

“Cada uno puede tener la opinión que quiera”

Disputas sobre la definición de una política migratoria en Uruguay



Pilar Uriarte Bálamo¹

¹ Departamento de Antropología Social, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad de La República. Montevideo, Uruguay.
ORCID: 0000-0002-7406-5793
Correo electrónico: pilar.uriarte@gmail.com

Recibido:
septiembre de 2019
Aceptado:
diciembre de 2019
doi: 10.34096/runa.v41i1.7992

Resumen

El artículo propone un análisis de los dispositivos de control de ingreso y regularización de la permanencia de población migrante en Uruguay. Presenta los marcos jurídicos y administrativos puestos en juego para “gobernar” un flujo de población escaso en términos regionales pero fuertemente tematizado como problema social. Propone visualizar las políticas migratorias vigentes como una serie de dispositivos, por un lado universalizantes y homogeneizadores en su énfasis en el acceso a la documentación; y por otro, restrictivos y excluyentes en el carácter territorializado de acciones como la imposición de visados y militarización de fronteras. A partir de esto, busca comprender la conflictividad entre diversos actores en el campo en torno a la definición de si existen o no políticas de integración con perspectiva de derechos para la población migrante. La propuesta parte de un ejercicio de reflexividad antropológica a partir del cual se analiza la participación de la investigadora en las disputas por la redefinición de una política migratoria inclusiva.

Palabras-chave

Política migratoria; Integración;
Derechos humanos; Inmigración;
Uruguay

“Everyone can have the opinion they wish for”. Disputes over definitions on migration policies in Uruguay

Abstract

This paper puts forward an analysis on the income control and the migrant population permanence regularisation devices in Uruguay. It presents the legal and administrative frameworks at stake on “governing” a small population flow in regional terms but strongly themed as a social problem. The paper aims to visualize the current migration policies as a set of devices, on the one

Palabras clave

Migration policy; Integration;
Human rights; Immigration;
Uruguay



hand universalizing and homogenizing in their emphasis on documentation access; and on the other hand, restrictive and exclusive in the territorialized character of actions such as visa imposition and border militarization. From this, it seeks to understand the conflict between various actors in the field over the definition of whether or not there are integration policies with a rights-based approach for migrant population. The research is based on an anthropological reflexivity exercise over the researcher's participation in the disputes on redefining an inclusive migration policy.

“Cada um pode ter a opinião que ele quer”. Disputas sobre a definição da políticas migratória no Uruguai

Resumo

Palavras-chave

*Política migratoria; Integração;
Direitos humanos; Imigração;
Uruguai*

O artigo propõe uma análise dos dispositivos de controle de entrada e regularização da permanência da população migrante no Uruguai. Apresenta as estruturas legais e administrativas colocadas em jogo para “governar” um pequeno fluxo populacional em termos regionais, mas fortemente tematizado como um problema social. Ele propõe visualizar as atuais políticas de migração como uma série de dispositivos, por um lado universalizantes e homogeneizantes em sua ênfase no acesso à documentação; por outro, restritivo e exclusivo na natureza territorializada de ações como imposição de vistos e militarização de fronteiras. A partir disso, busca-se entender o conflito entre vários atores no campo em torno da definição de se existem ou não políticas de integração com uma perspectiva de direitos para a população migrante. A proposta é baseada em um exercício de reflexividade antropológica, analisando a participação da pesquisadora em disputas pela redefinição de uma política de migração inclusiva.

Introducción

Hace ya más de una década que el fortalecimiento de las políticas de control de frontera y limitación del ingreso de población migrante está presente en las propuestas a nivel estatal y supranacional en diferentes puntos del planeta. En el último período se han fortalecido también las retóricas restrictivas, nacionalistas y xenófobas en diferentes escalas que van desde líderes de gobierno a virulentos grupos de base, vehiculizados por la prensa y las redes sociales. Esta cara del control de la movilidad humana –refugio y migración– encuentra discursos análogos en otros campos y hacia otros actores sociales, y conforma así un frente conservador y regresivo en términos de legitimidad de los derechos humanos y del protagonismo del Estado en su tarea de garantizarlos.

El contexto del Cono Sur no es diferente. Con características propias y acordes con procesos históricos, sociales y políticos específicos, los gobiernos de Chile, Argentina y Brasil han acompañado esos movimientos al asumir gobiernos de derecha neoliberal y de extrema derecha. En ese marco, y con un gobierno de corte progresista, Uruguay parecería distanciarse de sus vecinos como una “excepción”. Con un territorio y población relativamente pequeños; un proceso de transición demográfica temprana, ya desde finales del siglo XIX (Pellegrino, 2013);

un alto índice de población urbana y una impronta cultural asimilada a los orígenes europeos y de espaldas a los aportes afro e indígena, la narrativa nacional oscila entre la idea de "la tacita del plata" y el "país trasplantado" (Ribeiro, 1972). La construcción identitaria apela a valores de modernidad, civismo, laicidad y tolerancia para construirse como un pueblo diferente del resto de América Latina. En este artículo propongo que esa supuesta excepcionalidad no reside en una cuestión de esencia sino de grado.

Más allá de la legislación migratoria con perspectiva de derechos y del establecimiento de una política de documentación flexible y de corte universalista, una gran parte de las acciones desarrolladas durante los últimos años han tendido a la restricción y enlentecimiento del ingreso de población migrante al país, lo que genera procesos de irregularización que potencian las vulneraciones de derechos. En la base de las decisiones y acciones llevadas adelante por el Gobierno subyacen lineamientos de control y restricción del ingreso de población extranjera al país. Esos lineamientos están atravesados por criterios raciales y moralidades de género y clase, a las que queda supeditado el acceso a derechos de las diferentes categorías de población migrante construidas por el establecimiento diferencial de visas.

La ausencia de lineamientos claros en relación con una política migratoria, la falta de mecanismos de producción y sistematización de datos que permitan el análisis demográfico, y la negativa a considerar especificidades de la situación de movilidad y desplazamiento en el conjunto de los contextos de vulneración de la población nacional son explícitamente señalados en las investigaciones llevadas adelante desde diversas disciplinas del campo de las ciencias sociales y humanas.¹ La carencia de recursos y dispositivos de atención, las dificultades relativas al acceso a la información, así como las demoras en la documentación son también presentadas como demandas por activistas de sociedad civil, entre quienes se incluyen colectivos de personas migrantes. La identificación, diagnóstico, análisis y denuncia de estas carencias constituyen un campo de acuerdo entre academia y sociedad civil. Esos señalamientos, sin embargo, no son bien recibidos por actores estatales al generar un contexto particularmente complejo para la comunicación y retroalimentación del diálogo necesario en pos de la construcción de una política migratoria con perspectiva de derechos humanos, tal como lo propone la retórica estatal.

Sin embargo, a pesar de estos desacuerdos que implican la evaluación de las medidas llevadas adelante, existen acuerdos conceptuales, o al menos de términos, que constituyen el campo de diálogo y negociación entre los diferentes actores. El "migrar como derecho" y los conceptos de "integración" e "interculturalidad" transversalizan todos los discursos, lo que opaca la polisemia de esas palabras y comprime las diferentes ideas de aquello que significa y de las medidas necesarias para alcanzarlos.

