

La política migratoria del Estado uruguayo

Álvaro Portillo

*Si el agua es una fuerza de la naturaleza,
la emigración es una fuerza de la historia.
El desafío no es cómo detenerla, sino cómo dirigirla.*

GEORGE ALAGIAH

LA HISTORIA de los pueblos en su proceso civilizatorio ha sido una historia de migraciones. Desde tiempos inmemoriales, los grupos humanos se han desplazado por diversos motivos pero siempre bajo un movimiento constante. Es más, según estudios antropológicos, es en las migraciones en donde se debe encontrar la clave del desarrollo de la humanidad.

Hasta la segunda mitad del siglo XX, las migraciones tuvieron una fuerte impronta traumática. Las dificultades en las comunicaciones, tanto de bienes como de mensajes y personas, implicaban que los grupos emigrantes sufrieran un verdadero desarraigo en su nueva localización, rompiendo literalmente los vínculos con sus lugares de origen. Ello tenía implicaciones distintas en función de las causas del flujo migratorio; en los casos de catástrofes, guerras o persecuciones, la migración incrementaba su componente dramático por la inexistencia de una voluntad de desplazarse.

Por lo general, la mayoría de los procesos migratorios de los últimos siglos se debieron a la búsqueda voluntaria de nuevas y mejores condiciones de vida, con lo cual el trauma de la separación que implica la migración no desaparece, pero se mitiga en tanto es una decisión voluntaria ocasionada por un deseo de superación y mejoramiento de las condiciones de existencia.

La emigración uruguaya

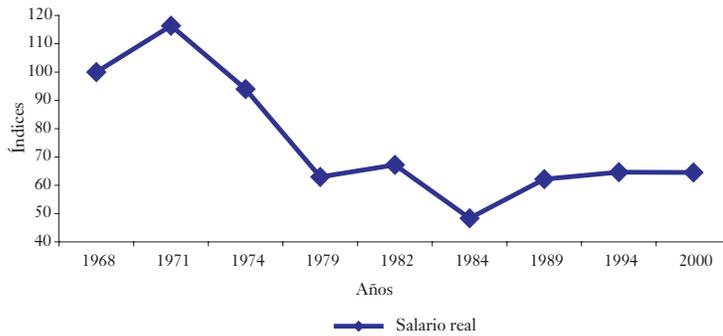
Desde sus orígenes en tiempos de la conquista y colonización, Uruguay es una tierra que fue siempre un lugar de llegada, dado que poseía escasos contingentes de pobladores. Con ritmos muy diferentes en cuanto a los flujos de población inmigrante, mantuvo siempre saldos positivos al recibir más población de la que emigraba. Esta dinámica se alteraría en la segunda mitad del siglo XX, momento en que comenzó la expulsión constante de población, continuando hasta nuestros días. No fue un fenómeno inexplicable ni menos aún el resultado de una catástrofe natural. En un cierto sentido podría decirse que sí se trató de una catástrofe, pero enteramente provocada por la voluntad de los seres humanos, a partir de causas históricas directamente vinculadas con intereses sociales concretos.

En las primeras décadas de la historia del Uruguay moderno, en el lapso que va desde finales del siglo XIX hasta los años sesenta del siglo XX, se erigió un país en donde su forma de desarrollo y el conjunto de instituciones construidas permitieron importantes niveles de distribución de la riqueza, buen nivel educativo, convivencia democrática y amplios consensos nacionales en torno al proyecto de país que discurría. Fue en buena medida un país ideal para recibir gente en dificultades que abandonaba sus lugares de origen.

El modelo de desarrollo que hizo posible esa casi idílica sociedad uruguaya moderna de la larga primera mitad del siglo pasado entró en crisis en los años sesenta. Esta situación originó un largo periodo de inestabilidad política y económica, con protestas y enfrentamientos en donde emergieron intereses sociales en pugna que peleaban por modelos de sociedad diferentes. La dilucidación de ese conflicto tuvo ribetes trágicos: destrucción de la democracia, persecución de la oposición social y política y terrorismo de Estado; todo ello al servicio de la imposición de un nuevo modelo de desarrollo que permitiera un relanzamiento del patrón de acumulación capitalista en términos de recuperar los márgenes de rentabilidad perdidos en un esquema tal.

