



FLACSO
2022

POLÍTICAS DE VINCULACIÓN Y GOBERNANZA DE LAS MIGRACIONES INTERNACIONALES DE AMÉRICA DEL SUR. DERECHOS CIUDADANOS. EL CASO URUGUAYO.

Lic. Fabián Muñoz Rojo

Uruguay Integrado

Anl. Sist. Carlos Maciel

Eje temático 09: Migraciones, refugio y movilidad humana

V Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales. *“Democracia, justicia e igualdad”*

FLACSO URUGUAY. www.flacso.edu.uy. Teléf.: 598 2481 745. Email: secretaria@flacso.edu.uy



FLACSO 2022

Introducción

Esta investigación sobre “El Caso Uruguayo” surge en el año 2022, como emergente del proceso de participación colectiva de los uruguayos emigrados en la búsqueda de una mayor calidad democrática, a la luz de los cambios operados en las democracias del mundo, en relación a su participación electoral. El Uruguay ha quedado relegado en varios aspectos en ese sentido, y con un gran déficit legal y administrativo, al condicionar la participación ciudadana de los uruguayos en el exterior, desde hace décadas.

Esta investigación contiene miradas desde diferentes ópticas de las ciencias sociales y políticas, en consonancia con las nuevas formas de gestiones multidisciplinarias modernas, que muestran un escenario multifacético, interdisciplinario e intergeneracional, para la dilucidación de diferentes entramados que estarían impidiendo una mayor participación ciudadana de los uruguayos en el exterior, y manteniendo una situación de exclusión de decenas de miles de uruguayos y con ello un deterioro de la calidad democrática del Uruguay.

Hacemos nuestras las palabras de Carmen Beramendi en el inicio del acto de celebración de los 10 años de FLACSO Uruguay:

“El sentido de FLACSO en el Uruguay es producir conocimiento para la política pública...Y creemos además que es un desafío enorme cómo articular esto en procesos de innovación y de aprendizaje con nuevos horizontes”.

En el ejercicio de los diversos derechos comparados que mostraremos – Derecho Comparado Electoral y Derecho Comparado Administrativo - entre lo instrumentado en otros países en su relación con sus connacionales en el exterior y la situación del Uruguay, se podrá apreciar que estamos



FLACSO 2022

lejos de considerar que se está aplicando en el Uruguay una política pública moderna, democrática e inclusiva.

En aras de transmitir rápida y contundentemente el objetivo buscado, sólo pretendemos mostrar como la política pública iniciada en el 2005 en el Uruguay no tiene las concreciones necesarias para ser considerada una política pública, a pesar de los grandes avances realizados. También mostraremos cómo la legislación uruguaya no está a la altura de los procesos modernos democráticos, que incluye el aggiornamento de la administración y de la gestión pública.

Se visualiza en la mayoría de los países de América Latina la incorporación de elementos jurídico-políticos que muestran la voluntad de incorporar a la vida política a sus ciudadanos que por distintas causas han migrado.

El hecho de residir fuera del país no produce el efecto de perder nuestra ciudadanía uruguaya. Somos objeto y sujeto del derecho ciudadano actual; como más de 500.000 que residimos en el exterior, y que no poseemos el derecho al ejercicio del voto desde el exterior.

Este es nuestro caso que queremos compartir.

Pertenecemos a una generación diezmada como consecuencia de la crisis de la década del 60 y principios de 70. Y somos parte de la migración contemporánea, con el agregado de los emigrados con la crisis del año 2002, que alcanzó a miles.

Esta ponencia en este ámbito académico viene a intentar mostrar la lucha y las tensiones conceptuales que se ponen en juego. También los posibles caminos a transitar, teniendo en cuenta la compleja problemática actual.



ESTRUCTURA DE LA PONENCIA DE INVESTIGACIÓN DEL "CASO URUGUAYO"

1. La migración internacional y la uruguaya. Los procesos democráticos.
2. El Departamento20
3. El comienzo de un proceso inclusivo de los uruguayos en el exterior, y los procedimientos autorizados del Servicio Exterior en los 46 Consulados uruguayos
4. Conclusiones y reflexiones de la investigación

La migración internacional y la uruguaya. Los procesos democráticos.

La migración es un proceso consustancial a la especie humana, que representa una dimensión constitutiva de la globalización conformando el tercer flujo de circulación, junto con los capitales y bienes.

Informa la Agencia de las Naciones Unidas Para los Refugiados (ACNUR) que más de 100 millones de personas se vieron obligadas a migrar, alcanzando un nuevo máximo, alertó el organismo de la ONU en un informe difundido el 17 de junio de 2022. También la UNICEF brindó un informe que cerca de 37 millones de niños se vieron desplazados hasta finales de 2021 en todo el mundo, el mayor número registrado desde la II Guerra.¹

En la emigración uruguaya el devenir del tiempo derivó en una denominación más englobante, social y políticamente hablando, que aunque no haya adoptado aún una legalidad, tiene legítimamente ganado un lugar entre los uruguayos todos, y es el término "Departamento20": dentro de la República Oriental del Uruguay hay 19 departamentos; el



FLACSO 2022

número 20 es en el que habitan los uruguayos a lo largo y a lo ancho del mundo.

Nadie es profeta en su tierra. Hace seis años, en el año 2016, el Departamento 20, por primera vez, participó en una mesa en el 6° Encuentro de Migración y Ciudadanía² mostrando la situación de los uruguayos en el exterior, en especial el tema del voto que fue presentado por el entonces miembro del Instituto Nacional de Derechos Humanos del Uruguay, Juan Raúl Ferreira.

Somos una especie en viaje

No tenemos pertenencia, sino equipaje Vamos con el polen en el viento

Estamos vivos, porque estamos, en movimiento Nunca estamos quietos

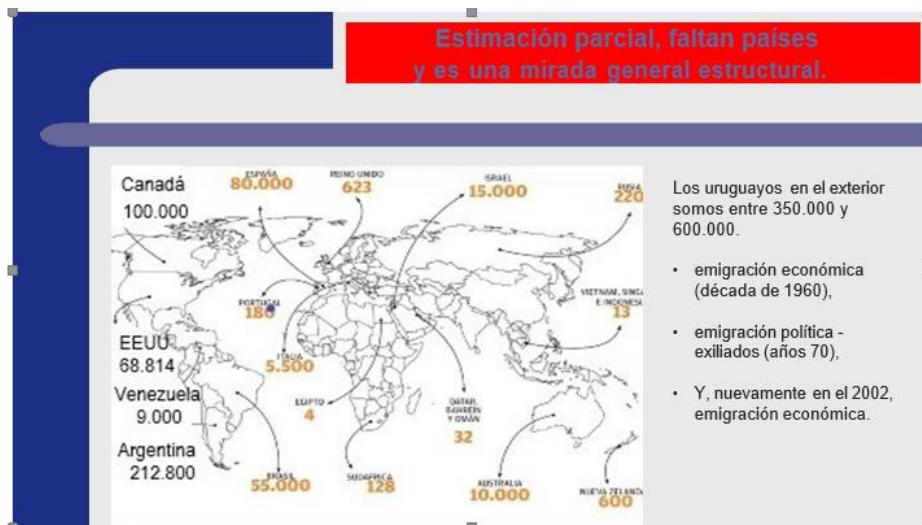
Somos trashumantes

Somos padres, hijos, nietos y bisnietos de inmigrantes³

En América Central, el 66% de los países reconocen el voto de sus connacionales en el exterior, y en América del Sur el 90%. Resta sólo Uruguay que es el único país de América del Sur que no reconoce el voto de sus connacionales desde el exterior.