A lo largo del texto buscaré tender líneas de proximidad y distancia de las acciones estatales y no estatales vinculadas a la gestión de la movilidad humana y sus discursos "en clave de derechos humanos" en Uruguay. Asimismo, propongo algunas reflexiones en torno a las especificidades de la tarea de producción de conocimiento en sus diferentes momentos en un contexto en el que la percepción de la distancia entre retórica y acciones es subestimada y las proximidades entre actores de sociedad civil, academia y gobierno son sobreestimadas.

1. A este respecto ver Prieto, Robaina y Koolhaas (2016), Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) (2017), Fossatti y Uriarte (2018).

Entre militancia e investigación; o por qué la etnografía no es (solo) un método

Este artículo surge de una incomodidad política y su posterior elaboración etnográfica. Esa incomodidad se fue gestando en el tiempo, a partir de la participación periódica en instancias de diálogo con diversos actores estatales, la sociedad civil y la academia. Esas instancias son el principal espacio en que se confrontan evaluaciones y proyecciones de la situación de la población migrante en Uruguay, en ocasiones con fricciones importantes y acusaciones cruzadas.

Mariza Peirano (2014) nos alerta sobre la necesaria atención que debemos dar a todo aquello que nos enoja o descoloca, propone que en estos eventos podemos encontrar densidad etnográfica y potencial analítico. A pesar de conocer esa recomendación y transmitirla enfáticamente en situaciones de aula, para este caso, el proceso de elaboración fue tardío y da lugar a las reflexiones contenidas en este artículo casi cuatro años después de iniciado el trabajo de campo.

Propongo que las dificultades en mi tránsito de la experiencia personal al registro etnográfico y al análisis socioantropológico de estos desencuentros surge de una disección artificial y especulativa, aunque también operativa, de mi inserción en el campo en tanto investigadora y activista.

2. La asociación Idas y Vueltas fue fundada en el año 2003 con el objetivo de dinamizar redes de solidaridad entre familias en el país y migrantes en el exterior. En torno del año 2009, a partir de la mayor presencia de personas que retornaban al Uruguay, adaptó su modalidad de trabajo para responder a las necesidades de este nuevo contexto demográfico. A partir del 2011 ha comenzado a trabajar con migrantes internacionales que llegan al país. Así como el número de personas que ingresan ha ido en aumento, la asociación recibe cada vez más personas, que tienen en Idas y Vueltas un espacio de referencia para información, consultas sobre acceso a derechos o denuncias de discriminación o vulneración de derechos; tanto como un lugar de esparcimiento, o un techo donde pasar algunas horas, recibir un plato de comida o una muda de ropa limpia y seca. Por más información: www.idasyvueltas.org.uy.

Me aproximé a la Asociación Idas y Vueltas² en 2104, en la búsqueda de un espacio donde iniciar un trabajo etnográfico con la población migrante que estaba llegando al Uruguay. En ese momento, el flujo migratorio –detectado en datos estadísticos y recuperado por la prensa en clave sensacionalista– no era fácilmente observable en el espacio público o en las interacciones cotidianas tal como lo es en la actualidad en la ciudad de Montevideo. Los y las migrantes se presentaban como una población esquiva a las aproximaciones etnográficas, por lo que un acuerdo de trabajo con la asociación parecía un buen camino para el ingreso al campo.

Lentamente se inició un proceso de colaboración a través de la construcción de agendas comunes de investigación y extensión que fortaleció el vínculo. Actualmente, todo un grupo de profesionales y estudiantes de Antropología formamos parte de la asociación, y aportamos desde nuestras formaciones específicas al trabajo colectivo. Esta participación se ha convertido en una excelente plataforma para llevar adelante diferentes líneas de investigación en torno a migración, familia y parentesco; acceso a la vivienda, educación o salud. Simultáneamente, se ha generado un compromiso con otras tareas que hacen a la agenda de la asociación más allá de la producción de conocimiento: articulación con otros actores de la sociedad, producción de textos de comunicación y reivindicación de derechos, presentaciones públicas, participación en talleres de sensibilización y respuestas ante las demandas de la prensa.

Durante mucho tiempo, mi inserción en “el mundo de las migraciones” se sustentó en una ficción de desdoblamiento con dos formas y dos objetivos de trabajo dentro del campo: uno como académica y otro como activista. Esta división no estaba motivada en una visión positivista de la producción de conocimiento objetivo o neutral, hace tiempo abandonada por la disciplina,

la idea de que hay que mantener absolutamente divorciados el campo académico y el militante, posiciones que reducen el planteo a dos opciones posibles: la de devenir exclusivamente un académico o investigador universitario crítico [...] o bien, asumir

el desafío militante, cuyo destino parecería ser el abandono definitivo del mundo académico y de sus reglas de legitimación. (Svampa, 2008, p. 33)

sino de una cierta necesidad de operacionalizar el trabajo. Mi posición como investigadora o activista, según las circunstancias y contextos, me permitía –hasta cierto punto– sustraerme de actividades no deseadas y eludir la sobrecarga de tareas que, en muchos casos, implica la participación en colectivos y movimientos sociales. En los casos en los que era solicitada para tareas “extra-campo”, aquellas que no eran de trabajo directo con la población migrante, el rol de “investigadora dando una mano” me permitía mantener bajo control la demanda.

Por otro lado, esta división me permitía vincularme con operadores estatales, responsables de Gobierno y otros actores en campo desde un lugar militante. Esto me eximía del tabú disciplinar en torno a juzgar las ideas, discursos, decisiones y acciones de “los otros” en campo. Como activista, era posible zambullirme sin culpa en el enojo que me producían los actores del Gobierno, que aparecían ante mis ojos como necios, incompetentes y/o mentirosos. Reservaba así, las filigranas del relativismo metodológico y la comprensión de las lógicas nativas para las instancias “específicamente etnográficas” en las que mis interlocutores eran personas migrantes.

Así, estaba una mañana en casa, tomando el mate de rutina y escuchando en la radio una entrevista al presidente de la Junta Nacional de Migraciones. En determinado momento, el periodista refiere a una declaración en un medio de prensa escrita:

EC—En un reportaje en el diario *El País* de abril de este año hablaba la antropóloga Pilar Uriarte [...] sostenía: “El Estado no tiene un espacio que piense, dialogue y vincule con la población inmigrante, que cada vez está en situaciones más complejas”. Y agregaba que la forma de abarcar el problema es ineficiente. [...] ¿Qué contesta usted?

JM—Respeto mucho a la antropóloga Pilar Uriarte. [...] Cada uno puede tener la opinión que quiera. Del lado del Estado uruguayo tenemos una vinculación permanente con la sociedad civil, nos juntamos todos los días, porque cuando hablamos de la capacitación del funcionario público que hacemos, estamos hablando de capacitar a un funcionario sensible en la materia. Quien no esté sensible en esta materia no puede trabajar ni en la DNM ni en la Cancillería uruguayo.
EC—¿Qué quiere decir eso de que debe ser sensible?