De acuerdo con la gráfica 1, se puede observar la evolución del poder adquisitivo del salario en esa época, o bien, los índices de pobreza.

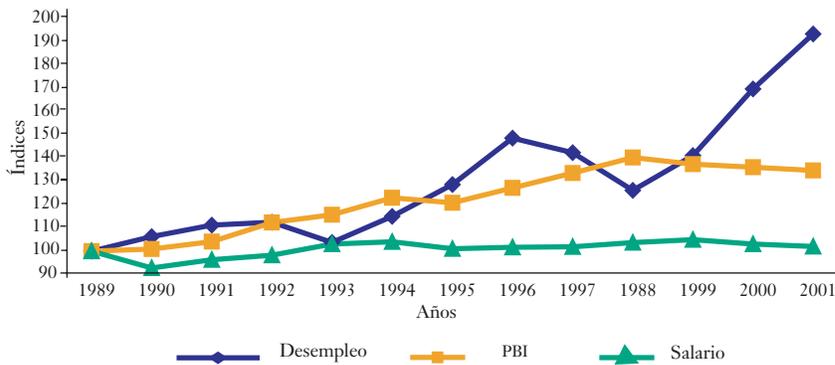
GRÁFICA 1



Fuente: Instituto Cuesta-Duarte.

Asimismo, de acuerdo con la gráfica 2, se observa la evolución de la distribución del producto interno bruto, marcando con nitidez el trasfondo de la conflictividad que existió en ese periodo de la historia nacional.

GRÁFICA 2



Fuente: Instituto Cuesta-Duarte.

A nivel estructural, al inicio de la dictadura se adoptó un modelo de apertura de la economía que trajo aparejado el desmantelamiento de buena parte de la industria nacional, así como un nuevo esquema en las relaciones laborales, en donde quedó cancelada la negociación colectiva, la presencia de los sindicatos como defensa de las condiciones del

trabajo, y su sustitución por un regreso al capitalismo primigenio de la contratación individual. Durante el largo periodo iniciado en esa época no solamente se presentaron coyunturas de muy alto desempleo, sino en términos generales, un empeoramiento de las condiciones de trabajo, con importante presencia de subocupación, trabajo por cuenta propia, inseguridad laboral y desamparo del trabajador en todo sentido.

La imposición violenta del nuevo modelo no solamente implicó encarcelamiento, exilio, asesinatos y desapariciones para los opositores, sino que además constituyó la principal causa para que diera inicio el flujo emigratorio en Uruguay. Sin tener que ver necesariamente con razones políticas, un muy importante caudal de uruguayos y uruguayas consideraron que las nuevas condiciones de vida que les planteaba el país no eran aceptables. Represión, empobrecimiento y falta de oportunidades constituían un cuadro de aliento a la aventura de la emigración.

En Uruguay este fenómeno era nuevo, dado que, como se ha dicho, hasta ese momento lo característico era recibir personas y no expulsarlas. Pero esa misma historia encerraba una vocación universalista que, en el contexto del importante desarrollo educativo y cultural de la sociedad en su conjunto, permitió generar en mucha gente la difícil decisión de emigrar. Dicho de otra forma, determinadas condiciones sociales y culturales en un nuevo escenario de postergaciones y dificultades inauguraron un generalizado comportamiento emigratorio vigente hasta la fecha.

El proceso emigratorio se ha caracterizado por grandes flujos en algunos momentos históricamente muy identificables. De acuerdo con el cuadro siguiente, se puede observar cómo se comportaron estos grandes flujos a lo largo de distintas épocas. Con mucha fuerza y claridad se ve cómo en los dos momentos de mayor crisis del país es cuando se produce el mayor empuje emigratorio. En ese sentido, el primer periodo corresponde a la imposición del modelo vigente a través de la dictadura, presentando el primer y más intenso flujo emigratorio. Le sigue en términos cuantitativos el periodo reciente a partir del año 2002 donde se produce la crisis del sistema financiero, con la paralización de la economía y todas sus secuelas de desocupación y carencias.

