

INFORME DE LA COMISION HONORARIA

INTRODUCCIÓN

El derecho a la participación política y en especial el derecho al ejercicio del sufragio por los ciudadanos residentes fuera del país integra la agenda de derechos que debe proteger y garantizar un Estado democrático.

Diversos han sido los procesos que han recorrido los distintos países para lograr el ejercicio efectivo de este derecho presentándose sistemas electorales que lo adoptan con diferente grado de amplitud.

El Uruguay ha venido debatiendo sobre este tema sin que, hasta ahora, se haya logrado adoptar un mecanismo que permita el ejercicio de este importante derecho ciudadano.

Contexto internacional

La consagración del derecho al voto desde el extranjero es una tendencia internacional que avanza rápidamente debido a diversos factores como la expansión de los valores y derechos democráticos, el aumento de las migraciones internacionales y la globalización económica, cultural y política.

Según el “International Institute for Democratic and Electoral Assistance” (IDEA), en el año 2007 (último informe disponible) había 111 países y territorios, con diversas formas de gobierno y sistemas electorales, que contaban con disposiciones legales que permitían el voto de sus connacionales desde el extranjero.

Desde entonces, son varios los países que se han sumado a esta tendencia, más de las dos terceras partes de la totalidad de países en el mundo permiten que sus ciudadanos en el extranjero estén facultados para votar, en tanto que casi un tercio restringe el derecho al voto fuera del país a ciertos grupos. Son

cada vez más excepcionales los países que aún no han garantizado el derecho al voto de sus ciudadanos desde el exterior.

Existe diversidad de sistemas electorales nacionales que incluyen el voto desde el exterior, los cuales difieren en el tipo de elecciones en las que se aplica, las personas que califican como electores en el extranjero, los procedimientos para la emisión del voto y la representación política de los residentes en el exterior.

Países como por ejemplo: Alemania, Australia, Bélgica, Canadá, España, Estados Unidos, Francia, Inglaterra, Italia, Holanda, Nueva Zelanda, Suecia y Suiza permiten el voto de sus nacionales en el extranjero.

El voto en el extranjero también se ha expandido en América Latina, siendo Colombia y Brasil los pioneros en implementarlo. Los países de la región que ya lo han incorporado en sus sistemas electorales son: Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, República Dominicana, El Salvador, Honduras, México, Paraguay, Panamá, Perú y Venezuela. Uruguay es el único país de América del Sur que no habilita a sus ciudadanos el voto desde el exterior. El último país de esta región de América en habilitar el procedimiento para acceder a ese derecho, es ha sido la República de Chile.

Los procesos de globalización, la consolidación de los derechos transnacionales y la ampliación de las democracias exigen a los países mirar con especial atención la consagración efectiva de este derecho.

La Organización Internacional para las Migraciones, en la Conferencia Ministerial sobre la Diáspora de junio de 2013, ha expresado lo siguiente:

“En un mundo caracterizado por una creciente movilidad e interconexión, las diásporas han asumido una gran importancia en diálogo mundial sobre la migración. En el siglo pasado la migración registró un aumento en cuanto a cifras y diversidad y actividades de las diásporas en la vida social, cultural y política en sus países de origen y de acogida. En muchas partes del mundo se reconoce cada vez más que las diásporas son agentes claves, no solo en los

asuntos nacionales, bilaterales y mundiales, sino también en la relación entre la migración y el desarrollo. Su potencial como “puentes” entre las sociedades y los países se reconoce ampliamente” (...) “y ha sido puesto de relieve en diversos foros internacionales”.