FLACSO 2022



¿Cuántos uruguayos vivimos en el D20?	
<i>La tasa emigratoria de Uruguay es una de las más altas de América Latina:</i>	<i>Entre el 14%-18% de la población nacida en Uruguay reside en otro país.</i> <i>(Cabella; Pellegrino, 2005, p. 12)</i>
En la UDELAR se ha considerado el tema de la población emigrada uruguaya	<i>Los trabajos pioneros de Adela Pellegrino y sus colaboradores, se dedicaron a demostrar la magnitud cuantitativa de este fenómeno a partir de la restauración democrática (1985). En particular, en este caso, reconocemos el aporte de Martin Koolhaas para las interpretaciones de la población uruguaya que vive en el exterior.</i>

Las democracias en el mundo

Para mediados del siglo XX el Uruguay dejó de ser un país “receptor de migrantes” para pasar a ser “expulsor neto de la población” al final de ese siglo y comienzos del siglo actual.

El progreso democrático continúa en todo el mundo; la mayoría (72 %) de las democracias actuales se establecieron después de 1975 como parte de la llamada “tercera ola de democratización”.

Los Índices que miden la erosión de las democracias son:

la Participación de la Sociedad Civil, la Integridad de los Medios de Comunicación y las Libertades Civiles, y la Participación Electoral y Partidos Políticos Libres.



FLACSO 2022

“La erosión de la democracia ocurre en distintos entornos y contextos. Las nuevas democracias son, a menudo, débiles y frágiles. Sus gobiernos y representantes políticos se enfrentan al reto que representa construir y fortalecer las instituciones democráticas con recursos limitados. Las democracias más antiguas luchan por garantizar un desarrollo económico y social equitativo y sostenible.”

La organización IDEA Internacional está abierta a aquellos gobiernos que demuestran, por medio del ejemplo en su propia nación, su compromiso con el Estado de derecho, los derechos humanos, los principios básicos del pluralismo democrático y el fortalecimiento de la democracia. En este sentido, IDEA INTERNACIONAL sostiene *“... el voto en el extranjero es considerado un derecho ciudadano en un mundo en donde residir en el extranjero es parte de la vida de millones de personas y donde el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las leyes son fenómenos que se vuelven cada vez más transnacionales. (...) Si no se permite y no existen disposiciones relacionadas con el voto en el extranjero en el país de origen, hay una pérdida significativa de derechos políticos para quienes están fuera del país”*. El derecho a la participación ciudadana, en especial el derecho al ejercicio del sufragio por las personas residentes fuera de sus países de origen, integra la agenda de derechos que debe proteger y garantizar un Estado democrático.

El proceso mundial de las profundizaciones de las democracias es un dato sustantivo a tener en cuenta para ponderar el “caso uruguayo”. **“La democracia sufre de desafíos y es necesario revivir su promesa. De hecho, no ha habido un momento en la historia moderna, o por lo menos desde la década de 1930, en que se haya cuestionado más el valor, la viabilidad y el futuro de la democracia. Si bien, en las últimas cuatro décadas, la democracia se ha expandido notablemente a escala mundial, los años recientes se han visto marcados por declives en la calidad de las democracias, tanto las más antiguas como las más recientes. Si bien la**



FLACSO 2022

idea de la democracia sigue movilizando a las personas en todo el mundo, las prácticas de las democracias actuales han defraudado y desilusionado a muchos ciudadanos y defensores de la democracia.”


El Departamento20

En 1985, a partir de la reconstrucción democrática, luego de casi 12 años de dictadura, con un número importante de emigrados, por exilio político y económico, el Estado uruguayo comienza a vincularse con los ciudadanos uruguayos que vivían en el exterior. Allí comenzaron a implementarse diversos programas de vinculación con la diáspora. Según estudios realizados por Javier Taks⁴, la Comisión por el Reencuentro de los uruguayos, de 1983, es el primer antecedente; le siguen, en 1984, el Servicio Ecuménico de Reintegración y, en 1985, el Programa de Retorno de Refugiados. Ese mismo año y hasta 1990, existió la Comisión Nacional de Repatriación. En 2001 se implementa el Programa de Vinculación con uruguayos Altamente Calificados Residentes en el Exterior conjuntamente con la Comisión Nacional para la Vinculación con los Uruguayos Residentes en el Extranjero. Y, finalmente, en 2005, la creación de la Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación (DGACyV), en el ámbito de la cancillería uruguaya, da comienzo un proceso de cambio que aún continúa.


Desde el año 2001 ha habido nuevas instancias de gestión en el Uruguay que marcan el reconocimiento y la visualización de los uruguayos en el exterior. Fue especialmente desde el 2005, que comienza la instalación del concepto y acuñamiento de la Patria Peregrina.



FLACSO 2022



El Departamento20



- *Habitamos el Departamento20; el Departamento formado por todos los uruguayos que una vez migramos, por una causa u otra; económica, política, social, familiar, ó psicológica.*
- *Nacimos en el Uruguay, donde crecimos, y recibimos educación laica y gratuita, y un día emigramos.*
- *Donde estamos vivimos nuestra identidad; allí se viven y se sienten muchas cosas del Uruguay como propias.*
- *Cada dos años en nuestros Encuentros Mundiales reclamamos nuestro derecho a votar.*
- *Algunos volvieron, y hoy viven en el Uruguay.*
- *Algunos no pudieron volver, como Artigas, pero sus vidas y sus descendientes los perduran, con sus identidades y con sus ideas. Y son reconocidos por el Estado uruguayo, por Leyes y normativas, sus hijos y nietos también, **menos en el reconocimiento del derecho del voto**. La ciudadanía no se pierde.*

Año 2005 - Asume el primer gobierno del Frente Amplio

Tabaré Vázquez (2005-2010)	Marca un antes y un después en la relación entre el Estado y “los uruguayos por el mundo”
Proyecto de ley enviado al Parlamento uruguayo a poco de asumir	Iniciativa para propiciar el voto de los uruguayos desde el exterior
Creación de la Dirección General de Asuntos Consulares y Vinculación	El Embajador Álvaro Portillo, de la Cancillería uruguaya, viaja por todo el mundo para propiciar la formación de los Consejos Consultivos.

En el 2005 en adelante se crean Consejos Consultivos y Asociaciones a lo largo y a lo ancho del mundo y se visualiza cómo vivían y cuáles eran las demandas de nuestros compatriotas que por alguna razón tuvieron que emigrar. El reclamo del derecho al voto de los uruguayos en el exterior - entre otras demandas- se realiza A TRAVÉS DE TODAS LAS DECLARACIONES FINALES, emergentes de los Encuentros Mundiales de Consejos Consultivos, Asociaciones y Organizaciones de uruguayos en el exterior, realizados cada dos años en Montevideo desde el año 2006, ininterrumpidamente; o sea nueve Encuentros Mundiales. El último fue virtual, por la pandemia. En esos Encuentros se congregaron hombres y mujeres migrantes uruguayos que intercambiaron experiencias y elaboraron lo que a lo largo de estos años han sido la expresión de sus angustias, sus esperanzas y sus demandas, y también hacia el Uruguay, su



FLACSO 2022

gente y sus instituciones. Posteriormente este proceso fue reconocido por Ley 18.250, del 2008.