<i>Periodo</i>	<i>Número de emigrantes</i>
1963-1975	207,736
1975-1985	177,822
1986-1996	98,730
1996-2003	91,747
Total	569,675

Fuente: Con base en información del Ministerio de Estado.

En Uruguay, la emigración está indisolublemente vinculada con los avatares del proceso de acumulación capitalista. Se trata de una sociedad que ha incorporado la alternativa de emigrar como mecanismo de defensa ante las crisis cíclicas de la economía. Paradójicamente, ello se ha consolidado en la medida en que las migraciones ya consumadas permiten la existencia de redes en muchos países del mundo, lo cual facilita la decisión del migrante, pues en los posibles destinos siempre existen connacionales a quienes recurrir en el proceso de instalación.

El perfil social de la población migrante puede observarse en las gráficas. Cabe destacar la temprana edad de quienes emigran, factor que ha contribuido a acentuar el envejecimiento de la sociedad ya que la pauta de crecimiento vegetativo no ha sido alterada. Otro rasgo relevante es que se trata de grupos con niveles educativos superiores al promedio en el país. Finalmente, destaca la presencia mayoritaria de hombres, situación frecuente en las poblaciones migratorias.

A más de 35 años de iniciado el proceso de emigración, hoy existe una situación muy particular que se expresa en aproximadamente 460,000 uruguayos en el exterior. Considerando a sus descendientes, la cifra llega a los 600,000, o sea, más del 12 por ciento de la población fuera del país.

Esta diáspora se distribuye en muchas sociedades de acogida. En primer término, la colectividad más numerosa se localiza en Argentina. De acuerdo con estimaciones, se trata de unos 130,000, principalmente en Buenos Aires y su área metropolitana. En un segundo rango, hay importantes colectividades uruguayas en Brasil, Estados Unidos y España; en estos países hay colectividades de entre 30,000 y 50,000. Un tercer grupo de países que concentra colectividades de aproximadamente 10,000 integrantes son Australia, Canadá, Israel y Venezuela. Finalmente, hay una

presencia de colectividades de hasta 2,000 integrantes en Suecia, Francia, Italia y Paraguay, y, en menores cantidades, en otros múltiples países.

Este vasto contingente de migrantes ha presentado algunas características destacables en tanto particularidades de esta inmigración. En primer término, se observa una capacidad para insertarse pacífica y armónicamente en las sociedades de acogida. No se han presentado episodios de conflicto entre las colectividades uruguayas y sus sociedades receptoras. Por el contrario, hay múltiples ejemplos de una gran integración, uno de cuyos indicadores es la importante presencia de uruguayos ejerciendo actividades de gobierno o legislativas, como es el caso de Australia, Argentina, España e Israel.

Uno de los aspectos más interesantes de esta migración es la significativa lealtad hacia el Uruguay de buena parte de esta diáspora. Esta lealtad se ha expresado en variadas y permanentes acciones de solidaridad con el Uruguay; una fuerte movilización para hacer posible el reconocimiento de sus derechos políticos para ser ejercidos extraterritorialmente, y la frecuencia de visitas y comunicaciones con la familia y su comunidad de origen.

Comparativamente, ello no se observa en otras colectividades de emigrantes en donde pareciera que se da con más fluidez el proceso de desarraigo. Una posible explicación de ello es que, en el caso uruguayo, la población emigrante abandona su país de origen como consecuencia de un cambio involutivo que no está dispuesta a soportar. Dicho de otra forma, el uruguayo mantiene en su memoria la imagen de un Uruguay que en otro tiempo fuera ejemplar en muchos aspectos y que además era capaz de darle trabajo, educación y prosperidad a la mayoría de sus integrantes.