JM— [...] Y, sensible porque hay que utilizar la empatía, el funcionario público tiene que ser un servidor público y tiene que entrar la empatía, atender a la gente como si fuera nuestra madre, nuestro mejor amigo, nuestro primo. Eso es lo que se profesa y lo que se hace. Quizás la antropóloga Pilar Uriarte no ha estado un día con nosotros en la DNM, se daría cuenta de cómo se atiende a la gente.³

Atónita y furiosa, comencé a reordenar en mi cabeza todos los argumentos por los cuales la apelación a la empatía y el trato amable no podía ni debía ser considerado una política migratoria o una herramienta de integración con perspectiva de derechos. No me faltaban definiciones conceptuales en torno a políticas públicas e información etnográfica para respaldar el argumento. Pero lo que aún era necesario desarrollar era cómo esas instancias “cotidianas” de militancia y vida académica podían ser integradas y puestas en diálogo. En palabras de Althabe y Hernández (2005), no se trataba de un problema de

3. “La mañana en perspectiva” Radiomundo, Montevideo, 23 de julio de 2018. <https://www.enperspectiva.net/tag/jorge-muino/>

implicación, sino de reflexividad. Esa sería la clave para una comprensión antropológica de las disputas del campo migratorio en torno a las definiciones de “política migratoria con perspectiva de derechos humanos”.

Presa del enfrentamiento, durante mucho tiempo, como en esa mañana, estuve intentando organizar argumentos, sin cuestionarme en un sentido antropológico sobre el significado de todas esas afirmaciones y su interés antropológico. “Cada uno puede tener la opinión que quiera”, pero esas opiniones, lejos de lo arbitrario o irracional, se sostienen en ideas y valores que informan lo que se entiende por integración, política pública y migración. Mi participación en la asociación estaba orientada en torno a ideas comunes en torno al “migrar como derecho”, en que la especificidad de la situación migratoria debía ser el eje central y ordenador de todas las acciones. Por el otro lado, las ideas de “perspectiva de derechos” de los agentes del Estado giraban en torno al trato empático y a la integración social “en igualdad de condiciones”. Para llegar a esa comprensión fue necesario asir el análisis de esos discursos a partir de las herramientas de la antropología, extrañando y relativizando los discursos oficiales y sus motivaciones, tanto como los que me orientaban como un actor más en campo –activista e investigadora de forma indivisible.

El análisis que aquí se desarrolla es un intento de desentrañar la lógica que subyace a los discursos oficiales y las distancias respecto de las lógicas de los miembros de colectivos de sociedad civil que integro. En esa distancia se localizaba la fuente de mi enojo y se cimienta el argumento de este artículo.

Las dinámicas migratorias y su relato: de la nostalgia a la novedad

En todos los casos, la inmigración es un fenómeno construido por la reflexión y nunca un problema que se define desde una realidad exterior objetiva. No hay posibilidades de hablar sobre esta sin, al mismo tiempo, darle existencia social (Gil Araújo, 2018). En gran medida es la preocupación por la movilidad en tanto problema social la que constituye, delimita y conforma el campo de la investigación. Particularmente en este caso, interesa aproximarnos a la normativa en torno a la migración tomando sus documentos como objetos entográficos. Siguiendo la propuesta de Hull (2012), ir tras lo informal y lo intersticial en la producción de diversas burocracias.

En el caso uruguayo, esto toma características particulares, dado que mucho antes de que la inmigración fuera visualizada como fenómeno significativo en términos estadísticos o como problema social en términos de integración y conservación de identidad nacional, fue definida normativamente y modelada a partir de la ley.

4. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18250-2008/76>.

La actual ley uruguaya de migraciones (N° 18.250)⁴ fue aprobada en el año 2008, en un contexto caracterizado por la salida de población nacional y la virtual ausencia de flujos inmigratorios. De 2008 en adelante, la descripción de la ley, su carácter moderno y garantista en términos de derechos humanos aparece como uno de los elementos centrales en la gran mayoría de los informes de investigación desarrollados en el país. La normativa parece ser determinante en la configuración del nuevo contexto demográfico, caracterizado por el saldo migratorio positivo y la tendencia al aumento del ingreso de población extranjera. La consolidación de esta tendencia parece explicarse en una opción racional, individual y colectiva que pondera las regulaciones

vigentes a otros factores a la hora de "elegir" el país de destino en los moldes de la teoría neoclásica de la migración (Arango, 2003).

Sin embargo, al analizar las acciones realizadas por el Estado uruguayo desde 2008 hasta la fecha no encontramos programas que faciliten, favorezcan o busquen viabilizar de forma específica los procesos de integración de la población migrante, más allá del acceso a la documentación. Tampoco cualquier otra acción organizada tendiente a abordar las especificidades de la población en situación de movilidad humana. Por el contrario, al analizar lo realizado hasta el momento se detecta una clara ausencia de líneas rectoras en el acompañamiento de los procesos de integración (Uriarte, 2019). En este sentido, señalamos una sobredimensión de las políticas de documentación dentro del territorio nacional, mediante acciones para la universalización del acceso a la cédula de identidad, combinada con el aumento de los requisitos para el ingreso desde el exterior.

Del análisis de las acciones estatales en torno a movilidad humana se destacan las resoluciones vinculadas a la población nacional y su descendencia que viven en el extranjero. Por un lado, disposiciones relativas a la facilitación del retorno a partir de exoneraciones e incentivos, así como programas de reinserción en el medio académico o productivo. Por otro, el establecimiento de canales de participación sociocultural para la población que no desea retornar. Otra serie de medidas que cobran importancia están vinculadas a la "retención" de la población frente a la posibilidad de migrar, fundamentalmente el sector más joven y educado. Ese recorte 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 residentes en el territorio y en el exterior.

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 sociocultural y adquisición de la ciudadanía (Taks, 2006; Moraes, 2012). Al mismo tiempo, estas políticas destacan por su carácter de participación indirecta. En la actualidad, Uruguay es el único país de América latina que no incorpora mecanismos para el voto de sus ciudadanos que residen en el exterior. Esa ambivalencia entre la preocupación por la vinculación de los "uruguayos en la diáspora" y las dificultades para garantizar el básico derecho a la participación política en la comunidad de pertenencia (Merenson, 2015) puede ser comprendida como un elemento dentro de la fuerte impronta territorial del Estado uruguayo en su proyección de ciudadanía y ejercicio de derechos.

En los más de diez años que la ley lleva en vigencia, la caracterización demográfica del país se ha transformado profundamente. En 2009 se produjo una estabilización del saldo migratorio, en principio provocada por el retorno de población uruguaya emigrada y sus familias; más tarde por la llegada de población migrante a partir de la incorporación del país a circuitos globales de movilidad humana. En ese marco, Cuba, Venezuela y República Dominicana representan los principales orígenes de la migración de este período⁵ (MIDES 2017). Con esta última migración, la preocupación de la sociedad uruguaya en torno a la movilidad humana se ha transformado de "la propensión emigratoria" a la "oleada inmigratoria" (Uriarte, 2019).

5. Históricamente, las poblaciones extranjeras con mayor presencia en Uruguay son las originarias de Argentina y Brasil, distribuidas en zonas de frontera. Uno de los principales motivos que impactan en la percepción de la migración latinoamericana no fronteriza es que se radican en la capital del país, desde donde se producen la gran mayoría de los mensajes periodísticos, académicos y estatales de circulación nacional.