Contexto Nacional

Uruguay es un país que se ha construido socialmente del flujo migratorio europeo, principalmente, y de la población residual, afro descendiente esclava e indígena, que ha permanecido en nuestro país. Hasta 1960, Uruguay era un país en el cual el flujo migratorio era positivo, pero fue a partir de esta década que se va a transformar en un país de emigrantes. Las repetidas crisis socioeconómicas vividas, como así también la oferta laboral, en primera instancia, de los países descolonizados y de Norteamérica, producen en la población nacional, en especial en los sectores más calificados, el interés en buscar un nuevo rumbo para desarrollar sus actividades y criar a sus hijos. En la década de los 70, Uruguay ingresó, al igual que otros países de América del Sur, en la dictadura cívico militar y eso provocó un aumento absoluto de la emigración uruguaya, transformándose en la primera corriente emigratoria significativa. Si bien el fin de la dictadura hace que muchos compatriotas regresen, es a partir de 1989 – 1990 que se vuelve a producir un proceso de emigración, agudizándose la misma en la crisis del 2002, convirtiéndose en la segunda ola de emigración de importancia de la historia. Es recientemente a partir del año 2010-2011, debido, principalmente, a la crisis financiera que vivió EEUU y Europa, y al crecimiento económico de nuestro país, que la población uruguaya residente en el exterior, comienza a regresar. Actualmente, en este siglo XXI, estamos presenciando un proceso diferente a la de otras épocas, podemos aseverar que la población uruguaya, en especial la que residió en el exterior con cierto grado de permanencia, se caracteriza por alternar su lugar de residencia, entre nuestro país y el país donde residió en su proyecto migratorio.

El último relevamiento realizado por la Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación, no exacto, aunque aproximado, indica que, en el

exterior al año 2018, se encontraban residiendo más de **530.000 personas aproximadamente** de primera y segunda generación de uruguayos emigrantes.

Estos nacionales en el exterior realizan aportes materiales e inmateriales significativos para una nación que se extiende mucho más allá de sus fronteras territoriales.

Aportes Materiales

Los aportes materiales más significativos son:

- A) **Turismo** – En el año 2018 visitaron nuestro país **alrededor de 429.000 uruguayos residentes en el exterior**; se puede aseverar que muchos de estos compatriotas vinieron acompañados de familia y amigos extranjeros. Esta cifra representó un importante ingreso de divisas de millones de dólares.
- B) **Donaciones** – Un sinnúmero de organizaciones de uruguayos en el exterior a lo largo de todo el mundo han realizado y realizan donaciones a nuestro país las cuales se dirigen al sector más vulnerable de la sociedad. Estas donaciones van desde remodelación y refacción de escuelas rurales, compra de equipamiento para escuelas y liceos, envío de computadoras, impresoras, ambulancias, camas eléctricas articulables e hidráulicas, colchones, almohadones especiales para personas quemadas, lámparas de operación, sillas de ruedas, ropas, calzados e insumos médicos, entre otros artículos. Para cuantificar esta idea, se puede expresar que las donaciones realizadas por una de las tantas organizaciones existentes en el exterior han alcanzado, en más de 9 años, aproximadamente **10 millones de dólares**.
- C) **Envíos de dinero – Remesas** – Si bien es importante informar que las remesas son aportes privados de los nacionales residentes en el exterior, podemos expresar que en tres años y medio (2014-2015-2016 y 2017), el envío de dinero para Uruguay ascendió a **388 millones de dólares** (fuente BCU).