Por el contrario, en la mayoría de las experiencias migratorias, en particular latinoamericanas, la emigración es la salida a una situación de pobreza estructural existente desde tiempo atrás. No es frecuente que el migrante guarde un recuerdo de prosperidad de la sociedad que abandona. Ello es muy importante para comprender su nueva inserción y el grado de adhesión a su sociedad de origen. Para decirlo en términos metafóricos, en Uruguay la victoria deportiva de Maracaná encarna la materialización de un país real, que existió y que fue muy bueno en muchos aspectos. Ese recuerdo es el que de alguna manera explica una tan persistente adhesión de los uruguayos en el exterior, confiando en una posible reconstrucción de país capaz de devolver lo que aún existe en el recuerdo.

El Estado uruguayo y la emigración

A lo largo de estas casi cuatro décadas de emigración de uruguayos, el Estado prácticamente no hizo nada al respecto. De hecho fue asumido como una consecuencia “natural” de la lógica del mercado laboral, en donde la libre voluntad individual de las personas se expresaba en la decisión de abandonar el país. Desentrañando con más sutileza esta postura, puede afirmarse que el sistema político dominante consideró como un alivio el alejamiento de este contingente de uruguayos, asumiendo que de lo contrario podrían transformarse en grupos de presión contra los gobiernos en turno por las políticas que venían aplicándose. Solamente algunas pocas intervenciones pueden destacarse en lo referente a la emigración.

Una de ellas, tal vez la más importante, fue la experiencia de la Comisión del Reencuentro formada en 1985 a la salida de la dictadura, la cual desempeñó un papel activo y muy positivo fundamentalmente en el aliento al regreso de todos los exiliados políticos. Se formuló un conjunto de normas de apoyo y promoción al regreso, se instaló una oficina de información, se promovieron préstamos y el acceso a la vivienda, entre otras cosas. De hecho, la tarea de esta comisión se detuvo a los pocos años, en buena medida gracias a que se habían cumplido los objetivos de atender la emigración producto del exilio. Se estima que 20,000 uruguayos emigraron por razones de persecución política directa. La cifra es considerable pero no es de magnitud en relación con la migración en su conjunto.

Varios años después, en 2001, se constituye el programa Vinculaciones producto de un acuerdo entre el Fondo de Población de Naciones Unidas, la Universidad de la República y la Cancillería. Este programa surge como un esfuerzo por identificar y registrar a los uruguayos “altamente calificados” residentes en el exterior. Habiendo constatado la importante presencia de emigrantes uruguayos con alta calificación, algunos desarrollándola en el exterior, se trataba de conocer esa situación para poder diseñar posibles políticas de vinculación.

Si bien el Ministerio de Relaciones Exteriores participó activamente en la tarea de convocar y registrar, al interior del Poder Ejecutivo no se pudo lograr prácticamente ninguna medida trascendente, ni siquiera que se reuniera la Comisión Interministerial creada para tal efecto. De hecho, el mayor compromiso con este programa estuvo a cargo de la Universidad y del Fondo de Población.

Un capítulo especial debe dedicarse al análisis del Servicio Exterior Uruguayo, al cual por su propia naturaleza le correspondía una relación directa con tan voluminosa emigración. Contrariamente a ello, la realidad fue muy distinta. Cuando comienza el primer flujo migratorio coincidente con el ascenso de la dictadura, el Servicio Exterior queda inserto en un mecanismo abiertamente represor de todo tipo de oposición social o política al gobierno de la dictadura. Se cursan instrucciones para el fichaje de opositores, e inclusive con órdenes de realizar tareas de inteligencia y de difusión propagandística a favor del gobierno. En especial el Plan Cóndor encuentra en el Servicio Exterior una de sus expresiones y puntos de apoyo.

Para esas épocas, la diplomacia uruguaya ya desde tiempo atrás estaba inserta en las coordenadas de la Guerra Fría y, por consiguiente, con una fuerte dependencia de la política exterior norteamericana. El Plan Cóndor es tal vez la expresión más servil y acabada de esa diplomacia con efectos letales para muchos opositores latinoamericanos en la región, en tanto la expresión extraterritorial del terrorismo de Estado.