Entre 1963 y 2019, durante el medio siglo previo a la aprobación de la ley, la dinámica migratoria estuvo caracterizada por la salida de población nacional al exterior. Se estima que en la actualidad en torno de 600.000 personas nacidas en el país residen fuera del territorio, en torno a un 18% de la población en territorio nacional para 2006 (Organización Internacional para las Migraciones [OIM, por su sigla en inglés], 2011). A este número se suman hijos y nietos de los nacionales emigrados que mantienen el derecho a la nacionalidad, para un posible cálculo de los “uruguayos por el mundo”. Este fenómeno ha sido ampliamente estudiado por las ciencias sociales, particularmente por la demografía, buscando comprender las características de la población emigrante y cuantificar los efectos de esa emigración en términos demográficos, económicos y sociales.⁶

6. Al respecto ver Fortuna, Niedworok y Pellegrino (1988) y Wonssewer y Teja (1983).

A su vez, estas investigaciones están vinculadas a lecturas de las dinámicas demográficas previas, en las que la inmigración era la tónica fundamental. Los discursos en torno a este tema durante la segunda mitad del siglo XIX y la primera del siglo XX van más allá de la descripción del propio fenómeno y son fundantes de toda una narrativa nacional de los orígenes y características identitarias del Uruguay (Vidart y Pi, 1969; Uriarte y Montealegre, 2018). La glorificación de los procesos de integración de la población inmigrante europea, sumada a la caracterización de crisis con la que habitualmente se leen los datos de población emigrada entre 1963 y 2009 y su perfil sociodemográfico, impactan fuertemente sobre las evaluaciones y elaboraciones discursivas en torno a los procesos de integración de las personas que comenzaron a llegar a partir de 2011 al Uruguay. Las ideas fuertemente arraigadas en el imaginario nacional, de un país construido a imagen y semejanza de Europa y amenazado por sucesivas crisis emigratorias, se vieron sacudidas por la repentina modificación del saldo migratorio y el ingreso de personas que en términos étnico-raciales y geopolíticos poco se asemejaban al imaginario del migrante europeo constructor de la nación. En muchos casos, la tónica de interpretación de este fenómeno fue la de una “reactivación” de la característica esencial del Uruguay: un país de inmigrantes. Pero la diferencia de origen de estos flujos migratorios, mayoritariamente de países latinoamericanos no fronterizos, decantó en la popularización de este proceso como “nuevos orígenes latinoamericanos”.

En contraste con los procesos de integración de la inmigración de fines del siglo XIX y comienzos del XX –naturalizados como exitosos–, las dificultades por las que atraviesa la población migrante contemporánea en sus procesos de inserción en la sociedad nacional son interpretadas como problemas intrínsecos al origen o a las características de dicha población y no como determinantes socioeconómicos de la comunidad de acogida (Uriarte y Ramil, 2017). En oposición a las narrativas sobre la emigración de uruguayos, la reivindicación de derechos es identificada como un desajuste en la correcta actitud del inmigrante en relación con su entorno.

Simultáneamente, el debate público actual en torno las dinámicas migratorias en el Uruguay puede ser organizado en dos grandes ejes. Por un lado encontramos la discusión pública en torno a “los migrantes” o a la migración como problema social. Inserto en la campaña electoral, el tema aparece como una de las cartas para juntar adhesiones a partir de la defensa de la posición social de los nacionales. El lema “*no tengo nada contra los inmigrantes, pero los uruguayos están primero*”⁷ de uno de los candidatos de derecha a la presidencia de la república resume una serie de posicionamientos conservadores que construyen dos categorías de población, nacionales e inmigrantes, y prioriza el acceso a derechos, bienes y oportunidades colectivas para una de ellas, no casualmente,

7. Vingnali, La diaria. Montevideo, 20 de agosto de 2019. <https://ladiaria.com.uy/articulo/2019/8/edgardo-novick-no-tenemos-nada-en-contra-de-los-inmigrantes-pero-primero-estan-los-uruguayos/>

los únicos que pueden ejercer el derecho a la participación política mediante el voto.

Con posicionamientos menos explícitos, pero en la misma línea de trazar una frontera entre la sociedad nacional y la población migrante, encontramos en la cobertura de prensa una fuerte presencia de abordajes de corte utilitarista. Se analiza el fenómeno migratorio a partir de su aporte al país en términos de mano de obra (calificada o no), mejoras en las proyecciones de la previsión social, transformaciones en la envejecida estructura demográfica o simplemente mayor apertura cultural, diversidad y cosmopolitismo –de la mano de más alegría y ritmo caribeño–. Lejos de la idea de “migrar como un derecho humano”, esta perspectiva que da un provisorio visto bueno a la inmigración –condicionada a los beneficios que representa– se da la mano con una construcción arbitraria de confluencias entre orígenes nacionales, trayectorias educativas y capacidades laborales (Fossatti, 2017). Se propone una jerarquía nacional relativa a los migrantes en cuya escala, en orden de utilidad decreciente, se coloca a las poblaciones venezolana, cubana y dominicana. Esas construcciones de nacionalidad –que poco tienen que ver con los indicadores sociodemográficos y las efectivas nacionalidades de origen– está atravesada por construcciones raciales que asimilan a la población afro a dominicana y blanca a la venezolana. La cobertura se complementa con noticias de corte sensacionalista en la que los sectores menos “útiles” o “aportantes” de la población migrante son presentados en doble papel de víctimas del crimen organizado / integrantes de mafias criminales en las cuales las moralidades proyectadas sobre los géneros ocupan un rol determinante (Uriarte y Ramil, 2017).

El segundo de los ejes en los que podemos organizar los discursos mediáticos en torno a migraciones refieren al Uruguay como elección de destino. Vinculados a relatos personales, historias de vida peculiares o de travesías extraordinarias encontramos una serie de coberturas en la que el proceso de emigración que desemboca en la llegada al país y el trayecto hasta una integración exitosa son el elemento central. Este tipo de noticias, con una fuerte impronta nacionalista, recogen una preocupación central en torno al lugar que Uruguay ocupa en la globalidad del proceso migratorio y en relación con otros países de la región y el mundo: en ese sentido, las características de Uruguay como país receptor y garante de derechos para la población extranjera –migrantes o refugiados–, los beneficios que la normativa vigente otorga y el marco general de acceso a derechos para la población. “¿Por qué eligen venir a Uruguay?” “En su opinión, ¿los migrantes vienen porque aquí tienen todos sus derechos garantizados?”, suelen ser preguntas que, en tanto investigadores o activistas en la temática migratoria, nos vemos en la disyuntiva de responder tanto a periodistas como a estudiantes que buscan adentrarse en los procesos de movilidad humana.

Así, tanto las elaboraciones académicas como las formas de comunicar por parte de la prensa sobre migración encuentran el nacionalismo en dos direcciones. Por un lado, en términos de *pensamiento de Estado* (Mera, 2008), inscriben la idea de Uruguay como un país excepcionalmente favorable para la recepción de la población migrante en la región. Aquí, una ley modelo materializa un país modelo, independientemente de cómo la normativa se traduzca en realidades.

Por otro lado, se trata de una forma de *nacionalismo metodológico* que parte del Estado-nación en su andamiaje jurídico como el espacio a partir del cual se observa y se contiene a los flujos migratorios, que se desprende de perspectivas que

permitan observar los fenómenos más allá de las fronteras de la unidad Estado-cultura-territorio (Llopis, 2007, p. 106). Como veremos a continuación, incluso cuando representa una muy buena versión de una ley migratoria con perspectiva de derechos humanos, la 18.250 no deja de ser una ley dentro de un movimiento regional e internacional de modernización legislativa (Novick, 2011).