Desde el año 2005 siete países de América Latina han ido reconociendo e instrumentando el voto en el exterior de sus connacionales. Sucedió en el tiempo inmediato posterior al tratamiento del Proyecto de ley enviado por el Presidente Tabaré Vázquez a la legislatura uruguaya, para propiciar el voto de los uruguayos en el exterior, en el que no hubo acuerdo, a pesar del debate que ya se podrá apreciar en el Anexo. Este es el cuadro que demuestra lo acontecido:

América del Sur y América Central

País	Año de adopción	Año de Instrumentación
Argentina	1991	1993
Bolivia	2009	2009
Brasil	1965	1989
Chile	2013	2017
Colombia	1961	1962
Costa Rica	2012	2012
El Salvador	2012	2012
Ecuador	2002	2002
Honduras	2001	2001
México	2005	2006
Panamá	2006	2006
Paraguay	2012	2013
Perú	1979	1980
R. Dominicana	1997	2004
Venezuela	1993	1998

Mientras la mayoría de los países de América Latina (15 en 18) reconocían el ejercicio del derecho al voto de sus connacionales en el exterior, Uruguay lo negaba en los hechos.



FLACSO 2022

Un mito que se cae

Los datos disponibles muestran palmariamente que, tanto para la mayoría de los países de América Latina como para los de cualquier otra región, suele mediar una diferencia importante, cuando no abismal, entre el volumen de los nacionales que se estima residen o se han asentado fuera del país, y el de aquellos que efectivamente se han registrado y ejercen sus derechos como electores en el extranjero, y los resultados electorales.

El peso de los electores registrados en el extranjero es muy marginal respecto al total de inscriptos. Encontramos que sólo seis países superan el 1%, destacando los tres en que se sitúan por encima del 3.5%: República Dominicana donde llegan 5.19%, Bolivia con un 4.55% y Perú con 3.78%, como se observa en el Cuadro siguiente:

Cuadro de relación: País / Registro Nacional / Universo de la Diáspora /
Registro Electoral Exterior / Incidencia

País	Año	Registro Nacional Electoral	Universo estimado de la Diáspora	Registro Electoral Exterior	% que Representa
Argentina	2013	30,635,464	710000	37,954	0.12
Bolivia	2014	5,973,901	686000	272,058	4.55
Brasil	2010	135,804,433	874000	200,392	1.48
Colombia	2014	29'853,299	1,976,000	532,384	1.78
Costa Rica	2014	3'078,321	111000	12,653	0.41
El Salvador	2014	4'955,107	1,316,000	10,334	0.21
Ecuador	2013	11'675,441	995000	285,753	2.45
Honduras	2013	5'355,212	611000	46,331	0.87
México	2012	71'738,494	11,863,000	59,115	0.08
Panamá	2014	2'456,960	126000	5,407	0.22
Paraguay	2013	3'516,275	688000	21,981	0.63
Perú	2011	19'949,915	981000	754,154	3.78
República Dominicana	2012	6'337,567	1070000	328,649	5.19
Venezuela	2013	18'904,364	439000	100,495	0.53



FLACSO 2022

Se observa el panorama de los 14 países de la región en los que se han llevado a la práctica dispositivos de voto en el extranjero y, por lo tanto, en los que existen cifras sobre registros.⁵

Con ello se confirma que, desde un punto de vista estrictamente cuantitativo, el peso del voto en el extranjero es, en lo general, muy marginal. En cierto sentido, estos datos ayudan a rebatir la muy cuestionable tesis de que el voto de los electores en el extranjero puede, por su volumen, “definir” el resultado de una elección, la cual suele, a su vez, puede estar influenciada en los desmedidos e infundados comentarios sobre el registro y sus participaciones.

La tesis también resulta cuestionable porque, en ocasiones, lo que en el fondo encubre son posiciones contrarias al reconocimiento de los derechos políticos de la diáspora o, incluso, prejuicios sobre su lealtad a los intereses de la nación o sobre su capacidad para definir sus preferencias de manera libre.

El comienzo de un proceso inclusivo de los uruguayos en el exterior

El mundo cambió

La realidad mundial y de América Latina ha cambiado del año 2005 a hoy

Región	Total de Países	Países con Voto en el Extranjero	Porcentaje
América Latina	18	15	83.33
Resto de América	27	8	29.63
África	54	35	64.81
Asia	44	25	56.82
Europa	50	41	82.00
Oceania	14	8	57.14
Totales	207	132	63.77

Estudios Electorales en Perspectiva Internacional comparada.
El voto En el Extranjero en 18 Países de América Latina
 Mayo, 2016
 © Instituto Nacional Electoral
 Coordinación de Asuntos Internacionales
 Viaducto Tlalpan Núm. 100, Col. Arenal Tepic
 C.P. 14610, México, D.F. www.ine.mx



FLACSO 2022

Ya en el 2016 había 132 países y territorios del mundo que cuentan con algún dispositivo de voto en el extranjero. Esto es más del 50% de las democracias del mundo, tomando en cuenta como "mínimo común denominador" que se realizan elecciones multipartidistas y se garantiza el sufragio universal. Es así como están establecidos los derechos políticos de los emigrados de votar desde el exterior a sus representantes nacionales.

Aquí una mención, que retomaremos con más detalles en el Anexo, sobre el debate del Proyecto de Ley presentado en el año 2005 al parlamento uruguayo; allí un constitucionalista informó a la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración durante su tratamiento de que no había necesidad de aplicar el Derecho Comparado porque en aquel entonces había sólo 70 países que reconocían el Derecho al voto de sus connacionales en el exterior. Hoy serían casi el doble, aproximadamente un 64% de los países del mundo. A los constitucionalistas de hoy se les debería preguntar si no cambió el mundo en ese sentido y ante la casi segura respuesta afirmativa, pedirles que actúen en consecuencia, con amplitud.

Todos los uruguayos que estamos en el exterior del país tenemos derechos, menos el derecho a elegir a nuestros representantes porque, permanente o circunstancialmente, y por esa situación, una ley anacrónica de otros tiempos – Ley 13.882 de 1970 - no permite nuestro voto, porque nos supone fallecidos.

Seguimos exigiendo nuestro reconocimiento y nuestro derecho al voto desde donde estemos, a través de Embajadas y/o Consulados, y también, en primera instancia, permitir realizar los trámites que se pueden hacer allí en relación a la Credencial Cívica, como otros documentos de igual o mayor importancia, como Pasaportes y Cédulas de Identidad, dando "Fés de Vida", impresiones dígito pulgares, etc.

El mundo se ha globalizado, y desde la reciente pandemia las virtualidades y las participaciones se han optimizado en el mundo, sumando legalidades



FLACSO 2022

y legitimidades en todos los organismos, tanto de los países como de los organismos internacionales, que incluso han mejorado y potenciado las participaciones organizacionales.