Obviamente, ese triste periodo hizo que la emigración uruguaya no solamente no encontrara apoyo en sus funcionarios del Servicio Exterior, sino que tuviera miedo y rechazo hacia una burocracia que miraba a los migrantes como sospechosos y los clasificaba de acuerdo con los criterios de calificación A, B y C, inclusive para el otorgamiento de los servicios consulares. Una de las anécdotas más trágicas de ese periodo fue la negativa de una embajada uruguaya de dar curso al traslado de las cenizas de un uruguayo muerto en el exterior, por tratarse de un sujeto requerido por el gobierno.

El regreso a la democracia marca un cambio en esta diplomacia policial; quedan abolidas todas las prácticas persecutorias y las tareas de inteligencia. No obstante, los funcionarios eran los mismos, las nuevas instrucciones retoman un curso institucional democrático, pero sin ninguna directriz en referencia a la emigración. Ello condujo a que por la vía de los hechos, en los años subsiguientes, continuara el divorcio entre el Servicio Exterior y la creciente diáspora de uruguayos. Era frecuente un trato indiferente o desdeñoso hacia un conjunto vasto de usuarios de las oficinas consulares hacia los cuales no existía ninguna previsión especial. De hecho, se asumía la inercia de una normativa y un estilo de relaciones

con la diáspora conforme a las épocas en que no existía emigración en Uruguay.

La nueva política hacia los emigrados: “la patria peregrina”

El nuevo gobierno nacional que asume funciones en Uruguay a partir del 1o. de marzo de 2005 representa un cambio radical con respecto a la postura histórica del Estado que se había venido desarrollando. Con base en un profundo estudio de la situación y un estrecho contacto con diversas organizaciones de la sociedad civil vinculadas con el proceso de la emigración, se asumen una serie de compromisos programáticos, los cuales se han constituido en el sustento de la política vigente en ejecución.

El objetivo fundamental de esta nueva política puede sintetizarse en la búsqueda de una integración plena a la vida nacional del conjunto de los uruguayos residentes en el exterior a través del ejercicio de la ciudadanía extraterritorial. Es decir, concebir y poner en práctica todas aquellas reformas institucionales y medidas de política que permitan que los uruguayos desde el exterior participen activamente en su sociedad de origen. Esto tiene que ver con el ejercicio de los derechos políticos, una insistente y generalizada demanda de la diáspora uruguaya; pero va mucho más allá, ya que también se prevén un conjunto de actividades y procesos de tipo cultural, económico y social, de manera que efectivamente se haga posible esa integración.

Asumiendo la magnitud de la emigración, no se busca el retorno inmediato de aquellos que han elegido vivir en el exterior. Ello no sería posible porque seguramente hay muchos uruguayos satisfechos con la nueva vida emprendida y, por otro lado, Uruguay no presenta hoy las condiciones propicias para dar empleo y buena calidad de vida a un número tan grande de ciudadanos. Sin perjuicio de trabajar para facilitar el retorno de quienes así lo deseen, el objetivo central es integrar desde el exterior mismo a la diáspora.

La frase acuñada por el presidente, doctor Tabaré Vázquez, para definir la emigración en tanto “patria peregrina” precisamente intenta reflejar este concepto dinámico de una patria sin fronteras y en movimiento. Para la implementación de esta nueva política, se decide insertarla en el Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante una nueva dependencia

creada al efecto que es la Dirección General de Asuntos Consulares y Vinculación.

Esta opción tiene presente que la mejor forma de poder ir a buscar a los uruguayos del exterior es a través del propio Servicio Exterior y en especial de sus oficinas consulares. Ello, además de referir estas nuevas competencias a un espacio institucional existente y con competencias similares, significa una optimización de los recursos existentes aunque conlleva el reto de operar en la reconversión funcional y cultural de un servicio que nunca desarrolló una política de estas características.

Se trata de aprovechar la presencia tentacular del Servicio Exterior en el mundo para desde allí propiciar la nueva vinculación que se desea con la diáspora. Afortunadamente, no obstante la importante dispersión de la emigración en varios países del mundo, es posible afirmar que en todos los lugares en los que existen colectivos significativos de uruguayos, hay alguna modalidad de representación diplomática en cualquiera de sus modalidades.