Por último, el nacionalismo se manifiesta en términos de *provincialismo*: al refrendar la idea de un país moderno y con leyes ejemplares, se colabora en imponer la idea de que la población migrante “elige” venir al Uruguay en función de esas condiciones y otras más generadas por la agenda de derechos instaurada en el país.

Derechos y control: dos caras de la transformación de paradigmas

En paralelo, en un contexto en gran medida autónomo de esta discusión pero vinculado al debate en torno del país como destino posible y deseable, se procesa un diálogo “oficial” alrededor del ingreso de población migrante, la política migratoria y los derechos humanos. Ese debate está impregnado por la presencia y potencia de la ley de migraciones en tanto vector del proceso de integración al Uruguay. Entendida como modelo, debido a su perspectiva de derechos humanos, es presentada en algunos casos como punto de partida y de llegada de todas las acciones públicas; y en otros, como horizonte a ser alcanzado y del que nos encontramos aún lejanos; pero en todos los casos es un hito ineludible para la discusión.

El consenso en torno a las bondades de la ley se funda en algunos elementos como el reconocimiento del migrar en tanto un derecho humano, la equiparación de derechos para todos los habitantes del territorio independientemente de su origen nacional o su estatus migratorio, la no detención como herramienta para la regularización, el respeto a la identidad cultural y colectiva de la población migrante y el principio de no discriminación como vectores de los procesos de integración. Si bien se trata de una ley que se entiende como “modelo” en materia migratoria es importante señalar en el momento de su creación no estuvo aislada de transformaciones en la región. La interpretación habitual de ese cambio a nivel regional es la que propone que las nuevas legislaciones permitieron abandonar el “arcaico” paradigma que abordaba la migración como una cuestión de soberanía y seguridad nacional a otro, más contemporáneo y garantista, que propone la migración como un derecho humano y el derecho a migrar con derechos, condensado en la habitual expresión de “una normativa con perspectiva de derechos” (Uriarte, 2019).

Sin embargo, la recuperación de una retórica de derechos para referir al tema no necesariamente implica el abandono de programas de control de la movilidad humana a través y más allá de las fronteras nacionales. Siguiendo el análisis de Domenech (2013), podemos comprender cómo los cambios producidos en la primera década del siglo XXI en relación con las antiguas leyes migratorias con perspectivas securitistas son producto de una transformación a nivel global en los modos en que se aborda la migración internacional, en busca de generar un régimen global de control migratorio. Así, tanto normativas como políticas asociadas a este nuevo período harán énfasis en la gobernabilidad de los flujos migratorios a partir de su regularización de los canales de movilidad, en tanto proponen una gestión de los flujos migratorios “seguros, regulares y ordenados”. Esto significa mejorar el alcance y la eficiencia de los

dispositivos de registro y documentación de la población migrante tanto al atravesar fronteras, como en sus recorridos en territorio nacional y en diálogo con el Estado. El autor denomina a estas nuevas políticas migratorias "políticas de control con rostro humano".

Bajo la cobertura ideológica de esta nueva perspectiva técnico-política se desarrolla una política de control con rostro humano: amparado en el discurso de los derechos humanos para obtener la legitimidad necesaria para su instrumentación, el control sobre la inmigración irregular desplaza (no elimina) formas restrictivas o coercitivas, pero no con el propósito de hacer efectivos los derechos humanos de los inmigrantes, sino para obtener mayores resultados en la administración eficaz de los flujos migratorios. (Domenech, 2013, p. 2)

Para el Uruguay, parte de este proceso fue la creación de una nueva institucionalidad en temas migratorios, que incorporó otros actores a la temática y descentró relativamente el protagonismo que hasta el momento habían tenido los Ministerios de Interior y Relaciones Exteriores. La Junta Nacional de Migraciones, que tiene como función ser el espacio "asesor y coordinador de políticas migratorias del Poder Ejecutivo", fue creada por la Ley N° 18.250. En la junta se articulan representantes ministeriales de las áreas de Relaciones Exteriores, Interior, Desarrollo Social, Trabajo y Seguridad Social y Presidencia. Esta nueva institucionalidad no tiene, sin embargo, el objetivo de planificar o implementar políticas dirigidas a población migrante (emigración e inmigración). La ley no estipula organismos encargados de implementar dichas políticas, monitorearlas y/o evaluarlas, ni tampoco mecanismos para dotar de recursos las acciones a desarrollarse.

Hasta el momento, todas las actividades llevadas adelante por la JNM han sido referidas a mejoras en el acceso a diferentes formas de documentación y trámites administrativos: obtención y diversificación de visados; atención a problemas humanitarios; mecanismos especiales para niños, niñas y adolescentes o personas con problemas de salud u otras situaciones de vulnerabilidad; exoneración de costos en trámites, entre otras medidas vinculadas a la regularización de la situación migratoria y, por lo tanto, al acceso a la documentación. La introducción del requerimiento de visa para la población dominicana en 2014, de forma unilateral, así como el mantenimiento y desbalance de requisitos entre las visas para Cuba y Uruguay se conectan directamente con la idea de un conjunto de procesos de documentación orientado al control y gobierno de los flujos migratorios.

La instauración y el mantenimiento de visas son interpretados por la sociedad civil y académica como una contradicción a las orientaciones dictadas por la ley, ya que, si bien la Ley 18.250 reconoce el derecho a migrar, el ejercicio de ese derecho es reglamentado de forma diferencial en función del origen nacional. Al analizar la distribución del requerimiento de visas en el mapa, se observa una geopolítica racializada que construye mecanismos discriminatorios en el ejercicio del derecho a migrar, como en la posibilidad de acceder a los derechos una vez que las personas se encuentran residiendo en territorio nacional.

Dos de los tres países latinoamericanos no fronterizos con mayor presencia en el país, Cuba y República Dominicana, están abarcados por el requerimiento de visa (MIDES, 2017). 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 pueden ser leídas a contrapelo de la garantía de la migración como un

derecho: 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 del 10 de octubre de 2018. Esas disposiciones refieren a la gestión del ingreso de población, la primera en forma directa, al hacer más burocrática, costosa y arbitraria la posibilidad de llegada al país para las personas que llegan de República Dominicana. La segunda al criminalizar y tornar cuestión de soberanía nacional el ingreso irregular de población cubana que, aun sin obtener la visa, ingresa por la frontera seca omitiendo los controles migratorios.

Para la población cubana, la exigencia de visado es previa a la promulgación de la Ley 18.250. 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 con mayor presencia en el país. La amplia mayoría de los ciudadanos cubanos llegan sin el trámite de visa previo, lo que genera las dificultades para regularizar la situación migratoria en territorio y la obtención de la documentación. Las situaciones de vulnerabilidad de quienes residen 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 obstáculos en la 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 y del patrullaje en frontera y su militarización.

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. Sin embargo, sí 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 (MIDES, 2017). Más allá de afectar de forma diferencial y dirigida el derecho a migrar de ciudadanos dominicanos a partir de la imposición de obstáculos administrativos, el decreto afectó otro de los derechos garantizados en los artículos 1 y 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 (Uriarte y Urruzola, 2108). 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 obstaculiza el ejercicio del derecho a la convivencia familiar y comunitaria garantizado por la Convención de Derechos del Niño (Organización de las Naciones Unidas (ONU), 1998) y las Directrices de las Naciones Unidas sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños (ONU, 2010) y el Código de Niñez y Adolescencia (Poder Legislativo, 2004).