El mundo ha cambiado. Desde 1970 el Uruguay excluye a los que no se presenten a regularizar su situación si no han podido votar en dos elecciones. Los presumen fallecidos.

Las sociedades a todo nivel tienen un proceso inclusivo; el Uruguay excluye. Y desconoce al Departamento²⁰ que a lo largo de estas dos últimas décadas ha realizado para el Uruguay muchos aportes, tangibles e intangibles, como:

- Envío de contenedores de Australia, Suecia y Noruega con materiales para la educación y la salud
- Donaciones para paliar situaciones adversas (tornado de Dolores y ollas populares)
- Remesas que se envían a los familiares
- Instalación en el Uruguay del Instituto Pasteur de Montevideo, y el CUDIM, el Instituto de imagenología que está detrás del Hospital de Clínicas
- Los jubilados en el exterior siguen aportando al BPS y a las mutualistas.
- Jugadores de fútbol invierten, pero salvo el arquero de la Selección los demás no podrían votar si no tienen la Credencial al día y pueden ir a votar al Uruguay.
- Turismo en el país de los uruguayos en el exterior.
- Inversiones y exportaciones estratégicas gestionadas por uruguayos residentes en el exterior

¡Uruguayos somos todos!

El caso de Uruguay es bastante peculiar. Después de reiterados intentos por concretar una reforma legislativa, frustrados por la falta de acuerdos parlamentarios en los años 2000, 2005 y subsiguientes, en el 2009, finalmente, se logró aprobar una iniciativa de democracia directa - prevista en la Constitución - para que el tema fuera sometido a consulta ciudadana (plebiscito) en el marco de las elecciones generales que se celebraron en octubre de ese año. Para sorpresa de diversos sectores de opinión nacional e internacional, y contra las previsiones del grueso de los sondeos de



FLACSO 2022

opinión, la iniciativa por el Voto epistolar quedó lejos de la mayoría absoluta de los votos requerida para su aprobación, ya que sólo obtuvo el 37.5% de las preferencias. Son quizás, las consecuencias de que plebiscitos de democracia directa, como en este caso, junto a otro que tampoco lo logró - de derogación de la ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado - se realicen el mismo día de elecciones nacionales, presidenciales y legislativas. Ello debería también revisarse para futuros plebiscitos que se realicen.

Pero el caso uruguayo se torna aún más problemático y abunda en trabas burocráticas. En el Uruguay hay un documento único para votar - la Credencial Cívica - que es el que se usa solamente para votar, pero, además, tiene que estar “en regla” para hacerlo, es decir “*el ciudadano debe estar incluido en el Padrón Electoral*”. Esto parece un galimatías (lenguaje difícil de comprender por la impropiedad de las frases o por la confusión de las ideas). Es que en el año 1970 los partidos tradicionales blanco y colorado – recuérdese que aún no estaba constituido el Frente Amplio (que luego fue mayoría y gobierno por 15 años a partir del 2005) y el grueso de la diáspora no se había producido aún - luego de debatir durante cuatro años y no alcanzar consensos, de como mejor ayudar a la Corte Electoral a superar sus debilidades administrativas, aprobaron una ley, la ley 13.882, que aparentemente “solucionaba el problema de la depuración del padrón”. Ese era el objetivo buscado, creando un mecanismo automático de “exclusión del padrón” a los uruguayos que no hubieran votado dos veces en los períodos electorales sobre todo por la presunción de fallecimiento.

Ya se ampliará esta situación en el Anexo en palabras de legisladores de aquellos tiempos, pero no obstante ello queremos adelantar que la Corte Electoral poseía en aquel entonces un gran déficit de información para “cubrir todo el universo del padrón electoral” y que, como salida a esa, llamémosle ineficiencia, propuso lo que después al final luego de cuatro años de debates parlamentarios, fue aprobada en 1969. Hoy ese déficit está



FLACSO 2022

vigente, y quizás agravado, porque ni la Corte Electoral ni en el Estado uruguayo tienen toda la información del 18-25% de la población emigrada. No saben si los emigrados tienen Credencial Cívica, si están incluidos aún en el Padrón Electoral y sobre todo el desconocimiento de la población uruguaya de hijos y nietos, ni cuántos pasaportes y cédulas se han emitido en el exterior, que bien podría ser una buena base de información. Esta situación ameritaría un nuevo censo como fue evaluado en 1969, y con él, otra investigación.

Gustavo Schroeder Orozco, el 4 de julio en París del año 2007, hace una presentación “De las uruguayas y los uruguayos en el exterior” que marca un mojón fundamental, sobre el derecho al voto desde el exterior.⁶

Hay que diferenciar entre tener el derecho ciudadano del voto, que no se pierde por ninguna circunstancia, aunque se esté excluido del Padrón Electoral, y otro, el estar privado del ejercicio del voto.

Esto quizá se deba a una falta de decisión política y de gestiones interdisciplinarias e intersectoriales en las que no se ha avanzado.

Habría que hacer un trámite en tiempo y forma en el país como lo prescribe la legislación actual para regularizar su situación de “excluido” meses antes de la próxima votación; decir que no se está fallecido, y de esa forma se le incluye en el Padrón Electoral; además, si no se puede quedar a la elección, ese ciudadano tiene que volver a votar, si puede y quiere. Este trámite se podría hacer desde el exterior, haciendo por ejemplo una “Fés de Vida” en cualquier consulado, imponiendo también si se quiere su impresión dígito-pulgar y enviando esa situación a la Corte Electoral - esto está vigente en trámites consulares hacia el Uruguay - y así volver a estar inscripto en el Padrón Electoral con ese sencillo trámite.

Esta situación sería otra quizás si se hubiera tratado y aprobado el Proyecto de Ley presentado en el año 2000, ¡hace casi un cuarto de siglo!, que en su articulado preveía muchas de las ideas y propuestas que se formulan hoy;



FLACSO 2022

entre ellas, en el Artículo 8° se establecían las competencias de la Dirección de Migraciones uruguaya en varias de las temáticas presentadas, destacándose la primera competencia: “A) llevar el registro de los ciudadanos uruguayos y familiares residentes en el exterior de acuerdo a las informaciones brindadas por las oficinas consulares.”

En el Artículo 13 se establecía que “En cada Oficina Consular se llevará un Registro Cívico para Electores en el Exterior residentes en la circunscripción consular, y se expedirán Credenciales Cívicas en la forma que determinará la Corte Electoral en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores.”

Y en el Artículo 14 se establecían los alcances de los relevamientos: “En toda inscripción en el Registro Cívico para Electores en el Exterior deberá constar: A) La fecha de la inscripción. B) Que el inscripto cumple las condiciones para ser considerado ciudadano uruguayo. C) Que el inscripto no está residiendo en la República Oriental del Uruguay.

D) Lugar de residencia. E) Lugar en que residía en la República Oriental del Uruguay si correspondiere.”

La Corte Electoral tiene hoy una ineficiencia administrativa grave, parecida a la que existía en el año 1970; maneja automáticamente todo lo concerniente a lo electoral, pero en los hechos el territorio uruguayo se amplió. Dejó de administrar para todos los uruguayos, ya que hay un 18-25% de la población uruguaya en el exterior que desconoce.