- D) **Envío de dinero por desastres naturales** – El Uruguay en los últimos dos años ha sufrido, lamentablemente, dos desastres naturales considerables: el tornado sufrido por la ciudad de Dolores en 2016, y las inundaciones que sufrió nuestro litoral un año después. En ambos momentos, en especial en el 2016, los uruguayos residentes en el exterior han enviado importantes sumas de dinero a través de cuentas disponibles en el Banco República (SINAE).
- E) **Inversiones y Exportaciones estratégicas gestionadas por uruguayos residentes en el exterior** – Uruguay viene experimentando un aumento ininterrumpido de crecimiento económico desde hace 14 años. Inversiones y exportaciones han aumentado considerablemente, y el Producto Bruto Interno ha crecido de 17.363 millones de dólares en 2005 a 52.460 millones de dólares en 2017. Un número de inversiones y exportaciones se han logrado gracias al conocimiento, vinculación y experiencia de uruguayos residentes en el exterior. Son variadas las áreas de inversión: industria, energía, infraestructura, medicina, entre otros.
- F) **Investigación científica y tecnológica** – Uruguay hoy tiene dos centros de investigación científica y tecnológica de excelencia gracias a la gestión y colaboración de uruguayos que residieron en el exterior. Uno de ellos es el **Centro Uruguay de Imagenología Molecular (CUDIM)** que tiene como cometido el desarrollo de investigación, capacitación y aplicaciones en ciencias de la salud. El otro centro de investigación de excelencia es el **Instituto Pasteur**, que se ha logrado también por gestiones de uruguayos residentes en el exterior con el gobierno de Francia. Este Instituto se inauguró en el 2006 y llevó a que el gobierno francés **colaborara con 5 millones de euros y un aporte del gobierno uruguayo de 1 millón de dólares americanos**. El mencionado instituto aporta a la región MERCOSUR la capacidad y las herramientas necesarias para sacar partido de algunas de las excepcionales oportunidades que se presentan en el área de la biología. Las actividades se planificaron en torno a la construcción de un centro moderno, la creación de plataformas tecnológicas con la última tecnología disponible, la creación de un centro de enseñanza avanzada,

un programa de investigación en ciencia básica y aplicada del más alto nivel, y la creación de un centro de apertura de empresas biotecnológicas. Por otro lado, es importante destacar el trabajo de la **Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII)**, creada en el año 2007, la cual ha jugado un rol preponderante en el impulso del crecimiento del país a través del conocimiento y las capacidades de sus ciudadanos. En este sentido, se han aprobado más de 3500 becas, muchas de ellas en el exterior, a través de convenios con instituciones educativas de prestigio internacional. Algunos de estos convenios se han logrado con la participación de representaciones diplomáticas uruguayas y de compatriotas radicados en el exterior vinculados a la institución, como es el caso del convenio firmado con la Universidad de Lund de Suecia. Los becarios han volcado sus conocimientos en la investigación y en emprendimientos en el país.

Aportes Inmateriales

El ciudadano uruguayo en el exterior es embajador de la cultura nacional. Sin lugar a dudas, esta distinción puede corroborarse cuando desde el exterior llegan noticias de la realización de algún evento cultural en el que participan nuestros compatriotas. Ejemplos concretos pueden ser: la organización de desfiles de comparsas, festivales de murgas o tango, participación en desfiles de la Hispanidad, entre otros. Pero también es un potencial promotor de cultura y de historia uruguaya, por ejemplo a través de la colocación de un busto de nuestro Prócer José Gervasio Artigas en alguna plaza pública, o la denominación de una escuela con el nombre de nuestro país. En este sentido, no es menor la participación permanente que realizan los uruguayos organizados con autoridades de esas escuelas para fomentar nuestra cultura y divulgar nuestro sentir nacional.

Otro aporte inmaterial muy significativo son los más de 4000 compatriotas talentosos, detectados en diferentes áreas como: deportes, cine, teatro, música, arte e investigación científica, que se encuentran radicados en el exterior. Gracias a sus habilidades, talentos y conocimiento se da a conocer nuestra educación, costumbres y cultura. Cada uno de esos uruguayos

talentosos representa, con su profesión, oficio y/o trabajo, lo que es nuestra Nación.

También podemos destacar a aquellos compatriotas, menos visibles públicamente, pero que son un elemento fundamental para muchas empresas multinacionales o nacionales de los países donde viven, en donde realizan el aporte de su conocimiento para poder desarrollar bienestar.

Por último, podemos destacar a aquellos uruguayos que se encuentran residiendo en el exterior y que se organizan, en Consejos Consultivos o Asociaciones, promoviendo de forma permanente nuestra cultura, la que dan a conocer a millones de extranjeros a la vez que interesándose por la realidad uruguaya en todos sus aspectos.