La (cédula de) identidad como llave para la integración

Durante las primeras décadas del siglo XXI y a partir de la llegada al gobierno de una alianza política de izquierda, Uruguay inició un intenso proceso de modernización y readecuación de sus instituciones. Ese camino estuvo caracterizado por su impronta progresista con énfasis en la integración social y los derechos humanos como líneas rectoras de las acciones de gobierno –al menos, discursivamente–. En ese marco se produjo la incorporación de formatos digitales⁸ a la administración y la 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 cual el número de identidad representa el código de casi cualquier interacción con la administración pública.

8. La implementación del Plan Ceibal en el modelo One Laptop Per Child y la conectividad en escuelas primarias y espacios públicos fueron el buque insignia de ese proceso.

El acceso al documento de identidad implicó, mediante el número y la conexión a Internet, la puerta de acceso al Estado y, por tanto, a la ciudadanía. Pero tal como fue presentado en la sección anterior, estos "avances" en términos de ciudadanía pueden ser leídos también como tecnologías de control. Según Jardim (2017), los sistemas de documentación modernos tienen como objetivo inscribir a la persona en el orden social y son, por lo tanto, cartas de referencia, de reconocimiento social. Simultáneamente, son tecnologías del Gobierno para el control de las poblaciones. Para los migrantes, la posibilidad de adscribirse en el marco del Estado a partir del uso de estas dos tecnologías de gestión (manejo de herramientas digitales y documentación) y la imposibilidad de construir pertenencia por fuera de estas, hacen del acceso a la cédula de identidad no solo un derecho, sino un requerimiento que expande "los ojos" del Estado, al potenciar y transversalizar su capacidad de control.

En abril de 2012, tras la aprobación y la reglamentación de la ley de migraciones, una de las acciones que llevó adelante el Poder Ejecutivo fue la puesta en marcha del "Plan de Respuesta Rápida", mediante el cual toda persona que iniciaba su trámite de residencia podía acceder a la cédula de identidad en pocos días, y luego continuarlo en mejores condiciones para el cumplimiento de los requisitos para la obtención de residencia. El sistema de respuesta rápida fue y sigue siendo presentado a la sociedad uruguaya y a la comunidad internacional como uno de los pilares en el cumplimiento del derecho a migrar. En cierta forma, es el eje de aquello que podríamos llamar "la política migratoria uruguaya".

Aquí surge uno de los primeros entredichos en torno a la respuesta del Estado en relación con la migración. El debate se centra en la falta de "rapidez" de la respuesta y la eficiencia del sistema 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 el ingreso de población fue escaso y la demanda de documentación se mantuvo estable. A medida que los flujos se fueron intensificando, la capacidad de respuesta administrativa no ha acompañado el número de solicitudes. 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. Esta demora genera dificultades en casi todas las dimensiones del proceso de integración/inclusión social. En una política cimentada en la obtención de la documentación, las dificultades generadas por su ausencia o demora se amplían en relación con otros contextos. Por otro lado, el sistema de respuesta rápida actúa en los trámites de residencia cuando el ingreso al país se hace regularmente, pero

no para las situaciones de irregularidad generadas por el requisito de la visa y las dificultades en obtenerla. El ingreso al 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 de la documentación.

El lugar que ocupa el documento de identidad en las representaciones colectivas sobre la política migratoria puede ser analizado a partir de la propuesta de Suárez Navas (1999) en torno al *"fetichismo de los papeles"*. La autora propone pensar los documentos como fetiches en la medida en que son presentados como entidades que pueden construir por sí mismas mecanismos para el acceso a derechos mediante la regularización / legalización de la permanencia en el territorio. Esto resulta de la naturalización de las relaciones sociales que otorgan al mundo material agencia social.

Como la mercancía en el sistema capitalista, los "papeles" adquieren un valor abstracto desligado de las relaciones sociales que sustentan la administración de la ley. [...] El "fetichismo de los papeles" se relaciona con la "magia" de convertirse en un "sujeto jurídico": hay rituales regulados por la administración y la burocracia que en teoría apelan a un ámbito de decisión judicial supuestamente "autónoma" (más allá del control humano), capaz de garantizar derechos y reconocer a las personas como sujetos jurídicos. (Suárez Navas, 1999, p. 4)

El principal efecto de este proceso de fetichización de la cédula de identidad es transformarla en un fin en sí mismo, y no en una herramienta para hacer efectivo el acceso a derechos. La cédula de identidad aparece como "el derecho" por excelencia. Así, la política migratoria toma cuerpo a partir del supuesto de que la regularización de la permanencia en el territorio implica (formalmente) la garantía de derechos, mediante la posibilidad de acceso a los programas de apoyo a la población en situación de vulneración implementados para la población (nacional) en general. Esta propuesta puede ser entendida como una política con perspectiva de derechos humanos, si y solo si, además de aceptar el valor absoluto de la documentación, incorporamos la idea de que las necesidades de la población migrante y las vulnerabilidades específicas de las situaciones de movilidad humana como migración y refugio pueden ser asimiladas a las de la población nacional. Es aquí donde surge otro de los desajustes entre lo que sociedad civil espera de la política y lo que el Gobierno propone y que señalo como el nudo central de conflictos.

Las acciones llevadas adelante por el Gobierno presentan un claro corte universalista –poco explicitado discursivamente pero claramente desplegado–, tanto en las acciones como en las inacciones referidas a la población migrante. La asimilación de todas las instancias de integración social a la obtención de la cédula implica asumir que no existen distancias o especificidades entre el acceso a los derechos de la población nacional y la extranjera. En la asociación entre política de documentación y política migratoria subyace una pretendida similitud entre los procesos de inclusión social de la población nacional y los de la población extranjera. 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. Mediante esta operación se exime al Estado de otras responsabilidades en torno a la construcción de una política específica.

Esa pretensión de homogeneidad es desacreditada por la sociedad civil, que demanda perfiles específicos en los dispositivos implementados por los

programas de atención a la población. Las violencias cotidianas que constituyen el día a día de un gran porcentaje de la población migrante dejan de manifiesto que, aun documentados, los procesos de inclusión de la población migrante en la sociedad nacional son complejos y requieren de herramientas que apunten al reconocimiento de las especificidades de las situaciones de desplazamiento, así como a la diversidad cultural, religiosa, lingüística y doméstica, entre otras. El derecho a la identidad cultural –consagrado en la ley– va mucho más allá de la identidad formal consignada en la cédula de identidad. Un gran esfuerzo del diálogo de la sociedad civil con el Estado gira en torno a visibilizar la necesidad de políticas específicas, que den cuenta de esas situaciones de violencia producidas y reproducidas en el seno de la sociedad nacional. La ausencia de un abordaje en relación con esas especificidades representa el núcleo de la demanda que la sociedad civil realiza al gobierno y que lleva a postular la ausencia de una política migratoria. A su vez, la política de documentación como política migratoria funciona como respuesta y acusación de incompreensión del Gobierno hacia la sociedad civil. En términos generales, es posible decir que ambas partes llevan razón, al interior de su propia lógica.