FLACSO 2022

Lo que hacen los consulados en el exterior como servicios a los compatriotas

El Estado uruguayo tiene múltiples reconocimientos de los uruguayos en el exterior, a través de trámites que hace los consulados, que a modo de ejemplo el Comunicado de Prensa del MRREE establece⁷. Ellos son:

a) Adhesión al Convenio de la Apostilla de La Haya, / b) Reducción de aranceles consulares (costos) para los trámites más solicitados por los compatriotas / c) Tramitación de pasaportes de lectura mecánica, sustituyendo al pasaporte manuscrito y, desde las Oficinas Consulares, se tramitan pasaportes con chip electrónico y con ingredientes biométricos. Esta implementación es consecuencia del trabajo permanente y coordinado entre las Oficinas Consulares, la DGCV y la Dirección Nacional de Identificación Civil (DNIC). / d) Recientemente, en coordinación con la DNIC, se ha implementado el sistema de reconocimiento de filiación automático, único en la región, a través del cual, un compatriota que sufrió un hurto o extravío de sus documentos de identidad en el exterior, puede en una Oficina Consular, mediante la toma de huellas y en conexión en línea, corroborar su identidad. Esta herramienta informática simplifica notoriamente los trámites y permite resolver una situación desafortunada de forma inmediata. / e) En junio del corriente año se ha implementado otra herramienta la expedición -desde las Oficinas Consulares en el exterior- de Pasaportes de Emergencia en formato libreta. / f) Por otra parte, se está implementando en las Oficinas Consulares - paulatinamente, iniciándose por los lugares en los que residen más compatriotas- la inscripción on-line de nacimientos, defunciones y reconocimientos de nacionales uruguayos nacidos en el exterior...../ g) Otra mejora de gestión consumada es el Convenio que esta Secretaría de Estado, las Intendencias Departamentales y la Dirección General de Registro de Estado Civil (DGREC) suscribieron a fin de proporcionar a los



FLACSO 2022

compatriotas residentes en el exterior partidas de registro de estado civil (nacimiento, matrimonio y defunciones) muy necesarias para los trámites de residencia. / h) Se destaca también el Convenio que la Cancillería y el Banco de Previsión Social (BPS) firmaron y que brinda datos fundamentales sobre los denominados “Fe de Vida”

El Ministerio de Relaciones Exteriores -a través de la Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación, las Misiones y Oficinas Consulares- continuará por este camino, cuyo objetivo primordial es la inclusión e integración de todos aquellos nacionales que residen en el exterior -sin importar el tiempo y lugar de residencia-, así como colaborar, en caso de requerirlo, en el asesoramiento y orientación para el retorno a nuestro país.

Conclusiones

“El haber es antes facticidad que legalidad, que el haber es antes vivible que pensable”

De la Riega, Agustín. “Conocimiento, violencia y culpa”

Estando en el año 2022, próximos a haber transcurrido el primer cuarto de siglo de este nuevo siglo XXI, y encontrándonos en este escenario académico con una situación que el mismo Uruguay calificaría en el Mercosur como de “asimétrica” en otros órdenes, se nos presenta la necesidad de plantear una actualización del estado de cosas de este derecho ciudadano integral, complejas y multivariadas; primero, RE-CONOCER EL DERECHO AL VOTO, y luego el ejercicio del voto de los uruguayos en el exterior; dos derechos inalienables, concomitantemente unidos. Es un cuarto de la población del Uruguay que está en el exterior, discriminada y



FLACSO 2022

excluida; SOMOS 4 MILLONES entre los uruguayos que viven en Uruguay y los que emigraron, y sus familias.

El derecho a la participación de los sectores sociales y políticos, en especial el derecho al ejercicio del sufragio por las personas residentes fuera de sus países de origen, integra la agenda de derechos que debe proteger y garantizar un Estado democrático moderno. Los actuales Derechos Comparados electorales y Administrativos y de Gestión podrían considerarse a tal fin.

¿No se podrá, como un trámite más de los consulados tipo Cédula de Identidad y Pasaporte, emitir, con suficiente anterioridad a las próximas elecciones – con realización previa de un censo y registros posteriores - que se les otorgue “Fés de Vida” a los uruguayos que lo soliciten, y las envíen a la Corte Electoral para su inclusión en el Padrón Electoral, como un símil como cuando se presentan hoy para justificar que estaban fuera del país el día de la elección utilizando la herramienta vigente (punto d) del Comunicado de Prensa del MRREE N°57/18 mencionado) para que no los excluyan, con una gran diferencia, les ahorran a los conciudadanos mucho tiempo, energía y los reconocen como ciudadanos uruguayos totales.

Se podría también enmarcar toda la documentación concerniente las Credenciales Cívicas de los uruguayos bajo los alcances del artículo 29 de la ley 19.268 del año 2014, que dice: “Los trámites y actuaciones perfeccionados por comunicaciones electrónicas o medios informáticos entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y sus Misiones Diplomáticas y Oficinas Consulares en el exterior tendrán la validez, eficacia y valor probatorio regulado por las normas vigentes sobre el gobierno electrónico.”

Con la información de esta Investigación se podrán plantear estudios y evaluaciones - en los tiempos y formas que consideren los académicos, dirigentes sociales y políticos interesados - sobre las posibilidades de



FLACSO 2022

ampliar este derecho humano, que redunde en mejoras sobre la situación de los uruguayos que tienen “excluido su derecho al voto”

No se reconoce que hay trámites que se podrían realizar en los consulados para que los uruguayos del Departamento²⁰ “ESTÉN EN CONDICIONES DE VOTAR”, especialmente los que tienen Credencial Cívica y tienen que regularizarlas, también los hijos y nietos de los uruguayos que por las Leyes 16.017 (1989) y 19.362 (2015) están en condiciones de asumir la ciudadanía y participar electoralmente, ya en el país, ya en el exterior, si se dieran las condiciones, y sin necesidad de ir al Uruguay a realizar esos simples trámites, como hacen los compatriotas con el BPS, con expedientes digitales.

Se adjunta Anexo complementario.

Para finalizar, les queremos mostrar tres fotos que valen más que mil palabras; la primera, del año 2016, que registra el final de una reunión organizada en el parlamento uruguayo con la senadora chilena Isabel Allende con todas las fuerzas políticas uruguayas, para informarles cómo había sido el proceso que terminó en el año 2014 con el reconocimiento del voto de los chilenos desde el exterior. El último país de América del Sur que adquirió ese derecho, salvo Uruguay;



Belela Herrera junto a la senadora chilena Isabel Allende, el entonces diputado Charles Carrera, hoy senador y 3 representantes de colectividades uruguayas en el exterior: de Argentina, de Austria, y de España, Nelly



FLACSO 2022

Irigoyen, quién nos ha dejado hace muy poco tiempo, y María Inés Obaldía que ofició como moderadora.

La segunda, que registra la ofrenda floral a Artigas el 28 de marzo pasado, con la demanda de autoconvocados por nuestro voto en el exterior, en la Plaza Independencia de Montevideo,



y la tercera, Belela Herrera en ese encuentro de autoconvocados, brindando su palabra a la prensa de TVCiudad.