El escenario institucional de la vinculación

Esta nueva política supone en primer término la creación de un escenario instituido de la vinculación, que sea el lugar en que el Uruguay del exterior se exprese y se relacione cotidianamente de manera institucional con el Estado uruguayo. Este escenario se compone de tres factores:

- Registro de nacionalidad y ciudadanía.
- Portal de Internet.
- Consejos Consultivos en tanto participación ciudadana desde el exterior.

El registro persigue ante todo convocar a los uruguayos que, de manera explícita, desean reafirmar su vinculación jurídico-política con Uruguay. Sabido es que, con frecuencia, en los procesos migratorios de la envergadura del que ha sufrido nuestro país, hay un significativo contingente de connacionales que con el correr del tiempo, en el proceso de inserción en las nuevas sociedades de acogida, debilitan y hasta abandonan su deseo de vinculación con su madre patria. Por lo tanto, lo que se desea es precisar quiénes quieren continuar el vínculo y, para los que así lo deseen, se convoca a esta inscripción en el registro. Por su parte,

esta información será de mucho valor para procesar una mayor cantidad de datos sobre los lugares en que residen los uruguayos y, en lo posible, hacer pública esta información.

El portal de Internet cumple la función de hacer posibles comunicaciones fluidas entre la diáspora y los de adentro, e inclusive entre todos horizontalmente. Se trata de un medio de información de utilidad, permanentemente actualizada, sobre trámites, actividades, normas, información periodística, opiniones, notas, etcétera.

La participación ciudadana en el exterior: los Consejos Consultivos

El nuevo gobierno instalado el 1o. de marzo de 2005 encarna entre sus compromisos programáticos una muy decidida estrategia de transformación en el estilo de gobernar y en la relación institucional entre el Estado y la sociedad. Desde una plena reafirmación de la democracia representativa, se asume que en ella existen insuficiencias y carencias en el plano del desarrollo de la vida democrática. A partir del retorno a la vigencia de los derechos y la legalidad desde la caída de la dictadura, Uruguay experimentó un modelo de democracia férreamente representativa, cuyos principales teóricos fueron precisamente los gobernantes y sus respectivos partidos a lo largo de los 20 años que implicó este periodo.

En muchas oportunidades, la sociedad uruguaya evidenció rechazos a esa forma de gobernar tan ajena a un diálogo respetuoso y permanente con la gente más allá de los estrictos ámbitos institucionales. La experiencia del gobierno de Montevideo desde 1990 puso de manifiesto la posibilidad y las grandes virtudes de otro enfoque de la democracia en donde la gente fuera mucho más que un elector pasivo cada cinco años. La descentralización participativa de Montevideo y, sobre todo, el nuevo estilo de gobernar oyendo a la gente, trasladándose personalmente a los lugares en donde existen los problemas, compartiendo las dificultades codo con codo y, en particular, evitando en todo momento la gestión estrictamente de escritorio, tan deslegitimadora del diálogo directo, constituyó un valioso antecedente que nutre la actual propuesta de gobierno.

Desde esa experiencia y con la maduración de una concepción teórica que fue forjándose en la última década, en el programa del actual gobierno se definieron una serie de propuestas que fueron englobadas genéri-

camente bajo el título de El Uruguay Democrático. Esas propuestas ya han empezado a ponerse en marcha y consisten en:

- Formulación del proyecto de ley para la convocatoria y funcionamiento del Consejo de Economía Nacional.
- Reconocimiento y compromiso de la puesta en funcionamiento de las nuevas instituciones aprobadas en la última reforma constitucional en materia de coordinación y distribución de recursos entre la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y las intendencias, nuevas prácticas que por la vía de los hechos la administración anterior no había puesto en funcionamiento.
- Compromiso de jerarquizar al Congreso de Intendentes en los términos en los que la nueva Constitución establece, y que tampoco había sido aplicado.
- Conformación de Juntas Locales al interior de los municipios. En los departamentos en los que ganó el progresismo, en los primeros actos de gobierno se ha procedido a la histórica convocatoria de las juntas, hecho que en algunos casos nunca había ocurrido y en otros estaba cancelado desde hacía varias décadas. En el caso de Montevideo, con su rica experiencia de 15 años, existe un compromiso de iniciar una intensa revisión de estos antecedentes de cara a su potenciación en las nuevas circunstancias.
- En el ámbito nacional, se ha instalado el diálogo en los principales temas sectoriales: la convocatoria a los consejos de salarios y los convenios colectivos para el abordaje de las condiciones del trabajo y su remuneración, el llamado a los actores directa o indirectamente vinculados con la educación para la discusión de los cambios a procesar, lo mismo con motivo del Sistema Nacional de Salud, los derechos humanos, y varios otros temas nacionales de valor estratégico que están en la agenda y que seguramente transitarán por estos nuevos cauces de diálogo para su abordaje.
- Finalmente, una expresión de esta nueva ingeniería institucional, es la creación del Departamento 20 y la propuesta de consejos consultivos, como un espacio para la participación ciudadana extraterritorial a efectos de hacer posible la tan ansiada incorporación activa a la vida nacional de esa importante parte de la sociedad uruguaya que reside en el exterior.

Los consejos consultivos están concebidos como típicos organismos de la sociedad, ni responden ni están subordinados al Estado. El sentido de su existencia es la unión de la colectividad uruguaya en donde sea que esté y en particular si existe en el lugar una representación del Servicio Exterior en tanto la expresión del Estado uruguayo.

Se trata de un ámbito en donde la calidad de ciudadano uruguayo es la condición exclusiva para su pertenencia. Un espacio de unidad nacional necesariamente amplio para la gran pluralidad de posiciones políticas, religiosas, filosóficas y de distintas sensibilidades. Para que ello sea posible, se ha definido que el reconocimiento de los consejos consultivos como los interlocutores legítimos del Estado uruguayo expresado en sus oficinas del Servicio Exterior, solamente debe cumplir con unos pocos preceptos muy generales pero indispensables, que pueden resumirse en dos grandes definiciones:

- La inclusión de la totalidad de la colectividad uruguaya en el lugar que manifiesta su voluntad de participar.
- El respeto a una forma de funcionamiento democrático y transparente que se exprese en elecciones periódicas de sus autoridades, funcionamiento abierto y cristalino, rendición de cuentas y, en general, los grandes preceptos bien conocidos en cuanto a un funcionamiento claramente democrático.

Será cada Consejo Consultivo en su propio ámbito y de acuerdo con las características específicas de los distintos lugares, el que decidirá el estatuto concreto de funcionamiento, su aprobación y su puesta en práctica.

Habiendo revisado varias experiencias internacionales de estados que han definido modalidades de relacionarse con sus connacionales en el exterior, se consideró que lo más coherente con la propuesta global de este gobierno implicaba una gran flexibilidad y respeto por la autoorganización de las colectividades para garantizar su protagonismo autónomo y activo. Para ello, en primer término, debe aceptarse que la organización en consejos consultivos es un acto de voluntad y no de imposición y, en segundo término, en caso de darse, el estatuto de funcionamiento y su agenda de actividades son enteramente autónomos y flexibles encontrando sus límites exclusivamente en las grandes definiciones que se mencionaban en cuanto a la plena inclusión de todos los connacionales y la forma democrática de funcionamiento.

De manera expresa no se ha deseado construir el vínculo institucional a partir de una alianza con las organizaciones existentes. Todas ellas son plenamente válidas y dignas de respeto, pero la organización de las colectividades debe ser un ámbito mucho más amplio y plural que

estas asociaciones. Seguramente habrán de cumplir un importante papel en la organización de las colectividades como ya lo han venido haciendo y está fuera de toda duda la continuidad de su vigencia en el nuevo contexto, como dinamizadores de la vida de la diáspora y espacios particularizados para sensibilidades específicas que encuentren allí afinidades más profundas que meramente la nacionalidad.