En este sentido, es necesario llamar la atención respecto de que los procesos referidos –universalización del registro de identidad y digitalización de la interfase de comunicación con el Estado– están asociados a la impronta universalista que impregna el debate de acceso a derechos en el país. En líneas generales, se asocia igualdad a homogeneidad y, por tanto, a la descaracterización cultural y la no-especificidad de las necesidades a ser resueltas. Esta es una característica que se remonta a la propia conformación histórica del país.

A lo largo del proceso de consolidación de una identidad nacional uruguaya, el lugar de la diferencia étnica y cultural fue siendo restringido a espacios acotados y folklorizados. Las políticas étnicas vinculadas a la otredad cultural o racial abordaron esas diferencias como un “aspecto secundario” que debía subordinarse en la experiencia individual y colectiva a la participación social en tanto ciudadanía abstracta y abstraída de las históricas matrices de opresión del colonialismo interno.

Dado que el constructo cultural denominado Uruguay tuvo su pilar fundamental en el arte de aunar con homogeneidad, el lugar otorgado al Otro cultural fue construido bajo la égida del Otro-integrado. Así, los indígenas, los gauchos –figura rural premoderna que emerge dentro de la mitología nacional como noble y bárbara al mismo tiempo–, los afrodescendientes y los inmigrantes europeos y de otras latitudes fueron tratados como un rico material pre-ciudadano, cuyas características y elementos definitorios culturales debían quedar resguardados en segundo lugar, quedando como posición relevante –y prioritaria– el ser uruguayo. (Guigou, 2010, p. 164)

Simultáneamente, la participación plena en la sociedad nacional se codifica mediante emblemas de participación institucional de carácter universalistas, como la moña azul y la túnica blanca para la escuela pública, o las computadoras del Plan Ceibal que a partir de 2007 actualizan el dispositivo de universalización / homogeneidad de mayor alcance en el país. Ese modelo parece actualizarse al observar la forma en que el respeto a la identidad cultural de la población migrante es codificado (por ejemplo, en el sistema educativo) mediante performatividades folklorizadas (Uriarte y Montealegre, 2018).

Así, además del carácter universalista, en oposición a la impronta específica o focalizada de las políticas reclamadas, es necesario señalar el carácter

asimilacionista de las acciones gubernamentales. Incluso cuando su discursividad es articulada en torno a expresiones como integración y respeto a la identidad cultural, la exigencia para la ciudadanía plena implica la asimilación de las necesidades concretas a la codificación de vulnerabilidad construida para la población nacional. Para comprender ese proceso es necesario retomar las ya clásicas consideraciones de Sayad (2011) respecto de las formas en que las acciones sobre los migrantes son evaluadas en función de terminologías y tecnicismos que buscan (sin conseguirlo) sustraerse de los mandatos de protección de una identidad nacional, oficial y socialmente sancionada.

A modo de cierre: la retórica de los derechos humanos y la producción de conocimiento

De lo visto hasta ahora podemos concluir que el proceso de discusión y construcción colectiva de la Ley 18.250 –donde confluyeron iniciativas estatales y de los movimientos sociales– y los modelos de gestión de los flujos migratorios posteriores a su aprobación y reglamentación parecen no coincidir. El diálogo entre los diferentes actores vinculados al tema se mantiene, pero las evaluaciones de la situación y las proyecciones en los caminos que deberían seguir se distancian. Sin embargo, los actores gubernamentales y las retóricas de derechos humanos vinculadas a los fenómenos de movilidad humana no parecen distanciarse en cuanto a sus contenidos entre el primer y el segundo momento. Los cambios producidos no hablan de fracturas o discontinuidades en la política y sus efectores, sino de rápidas transformaciones en los flujos migratorios que integran al Uruguay en sus circuitos como país de pasaje o de destino. Estas han empujado los límites de las disposiciones previstas para la migración, y la respuestas dadas por el Estado no se han transformado para acompañar el dinamismo del fenómeno. Los procesos de integración en pequeña escala de la población migrante en Uruguay, hasta 2011, parecían acompañarse mejor a la pauta de integración/asimilación de la política de documentación. La transformación en la escala no solo generó dificultades en la posibilidad de respuesta del sistema de documentación, sino que habilitó un contexto de vulneración y violencia para muchos de los y las migrantes. Las dificultades en el acceso a la vivienda digna y las formas en que la población local abusa de ofertas irregulares son un claro ejemplo de esto (Fossatti y Uriarte, 2018). Esta, como otras situaciones por las que atraviesa la población migrante hace explícitas las distancias entre los discursos oficiales y la configuración de la normativa / institucionalidad / práctica, identificada en gran parte de las investigaciones en el campo de las migraciones contemporáneas en Uruguay. Tal como propone Jardim (2017), el proceso de documentación no puede ser visto como la forma de resolver las formas diferenciales en que Estado y sociedad nacional se relacionan con la población inmigrante. Uno de los principales problemas en los espacios de diálogo entre investigadores, sociedad civil y actores estatales está justamente en la negación de esa especificidad y en la asimilación de la política migratoria a la política de documentación. En todos los casos, el acceso a la documentación o su demora representan un elemento constitutivo de los caminos de integración social. Pero todos van más allá de ese elemento, al mostrar vulneraciones hacia la población migrante, ausencias y violencias del Estado y de sus operadores, puntos ciegos de las normativas, imposiciones de los que acogen en relación con los que llegan.

Anclados en la definición de una normativa modelo, los actores estatales en diferentes funciones cierran fila atrás de la política de documentación, mientras desconocen o desvalorizan cualquier señalamiento. En ese contexto, el lugar

de producción de conocimiento, desde una posición “anfibia”, como propone Svampa (2008, p. 31), que habilite el análisis mediante los diferentes medios que componen “el mundo de las migraciones”, se hace indispensable. Las reflexiones aquí presentadas conectan desarrollos analíticos con experiencias de diálogo con actores diversos, desde el compromiso militante por el desarrollo de una política migratoria integral. Del análisis de los componentes de sus y exposición pública, surge la respuesta de los actores oficiales. En esa confrontación de ideas salen a la luz los valores que orientan las acciones y decisiones tomadas por ellos, que en un análisis en profundidad de la forma en que esas políticas se articulan con formas más amplias de comprender valores como integración y derechos.

Sobre la autora

Licenciada en Ciencias Antropológicas por la Universidad de la República, máster y doctora en Antropología Social por la Universidade Federal de Rio Grande do Sul. Profesora adjunta del Departamento de Antropología Social, FHCE-UDELAR. Coordinadora académica del Centro de Estudios Interdisciplinarios Migratorios, FHCE-UDELAR. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores, SNI-ANII.

Financiamiento

El artículo se enmarca dentro del plan de trabajo del Régimen de Dedicación de la Comisión Sectorial de Investigación Científica de la Universidad de la República,

Agradecimientos

A los integrantes de la Asociación Idas y Vueltas y de la Red de Apoyo al Migrante.