Con lo expuesto, pretendimos haber realizado un humilde aporte al proceso democrático uruguayo en este tema, tan sensible a la emigración uruguayaya.

V Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales. *“Democracia, justicia e igualdad”*

FLACSO URUGUAY. www.flacso.edu.uy. Teléf.: 598 2481 745. Email: secretaria@flacso.edu.uy



FLACSO 2022

Nos sumamos así a la búsqueda del bien común que con sus vidas nos han mostrado Lelio Mármora, Belela Herrera, Juan Artola, Nelly Irigoyen, Carmen Beramendi y Mariana Mota. Gracias a todos ellos, en general y en particular.

Montevideo, 16 de noviembre de 2022

ANEXO A LA PONENCIA

"POLÍTICAS DE VINCULACIÓN Y GOBERNANZA DE LAS MIGRACIONES INTERNACIONALES DE AMÉRICA DEL SUR. DERECHOS CIUDADANOS. EL CASO URUGUAYO"

Eje temático: 09 – Migraciones, refugio y movilidad humana

Esta ponencia en este ámbito académico viene a intentar mostrar la lucha y las tensiones conceptuales que se ponen en juego en el reconocimiento de este derecho reconocido internacionalmente.

Esta Investigación va, en una cuota parte, en línea con el contenido de la carta enviada a la Corte Electoral en octubre de 2019. Allí los Consejos Consultivos y Asociaciones participantes del Encuentro Mundial del año 2019, luego de recibir a la Comisión Honoraria del Voto en el exterior - Ley 19.654 - y escuchar su Informe, suscribimos la carta donde le solicitamos la realización de un Convenio con el MRREE para realizar trámites en relación a las Credenciales Cívicas en los Consulados uruguayos. Hasta hoy no conocemos que haya tenido respuesta. Está a disposición dicha carta.

La "SECCION III - DE LA CIUDADANIA Y DEL SUFRAGIO de la Constitución

Nacional, en el CAPITULO II, Artículo 77 - 7º)" habla de mayorías especiales y otras que no; no comprendemos por qué no se ha avanzado en la confección de dicho Convenio dado que es una cuestión operativa.



FLACSO 2022

Durante los tratamientos legislativos de las Leyes analizadas en este Anexo, encontramos que los legisladores han transitado sobre zonas grises y han dado cuenta de ellas en las circunstancias de las aprobaciones de las Leyes, cuando se realizaron las aprobaciones en general y las aprobaciones en particular; allí, quizás porque no somos especialistas, no encontramos con claridad, en algunos casos, las aprobaciones con mayorías especiales y de las otras.

El objetivo de este ANEXO es presentar en una apretada síntesis las Leyes que sustancialmente están, directa o indirectamente, incorporadas a las diferentes restricciones que dificultan el ejercicio de una ciudadanía total de la población emigrada uruguaya, y también mencionar aquellas que no fueron ni siquiera consideradas ni tratadas. Para ello tomaremos los Diarios de Sesiones y los extractos de las versiones taquigráficas correspondientes, así como las opiniones también extractadas de diferentes jurisprudencias en el tratamiento en la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración del Parlamento uruguayo del proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo en el 2005 proponiendo el voto de los uruguayos en el exterior. Pasamos a compartir el cuadro y las observaciones sintéticas correspondientes.

Por último, esta Investigación ha tomado mucho de la información de la Comisión Honoraria creada por la Ley 19.654. Lo incluido en el Informe de la Comisión Honoraria debe ser el trabajo de recopilación y análisis más detallado hasta hoy en este tema sobre el voto de los uruguayos en el exterior. Reconocemos el trabajo realizado por la Comisión Honoraria y hemos tomado en consideración varios de sus diferentes enfoques y propuestas, que creemos que se pueden rescatar en el futuro, si hay voluntad de reconocer que el mundo cambió.



FLACSO 2022



A -Ley 13.882 - 1970

De la versión taquigráfica de la ley 13882. Diario de sesiones Diputados.

Con esta ley, que tuvo trámite parlamentario uruguayo durante cuatro años (y que se aprueba raudamente, con una mayoría especial los Arts. 1 a 5, el 9/9/1969), se aprueba una exclusión automática del Registro Electoral de los que no votan dos veces. En palabras del **Diputado Walter Santoro (Partido Nacional)** tendría características anticonstitucionales y el Diputado Gutiérrez plantea y muestra allí una contradicción entre la Constitución y el Proyecto de Ley presentado.

El **Diputado Carlos Cigliutti** (Partido Colorado) en la reunión del **13 de marzo de 1967** establece que “*existen ya muchos vicios y defectos de la legislación existente que es necesario corregir*”. También afirma que “*en el registro cívico nacional deben existir fácilmente entre un 15 y un 20% de inscripciones vigentes correspondientes a personas fallecidas*”. Plantea algo que en el momento fue pasado por alto, pero en la actual administración pública donde la sinergia institucional es algo de todos los días, afirmó que era “*un hecho anómalo y grave que un organismo*



FLACSO 2022

público tenga que recurrir a otro para cumplir una función intrínseca que es inherente a su propia índole y que ni con la ayuda del Ministerio del Interior a través de la policía de todo el país se puede hacer una depuración satisfactoria". Allí se estableció una dificultad en reconocer claramente la realidad porque en la última elección de 1966 se registró un porcentaje de abstención del 30% y ese dato afirmó que *"es lamentablemente erróneo porque de ese 30% que no votó más del 20 corresponde fácilmente a personas fallecidas cuya inscripción está vigente"*. Aquella situación, claramente, es hoy una misma realidad dado que la gran diáspora uruguaya en los últimos 50 años ha dado una situación que ni siquiera hoy el servicio exterior uruguayo, como está, puede solucionar administrativamente. Y afirmó que *"las inscripciones referentes a esas personas están vigentes salvo que están compulsivamente excluidas del padrón y la corte electoral no sabe si han votado o no y que esas secciones no se pueden cancelar"*. Se impondría un censo de los uruguayos que están en el exterior con Credencial registrada, o sea que cumplieron con la obligación de la Constitución nacional.

El **Diputado Marchesano** (Partido Colorado cerrar paréntesis afirma que *"la depuración del padrón es un problema trascendente y no es el único que con seguridad la cámara tendrá que tratar en el futuro para poder adecuar las disposiciones legales a las necesidades y exigencias del buen funcionamiento democrático"*. El señor **Diputado Marchesano** en la sesión del **15 de marzo de 1967** establece, por primera vez, que la situación de verificación de las credenciales **ya no permite mediante la fotografía una clara identificación**. También establece taxativamente que las personas que están incorporadas al padrón y que han fallecido o se han alejado del país y no tienen participación en la vida cívica de la república es por este proyecto de ley el establecimiento de un procedimiento automático del punto de vista administrativo que facilitaría a la corte



FLACSO 2022

electoral evitar un largo peregrinaje de estar haciendo investigaciones y pesquisas muchas veces infructuosas. Esto genera una reflexión profunda porque por primera vez se habla de los uruguayos que se alejaron del país y que muchas veces no lo han hecho en libertad sino condicionados y esas personas de hecho siguen vinculadas y participando en la vida cívica de la República también en la vida económica y social de la República. Ahí se establece un punto claro de análisis futuro.