El relacionamiento y vínculo que tienen los uruguayos residentes en el exterior con nuestro país es permanente.

No importa el tiempo que hace que se encuentran en el exterior, ni tampoco el lugar donde viven; el sentir de la nación está impregnado en la vida de cada uno de ellos. Los aportes inmateriales que realizan, así como aquellos materiales y cuantificables se han consolidado como una forma de vida en la cual la inclusión e integración se efectúa naturalmente, procurando la mejora de calidad de vida de toda la sociedad en su conjunto.

COMISIÓN HONORARIA

Presentación y constitución

En fecha 7 de agosto de 2018 se aprobó la ley 19.654¹ sobre Derechos y Obligaciones Inherentes a la Ciudadanía.

Se trata de una ley interpretativa, dictada al amparo del artículo 85 numeral 20 de la Constitución. En la ley se declara, con carácter interpretativo, que en los artículos 77, párrafo 1 y 81 de la Constitución, el hecho de residir en el exterior no obsta al ejercicio de los derechos y obligaciones inherentes a la ciudadanía.

El artículo 2do de la ley crea la Comisión Honoraria con el cometido de “elaborar un proyecto e informe normativo donde se analicen las alternativas jurídicas para la instrumentación del voto por parte de los ciudadanos uruguayos residentes en el exterior”.

El resultado de lo actuado por la Comisión Honoraria “será remitido al Poder Legislativo para su consideración”.

De acuerdo a lo estipulado en el Art. N° 3 de la referida Ley, la misma estará integrada por un representante y un suplente de las siguientes instituciones:

- A) Poder Legislativo, en este caso, un representante de cada partido político con representación parlamentaria.
- B) Ministerio de Relaciones Exteriores,
- C) Corte Electoral.
- D) Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, quien la presidirá y coordinará.

¹ Ver Anexo documental Normativo I-Texto de la ley 19.654

- E) Un representante propuesto por los Consejos Consultivos (artículo 74 de la Ley N° 18.250, de 6 de enero de 2008).
- F) Un representante del Consejo Consultivo Asesor de Migración (artículo 26 de la Ley N° 18.250).

A partir de la publicación de la ley 19.654, el 27/08/2018, se instó a cada uno de los organismos y colectivos de la Sociedad Civil enumerados precedentemente la designación de sus representantes.

El día 27/11/2018 se constituyó la Comisión Honoraria con la siguiente integración: Dra. Mariana Mota por la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, Embajador Jorge Muiño, Director General para Asuntos Consulares y Vinculación por el Ministerio de Relaciones Exteriores, Dra. Martina Campos por la Corte Electoral, Sr. Roberto Chiazzaro Representante por el Partido Frente Amplio, Sr. Gonzalo Abella por Partido Unidad Popular, Sr. Jorge Eiris Representante por los Consejos Consultivos, y Sra. Nelly Irigoyen Representante por el Consejo Consultivo Asesor de Migración.

El Partido Colorado, Partido Nacional, y Partido Independiente no designaron delegado. El Partido Nacional y Partido Independiente presentaron las razones de su no participación².

Funcionamiento

La Comisión Honoraria definió un funcionamiento periódico, semanal, desarrollando sus sesiones en una primera instancia en la sede de la Institución Nacional de Derechos Humanos y posteriormente pasó a funcionar en el Parlamento. El registro de lo actuado se consignó en actas resumidas y a partir del 14/12/2018 se contó con la colaboración del Cuerpo de Taquígrafos del Parlamento Nacional³.

² Anexo Documental – I Notas de designación y constancias de no participación.

³ Anexo Documental- II Actas de sesiones.

Conforme a lo dispuesto por artículo 4 de la ley 19.654, la Comisión Honoraria desarrolló sus tareas en el lapso de 120 días desde su constitución.

Método de trabajo

Para cumplir con su cometido legal, esta Comisión, acudió a diversas fuentes a efectos de elaborar el proyecto e informe normativo que ahora se presenta.