Es importante destacar que los consejos consultivos pueden tener un ámbito de competencia muy amplio, tanto como lo encuentren deseable o realizable. En primer lugar, es claro que deberán desempeñar un papel muy importante en su contribución al mejor funcionamiento del Servicio Exterior. Se trata de comenzar a funcionar conjuntamente con estas oficinas para sugerir cambios y mejoras, advertir carencias, señalar vacíos, etcétera, constituyéndose en un referente de la sociedad civil con respecto a estas oficinas estatales que por su localización fuera del país nunca habían tenido la posibilidad de beneficiarse con un sano y respetuoso control ciudadano, que estuviera permanentemente operando para mejorar y lograr una gestión más eficiente y con el debido espíritu de servicio que debe caracterizar a toda función pública.

La experiencia de la descentralización municipal de Montevideo fue muy reveladora de la potencialidad de este control ciudadano a efectos de potenciar, dignificar y mejorar la gestión estatal. Pero estos consejos pueden y deben ser mucho más que esto. Son espacios para cultivar el encuentro y la recreación entre la colectividad, promover la solidaridad con el Uruguay, desarrollar la difusión de nuestra cultura dentro y fuera de la colectividad, promover el comercio exterior uruguayo e inversiones hacia el país, generar servicios importantes y necesarios para la colectividad, movilizarse para la solución de problemas existentes ante las autoridades del país de acogida o ante el Estado uruguayo, por señalar solamente algunos de los aspectos que en el presente ya existen como temas de interés entre los uruguayos del exterior.

Los consejos consultivos ni sustituyen ni determinan la estructura funcional del Servicio Exterior, el cual forma parte del Estado y está sujeto a las normas de profesionalismo de todo funcionario público. En su relación con las oficinas del Servicio Exterior, los consejos serán instancias ciudadanas que estarán comunicando sus deseos, propuestas, demandas o sugerencias, las cuales serán debidamente apreciadas por

las autoridades consulares como lo deben ser en todos los ámbitos de la gestión estatal por parte de cualquier ciudadano.

Por su parte, en su agenda de prioridades y programa de realizaciones, los consejos consultivos serán enteramente resolutivos en tanto actores autónomos que deciden sus acciones y solamente deberán rendir cuentas ante sus integrantes. Adicionalmente, una vez consumado el reconocimiento de los derechos políticos que hoy no se pueden ejercer cuando se reside fuera del país, desde los consejos consultivos también habrá oportunidad de contribuir a esta participación política tan anhelada.

Una condición de estos consejos es el Registro de Nacionalidad y Ciudadanía. A través de este registro, se pretende reafirmar la vinculación de los uruguayos del exterior. No se trata de una información sociológica, se busca convocar a una formalidad con valor jurídico y vinculante que va mucho más allá del interés por conocer el número y las características de la diáspora.

La patria peregrina hoy es un vasto conglomerado heterogéneo de compatriotas que viven en muchos países, quienes siempre han manifestado un mensaje de solidaridad, un marcado interés por conocer lo que pasa en el país, una recurrente nostalgia por un tiempo y un espacio pasado que ha dado lugar a tanta expresividad artística en la música, la literatura, la plástica y la dramaturgia.

Es probable que un significativo contingente de esos compatriotas hoy haya perdido su sentido de pertenencia al Uruguay; es muy explicable y hasta justificable. Pero lo importante es que una gran cantidad de uruguayos en el exterior siguen llevando dentro de sí a nuestro país. Han debido padecer la indiferencia, la prescindencia y hasta el rechazo por parte del Estado uruguayo durante los últimos 35 años. Hoy es un nuevo tiempo en donde habrá que lograr todo lo que hasta ahora no se ha hecho.

Lo importante a destacar desde una perspectiva de política de Estado, es que la nueva estrategia no solamente se basa en el deber ético de reparar una vergonzosa y condenable omisión, sino que también se sustenta en las enormes potencialidades que ofrece para un país pequeño como el nuestro tener a más de un 10 por ciento de su población esparcida por el mundo y muchos de ellos con el enorme deseo de vincularse a la vida nacional y colaborar en el desarrollo y las transformaciones profundas que nuestro país requiere y ha iniciado.