El **Diputado Walter Santoro** (Partido Nacional) el **4 de abril de 1967** establece que *“el proyecto presentado tiene la característica de ser anticonstitucional porque la Constitución establece la inscripción y el voto obligatorio y en este proyecto se estaría diciendo a un conjunto de ciudadanos que por no haber ejercido el voto en una elección, o en dos, en caso de que se acepten las enmiendas que se proponen quedarán eliminados del cuerpo electoral y por lo tanto serán las disposiciones constitucionales sobre la obligatoriedad de la inscripción y el voto no tendrán ninguna relevancia sobre ellos”*. Por otro lado, el Diputado Gutiérrez plantea y muestra “una contradicción que la Constitución ordene votar y se establecen sanciones si no votan, y por otro lado la ley en función de un problema administrativo depura el Registro Cívico y permite que no se vote”. El **Diputado Daniel García Pintos** (Partido Nacional) establece que *“la corte electoral tuvo que apelar al recurso de este proyecto presentado para poder sanear los padrones electorales”*.

Estos comentarios de los Diputados Cigliutti, Marchesano, Santoro y García Pintos serían para retomarlos, pues un hoy adquieren una vigencia muy especial. Las limitaciones de aquella época y los no acuerdos que duraron cuatro años, más la vigencia del déficit de información de aquella época muy parecida a la actual, ameritaría la confluencia de actores diversos para mejorar las restricciones que hay para el establecimiento de un nuevo escenario donde prime el bien común y donde la democracia uruguaya se fortalezca integrando en lo posible a los excluidos; en este caso



FLACSO 2022

los uruguayos que vivimos en el exterior y no podemos ejercer nuestro derecho humano político.

B -Ley 16.017 - 1989

En 1985, con la recuperación democrática del Uruguay los legisladores legislaron sobre lo que creyeron conveniente en ese momento, pero no previeron ni se imaginaron la diáspora uruguaya económica y política, ni la nueva que se produjo en el año 2002.

C -Ley 16.021 - 1989

Establece condiciones administrativas que van más allá de la voluntad soberana de tomar la ciudadanía por tener padre o madre uruguaya; así se interpreta, por primera vez en este sentido, el Artículo N° 74 de la Constitución Nacional uruguaya.

D -Ley 17.113 - 1999

El artículo 101, que sustituye el artículo tercero de la ley 13.882, en la redacción dada por el artículo primero del decreto-ley 14.331, del 23 de diciembre de 1974, en pleno proceso dictatorial, es el mismo que figura en la ley 13.882. Llama la atención la reiteración de un símil con la mención a un decreto-ley no democrático.

Y el artículo 103, que sustituye el artículo 12 de la ley 8070 del 23 de febrero de 1927, establece los plazos que tiene la Corte Electoral para la rehabilitación de aquellas inscripciones que se encuentren inhabilitadas, en “conocimiento de que han desaparecido las causas determinantes de la suspensión de la ciudadanía en cada caso.”

Proyecto de Ley del año 2000, sin tratamiento.

Repartido N° 435 de noviembre 2000 (Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración)

E -Ley 17.690 - 2003



FLACSO 2022

En esta Ley, mediante el Artículo 9º se procede a legislar con más detalles del proceso de exclusión del Registro Electoral:

Esta exclusión es sinónimo de suspensión, porque es circunstancialmente acotada a un tiempo que los legisladores establecen. **El Artículo 80 de la Constitución uruguaya de 1996 establece en qué circunstancias se suspende la ciudadanía y en ninguno de los casos se plantea la suspensión por no votar.** Aquí una vez más el legislador incurre en una inconstitucionalidad porque la suspensión de la ciudadanía no está contemplada para estos casos en el artículo 80 de la Constitución Nacional vigente. Para aplicar esta suspensión se necesita modificar el Artículo 80.

El artículo 81 de la Constitución uruguaya de 1996 establece que “La nacionalidad no se pierde ni aún por naturalizarse en otro país”, pero de hecho implícitamente la ley reconoce que hay una suspensión por cuanto dice que “...para recuperar el ejercicio de los derechos de ciudadanía” hay que realizar alguno de los trámites de acercamientos en el Uruguay. Tanto la Ley 13.882 como ésta, la 17.690, podrían llegar a estar calificadas de anticonstitucionales, más teniendo en cuenta la opinión del diputado Santoro del Partido Nacional en el tratamiento de la ley 13.882.

F -Ley 18.858

Se incorporan dos condiciones más de la situación que los legisladores previeron como

acercamientos a reconocer por las autoridades de la Corte Electoral, una de las cuales las inscripciones de estudios, para facilitarles a los hijos de los uruguayos en el exterior el acercamiento al país; un paliativo.

G -Proyecto de Ley no tratado nunca

H -Ley 19.362

Después de la vuelta a la democracia se implementan metodologías varias, que no contemplan a los ciudadanos uruguayos en el exterior. Téngase en



FLACSO 2022

cuenta el artículo sexto de la ley 16.017 donde se reconoce que es una causa fundada para no cumplir con la obligación de votar al comprobarse fehacientemente: “B) Hallarse ausente del país el día de las elecciones”; dicho de otro modo, el legislador previó solamente que el elector podrá estar circunstancialmente en el exterior, para lo cual prevé un trámite en el Consulado, trasladable a la Corte Electoral. Lo que no previó el legislador fue que desde 1970, donde surge la exclusión automática, miles de uruguayos viven en el exterior en forma permanente y en estrecho contacto a lo que sucede en Uruguay y son activos interesados y partícipes en diferentes aspectos de la vida social, económica y política del Uruguay. Esta ley incorpora el derecho a los nietos de uruguayos emigrados de ser ciudadanos naturales, asumiendo los derechos negados por los legisladores por ley 16.021 de 1989, 26 años antes. En el debate parlamentario sobre esta ampliación de derechos el constitucionalista Rubén CORREA FREITAS opina que la Ley N° 16.021 interpretó correctamente la Constitución de la República afirmando que son nacionales, o sea, que tienen derecho a la nacionalidad no sólo los nacidos en el territorio de la República, sino también los hijos de padre o madre oriental». ⁸ No obstante, a su juicio la solución adoptada por el legislador en el año 1989 fue injusta por el hecho de no reconocerle el derecho a la ciudadanía natural a los nietos de uruguayos.

Proyecto de Ley del voto de los uruguayos en el exterior; abril a junio 2005.

Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración. Carpeta N° 35 de 2005. Versión Taquigráfica N° 20 de 2005 y subsiguientes.

SEÑOR GROS ESPIELL. - *“No hay que encarar el tema con la realidad política de un momento sino en función de la permanencia de un régimen constitucional y del régimen de ciudadanía.”*



FLACSO 2022

SEÑOR ZAVALA⁹. - *“La solución sería tener un gobierno global donde todos podamos votar sin importar dónde estemos, pero por ahora estarían aislados. Por otra parte, si se estableciera un Parlamento del MERCOSUR -lo que va a suceder tarde o temprano- sería razonable que los uruguayos que viven en Buenos Aires pudieran votarlo. Sería bastante ridículo que votaran el Parlamento del MERCOSUR en Buenos Aires y no pudieran votar allí el Parlamento uruguayo”*. **Ello sucede hoy; damos fe.**¹⁰

“Querría tener la opinión del doctor Gros Espiell sobre este punto concreto porque, independientemente de las valoraciones constitucionales o legales, el fondo del asunto es si entendemos que la ingeniería constitucional deja entrever la idea de que solo pueden opinar los que están dentro del territorio. Esto va más allá del debate legal; mi intención es tratar de entender cuál fue la idea de los legisladores cuando hicieron la Constitución. En mi opinión, esa no es la intención. Por eso creo que, independientemente de la interpretación concreta, debería haber una posición colectiva a nivel legislativo interpretando que esa no es la intención. Lo que me interesa dejar sentado es que la intención no es que sólo decidan los que están dentro del territorio.”