En primer lugar y en relación al informe normativo, se realizó el análisis del marco aplicable a la temática en estudio.

En segundo lugar, se contó con el informe sobre funcionamiento y estructura que elaboró el Ministerio de Relaciones Exteriores.

En tercer y último término, se recabaron las opiniones de personas especializadas y de representantes de otros países que cuentan con el voto en el exterior habilitado.

1) Análisis normativo y doctrinario

La Comisión Honoraria consideró los textos normativos así como las distintas posiciones doctrinarias, tanto del ámbito internacional y nacional. Dentro de este último, específicamente lo relacionado con los antecedentes de la ley 19.654 y la normativa electoral vigente.

a) Antecedentes de la Ley 19.654.

Se valoraron las opiniones jurídicas nacionales así como las recomendaciones de organismos internacionales y regionales que observaron la ausencia de mecanismo habilitante de la participación política de los uruguayos residentes en el exterior.

Asimismo, las reiteradas voces de reclamo de la diáspora para la consagración de este derecho.

Tales expresiones sostenidas a lo largo de más de diez años contribuyeron a la sanción de la ley nro. 19.654.-

En este sentido se tomaron en cuenta los siguientes documentos:

- Informe de Comité Asesor de la Comisión Nacional de Vinculación (2003) ⁴
- Opiniones vertidas en Comisión de Constitución y Código de la Cámara de Representantes por los constitucionalistas Dres: Héctor Gross Espiell, Martín Risso, Alberto Pérez Pérez, Rubén Correa-Freitas.⁵
- Declaraciones de Encuentros Mundiales y Regionales de Consejos Consultivos y Asociaciones de uruguayos residentes en el exterior. -Ronda Cívica Uruguay y Coordinadora por el voto de los uruguayos en el exterior celebradas en los años 2006, 2007, 2009, 2011, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018.⁶
- Informes emitidos por la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo de los años 2013, 2016 y 2017.⁷
- Informes de Examen Periódico Universal de los años 2013 y 2018⁸, Comité de Trabajadores Migratorios y sus familiares de año 2013⁹; y Comité de Derechos Humanos año 2018¹⁰
- Conferencia Suramericana sobre Migraciones de año 2006, 2010 y 2016¹¹
- Encuentro de Migraciones y Ciudadanía de año 2015.¹²

⁴ Anexo Documental- III Informe de Comité Asesor

⁵ Anexo Documental- IV Carpeta nro. 35/2005 versiones taquigráficas de fechas 6/4, 18/5 y 8/6 de 2005

⁶ Anexo Documental- V Texto de Declaraciones Finales.

⁷ Anexo Documental- VI Texto de informes de la INDDHH

⁸ Anexo Documental- VII Informes de recomendaciones emanadas del EPU

⁹ Anexo Documental- VIII Informe de Comité de Trabajadores Migratorios y sus familiares

¹⁰ Anexo Documental- IX Informe de Comité de Derechos Humanos

¹¹ Anexo Documental- X Declaración final de Conferencia Suramericana sobre Migraciones

¹² Anexo Documental- XI Declaración final de Encuentro de migraciones y ciudadanía

- XXVI Reunión del Grupo de Trabajo de Asuntos Consulares y Jurídicos del MERCOSUR año 2018 ¹³

b. Normativa Electoral.

En esta materia la Comisión tomó en cuenta las disposiciones constitucionales referentes a Ciudadanía y Sufragio, así como las leyes electorales vigentes y sus diversas modificaciones. También se tuvo presente la normativa relacionada al Vecinamiento.