Referencias bibliográficas

- » Althabe, G. y Hernández, V. (2005). Implicación y reflexividad en Antropología. En V. Hernández y C. Hidalgo editoras, *Etnografías globalizadas* (pp. 71-88). Buenos Aires: Sociedad Argentina de Antropología.
- » Arango, J. (2003). La explicación teórica de las migraciones. Luces y Sombras. *Migración y desarrollo*, 1, 1-30. Recuperado de https://webs.ucm.es/info/gemi/descargas/articulos/42ARANGO_La_Explicacion_Teorica_Migraciones_Luces_Sombras.pdf
- » Domenech, E. (2013). “Las migraciones son como el agua”: Hacia la instauración de políticas de “control con rostro humano”. *Polis [en línea]*, 35. Recuperado de <http://journals.openedition.org/polis/9280>
- » Fossatti, L. (2017). Cocinando al migrante ideal. La construcción mediática de la figura del inmigrante contemporáneo en Uruguay. Presentación en las *II Jornadas de Investigación en Comunicación*. FIC-UDELAR. Montevideo, diciembre 2017. Recuperado de <http://ji.fic.edu.uy/wp-content/uploads/2018/06/GT5-Fossatti-Fern%C3%A1ndez-COCINANDO-AL-MIGRANTE-IDEAL.pdf>
- » Fossatti, L. y Uriarte, P. (2018). Viviendo sin derecho. Migraciones latinoamericanas y acceso a la vivienda en Montevideo. *La Rivada*, 11, 42-60.
- » Gil Araújo, S. (2018). Las políticas migratorias como herramientas de construcción social. *Revista Temas de Antropología y Migración*, 10, 86-93.
- » Guigou, L. (2010). Etnicidad y laicismo en el Uruguay. En C. M. Rita editora. *Un paese che cambia Saggi antropologici sull'Uruguay tra memoria e attualità* (pp. 163-181). Roma: Centro Informazioni Stampa Universitaria.
- » Hull, M. (2012) Documents and Bureaucracy. *Annual Review of Anthropology*, 41, 251-267. doi: <https://doi.org/10.1146/annurev.anthro.012809.104953>
- » Jardim, D. (2017). *Imigrantes ou refugiados. Tecnologias de controle e as fronteiras*. Jundiá: Paco.
- » Llopis, R. (2007). El “nacionalismo metodológico” como obstáculo en la investigación sociológica sobre migraciones internacionales. *EMPIRIA. Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, 13, 101-117. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2330070>
- » Mera, G. (2008). De problema estatal a problema sociológico. Políticas migratorias y discursos científicos en torno a la distribución espacial de los inmigrantes en las ciudades. Trabajo presentado en el *III Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población*, ALAP. Córdoba – Argentina, 24 al 26 de septiembre. Recuperado de http://www.alapop.org/alap/files/docs/congreso2008/ALAP_2008_FINAL_124.pdf
- » Merenson, S. (2015). Del “exilio” a “la diáspora”. Lenguajes y mediaciones en el proceso de diáspora uruguayo. *Horizontes Antropológicos*, 21(43), 211-238. doi: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-71832015000100009>
- » Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) (2017). *Caracterización de las nuevas corrientes migratorias en Uruguay. Nuevos orígenes latinoamericanos: estudio de caso de las personas peruanas y dominicanas*. Montevideo: MIDES.
- » Moraes, A. (2012). La diáspora en plural: ciudadanía transnacional entre inmigrantes uruguayos en Porto Alegre (Brasil). *Temas de Antropología y Migración*, 3, 61-76.

- » Novick, S. (2011). Migraciones en el Cono Sur: políticas, actores y procesos de integración. En B. Feldman-Bianco, L. Rivera Sánchez, C. Stefoni, M. I. Villa Martínez, editores. *La construcción social del sujeto migrante en América Latina. Prácticas, representaciones y categorías* (pp. 111-146). Quito: FLACSO.
- » Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2011). *Perfil Migratorio del Uruguay*. Montevideo: OIM.
- » Peirano, M. (2014). Etnografía não é método. *Horizontes antropológicos*, 20(42), 377-391. doi: <http://dx.doi.org/10.1590/so104-71832014000200015>
- » Pellegrino, A. (2013). Uruguay: cien años de transición demográfica. *Migración y desarrollo*, 11(20), 186-207.
- » Prieto, V., Robaina, S. y Koolhaas, M. (2016). Acceso y calidad del empleo de la inmigración reciente en Uruguay. *REMHU*, 24(48). doi: <http://dx.doi.org/10.1590/1980-85852503880004809>
- » Ribeiro, D. (1972) *Configuraciones histórico culturales americanas*. Montevideo: Centro de Estudios Latinoamericanos.
- » Sayad, A. (2011). *La doble ausencia*. Barcelona: Anthropos.
- » Suárez Navaz, L. (1999). La construcción social del fetichismo de los papeles. *VIII Congreso de Antropología Social*. Recuperado de https://www.academia.edu/206547/La_construccion_social_del_fetichismo_de_los_papeles._Ley_e_Identidad_en_la_frontera_sur_de_Europa
- » Svampa, M. (2008). *Cambio de época. Movimientos sociales y poder político*. Buenos Aires: CLACSO; Siglo XXI.
- » Taks, J. (2006). Migraciones internacionales en Uruguay: de pueblo trasplantado a diáspora vinculada. *Theomai*, 14, 139-156. Recuperado de <http://revista-theomai.unq.edu.ar/numero14/ArtTaks.pdf>
- » Uriarte, P. (2019). Del dicho al hecho. Algunas consideraciones sobre la implementación de una política migratoria con perspectiva de derechos humanos. En *Movilidad humana* (pp. 38-51). Montevideo: Secretaría de los Derechos Humanos, Presidencia de la República Oriental del Uruguay.
- » Uriarte, P. y Montealegre, N. (2018). “Al menos un puñado de gurises”. Una experiencia de reasentamiento de niños sirios en Uruguay. *Athenea Digital. Revista de pensamiento e investigación social*, 18(1), 91-112. doi: <https://doi.org/10.5565/rev/athenea.2217>
- » Uriarte, P. y Ramil, R. (2017). Racismo epistemológico y antropologías locales, reflexiones sobre una experiencia. En *Horizontes críticos sobre afrodescendencia en el Uruguay contemporáneo. Anales de la Primera Jornada sobre Afrodescendencia en Uruguay* (pp. 31-39). Montevideo: MIDES.
- » Uriarte, P. y Urruzola, J. (2018). Las mujeres, los niños y las niñas también migran. Corrientes migratorias latinoamericanas en Uruguay desde una perspectiva de género. *Encuentros Latinoamericanos*, 2, 23-48.
- » Vidart, D. y Pi, R. (1969). *El legado de los inmigrantes*. Vol. II. Montevideo: Nuestra Tierra.

Otras referencias consultadas

- » Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1989) Convención sobre los derechos del niño. Madrid: Unicef. Recuperado de <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>

- » Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2010) Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños. Recuperado de <https://www.unicef.org/spanish/videoaudio/PDFs/100407-UNGA-Res-64-142.es.pdf>
- » Poder Legislativo, Uruguay. (2004). Código de la Niñez y la Adolescencia N° 17823. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/codigo-ninez-adolescencia/17823-2004>
- » Poder Legislativo, Uruguay. (2008). Ley de Migraciones N° 18250. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18250-2008/76>
- » Poder Legislativo, Uruguay. (2018) Tareas de vigilancia y apoyo a organismos con jurisdicción y competencia en la zona fronteriza Ley N° 19.677. Recuperado de <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/docu6601489429187.htm>