SEÑOR GROS ESPIELL. - *“Habrá que ver lo que establezca ese futuro tratado”*. **SEÑOR CÁNEPA**. - *“En mi intervención anterior puse de manifiesto el divorcio que hacen algunos entre la arquitectura del derecho a la emisión del sufragio y la ciudadanía. Quería conocer la opinión del profesor sobre este tema”*. **SEÑOR GROS ESPIELL**. - *“Es muy difícil hacer una teoría general en el Uruguay sobre ese tema. ¿Por qué? Porque la Constitución uruguaya ha sido y es el fruto de sucesivas modificaciones que se han ido sumando y superponiendo unas a otras. Desde 1934 no hay un análisis de la Constitución desde el artículo 1º al 332. Quiere decir que hay enorme cantidad de incoherencias, falta una estructura sistemática y es muy difícil la interpretación terminológica. Por ejemplo, ¿es lo mismo voto que sufragio? Como se incluyeron en diferentes momentos históricos,*



FLACSO 2022

cabe la duda. En cuanto al problema concreto que se plantea sobre el voto o el sufragio de los ciudadanos naturales o legales que no tengan suspendida la ciudadanía ni la hayan perdido y el voto de los extranjeros no ciudadanos, nunca ha sido dilucidado claramente en el Uruguay. Enfrascarnos hoy en ese problema en función de este punto concreto, me parece un error, porque hoy no se está discutiendo si los electores no ciudadanos deben o no votar, si se van, porque si se van dejan de ser electores -a mi juicio la respuesta es claramente que no-; me parece imposible entrar a la sistemática de la Constitución. Lo que hay que hacer es afirmar una tesis u otra porque para mí la idea es clara, pero comprendo que es perfectamente lógico, normal y loable que existan diferentes interpretaciones constitucionales. Se trata únicamente del derecho a votar -prefiero usar la palabra "votar"- en las elecciones nacionales y municipales, en los actos de iniciativa popular -lo que no está previsto en el proyecto de ley-, de referéndum y plebiscito de los ciudadanos, sean naturales o legales en ejercicio de la ciudadanía.”

SEÑOR RISSO FERRAND. - *“En primer término, si se han planteado problemas de inconstitucionalidad de estas soluciones en el derecho comparado. Es más: en la inmensa mayoría de países que tienen el sistema de voto consular o por embajadas se han registrado antecedentes de cuestionamientos académicos y en algunos casos jurisdiccionales. De todas formas, me permito señalar que los argumentos del Derecho Comparado son muy genéricos, y los que hay en este tipo de casos van para los dos lados. Si recurrimos al Derecho Comparado tendríamos que constatar que la inmensa mayoría de los países no permite el voto de los ciudadanos que no están dentro del territorio. O sea que, en definitiva, eso es lo que me puede dar el Derecho Comparado.”*

Con datos del año 2019, la cantidad de países que reconocían el voto de sus connacionales en el exterior eran 132. La realidad del mundo ha cambiado.



FLACSO 2022

Por último, queremos mencionar algo sobre el Derecho Comparado enmarcado en la conferencia “El comparatismo en derecho administrativo”; *“el Derecho Comparado es una técnica, pero la realidad mundial le exige ser hoy más que un referente doctrinario. Es un instrumento de interpretación, de validación, un laboratorio de creación de derecho. El derecho comparado no solo borra las fronteras entre los Estados sino también entre derecho público y derecho privado. Es por eso que es necesario interrogarse en esta catedra inaugural 2019 sobre su rol en el derecho administrativo del siglo XXI. Porque es allí, en el derecho administrativo comparado, donde el derecho público es puesto a prueba en las sociedades postnacional; es en el desafío técnico de coordinación jurídica entre las nuevas administraciones nacionales, regionales y mundiales donde se concretizan los derechos de las sociedades globales. Es en el derecho administrativo comparado donde se puede identificar el tránsito de la retórica constitucional a la práctica jurídica de la administración.”*¹¹

El estado uruguayo ha procurado instrumentos parciales para llegar a una parte de los ciudadanos uruguayos en el exterior mediante otorgamiento de documentos públicos como la Cédula de Identidad y/o el Pasaporte - de triste historia reciente - y gracias a la modernidad informática y tecnológica que lo han permitido. Faltarían otros.

Es necesario un nuevo debate entre los uruguayos sobre el reconocimiento de la ciudadanía total de los uruguayos en el exterior.

Lo que está legislado es ahistórico.

Es necesaria una mirada moderna del Derecho Comparado.



FLACSO 2022

- ¹ Información de Télam/Sputnik. En eldiario@ejesdelmundo.com.ar / www.ejesdelmundo.com.ar/wordpress/
- ² https://www.youtube.com/watch?v=gZs48ug_NRo
- ³ Movimiento de Jorge Drexler - <https://www.youtube.com/watch?v=llGRyRf7nH4>- uruguayo viviendo en España. Arquitecto y músico.
- ⁴ TAKS, Javier «Migraciones internacionales en Uruguay: de pueblo trasplantado a diáspora vinculada», en Theomai. 2006. http://revista-theomai.unq.edu.ar/NUMERO14/contenido_14.htm
- ⁵ Estudios Electorales en Perspectiva Internacional Comparada El voto en el extranjero en 18 Países de América Latina Mayo, 2016 © Instituto Nacional Electoral Coordinación de Asuntos Internacionales Viaducto Tlalpan Núm. 100, Col. Arenal Tepepan C.P. 14610, México, D.F. www.ine.mx
- ⁶ Gustavo Schroeder Orozco. Presentación del tema: "de las uruguayas y los uruguayos en el exterior"—Presentación: <https://slideplayer.es/slide/13515266/>
- ⁷ Comunicado de Prensa N° 57/18: La función consular como servicio público. (26/07/2018). Ministerio de Relaciones Exteriores. Dirección de Prensa. Montevideo.
- ⁸ Versión taquigráfica de la reunión del día 9 de diciembre de 2015 de la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración de la Cámara de Representantes. Carpetas N° 572 y 258 de 2015. Versión Taquigráfica N° 364 de 2015. Disponible en: www.parlamento.gub.uy
- ⁹ Podría ser Jorge Silveira Zavala del Partido Nacional https://es.wikipedia.org/wiki/Jorge_Silveira_Zavala
- ¹⁰ El suscripto ha votado por los parlamentarios al Mercosur en Argentina, y ha tenido que viajar a Uruguay a votar por los parlamentarios uruguayos en elecciones nacionales
- ¹¹ <https://repository.urosario.edu.co/handle/10336/19790>