

Secretaría de Derechos Humanos  
Presidencia de la República Oriental del Uruguay  
Convención 1366, 3er piso, Montevideo-Uruguay  
[www.derechoshumanos.gub.uy](http://www.derechoshumanos.gub.uy)  
[www.facebook.com/SDHUruguay/](https://www.facebook.com/SDHUruguay/)  
[twitter.com/SDHuruguay](https://twitter.com/SDHuruguay)  
[www.instagram.com/sdhuruguay/](https://www.instagram.com/sdhuruguay/)