- Constitución de la República, en especial artículos 73 a 78, 80, 81 y 322 y siguientes.¹⁴
- Ley 7.690 del 7 de enero de 1924, Ley del Registro Cívico Nacional y sus modificativas, concordantes y complementarias. ¹⁵
- Ley 7.812 del 16 de enero de 1925, Ley de Elecciones y sus modificativas, concordantes y complementarias.¹⁶
- Leyes 13.882 y 17.690, Normas sobre Registro Cívico Nacional.¹⁷
- Ley 16.021, 18.858 y 19.362, Nacionalidad y Ciudadanía.¹⁸

2) Informe del Ministerio de Relaciones Exteriores - normas, funciones y estructura de las Misiones y Oficinas Consulares

El Ministerio de Relaciones Exteriores presentó ante esta Comisión un Informe en el cual describe las características de la emigración uruguaya, de la política de vinculación que lleva adelante el Estado con los nacionales en el exterior,

¹³ Anexo Documental- XII- Acta de la XXVI Reunión del Grupo de Trabajo de Asuntos Consulares y Jurídicos del MERCOSUR año 2018.

¹⁴ Anexo Documental Normativo- II- Texto parcial de la Constitución.

¹⁵ Anexo Documental Normativo- III- Ley 7.690 y modificativas

¹⁶ Anexo Documental Normativo- IV- Ley 7.812 y modificativas

¹⁷ Anexo Documental Normativo- V Ley 13.882 y ley 17.690

¹⁸ Anexo Documental Normativo- VI Ley 16.021, 18.858 y 19.362

las funciones que cumplen las Oficinas Consulares en el exterior como así también la normativa vigente que regula lo anteriormente mencionado.

La ley 19.268¹⁹, de Organización Consular, en especial el artículo 28, describe la estructura y funciones de las misiones y oficinas consulares.

Asimismo, cabe destacar que el referido informe ²⁰ presenta en forma concisa la multiplicidad de acciones realizadas, así como los diferentes acuerdos y convenios celebrados con organismos del Estado, todo lo cual brinda un servicio integral a los ciudadanos que viven en el exterior.

3) Consultas técnicas y experiencias comparadas en la región y extra región.

A efectos de cumplir con su cometido, la Comisión consideró importante conocer los procesos por los que han transitado otros países en la implementación de este derecho. Con el mismo propósito, se buscó la opinión de especialistas en migración y proceso electoral.

Se recibió a los siguientes invitados ²¹:

- Alba Goycoechea, Representante de OIM para Uruguay.
- Politólogo Oscar Bottinelli,
- Cónsul de la República de Chile,
- Cónsul de la República del Perú,
- Cónsul de la República de Argentina y
- Representante de la Embajada de la República Italiana.

Asimismo, los Cónsules del Reino de España y de la República Francesa remitieron documentación sobre los procesos eleccionarios de sus connacionales desde el exterior.²²

¹⁹ Anexo Documental Normativo- VII Ley 19.268

²⁰ Anexo Documental- XII- Informe MRREE.

²¹ Anexo Documental – Ver II Actas de sesiones.

²² Anexo Documental- XIII- Derecho al voto y elecciones en el exterior – Francia y Voto de los españoles desde el extranjero.

4) Otros materiales consultados.

Informe aportado por la OIM.²³

Trabajo de Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA Internacional)²⁴

²³ Anexo Documental- XIV- “Diásporas y Desarrollo: tender puentes entre Sociedad y Estado”

²⁴ Anexo Documental – XV- “Voto en el extranjero”

INFORME FINAL

En base a la normativa considerada, las características estructurales y los cometidos funcionales de los organismos especialmente vinculados con la temática, las opiniones especializadas, así como las experiencias de otros países consultadas, la Comisión elabora este Informe final.

Consideraciones previas.

La Comisión consensuó el abordaje del tema sobre las siguientes bases:

- Voto obligatorio como requisito constitucional y voto presencial de acuerdo a la normativa vigente.
- Avicinamiento como requisito constitucional con las modificaciones legales vigentes.
- Tipos de elecciones en que se aplica el voto en el extranjero (Niveles de gobierno alcanzados y otras instancias electorales).

Esta Comisión trabajó en base a tres ejes fundamentales:

- 1) Quiénes podrían votar.
- 2) Procedimiento para la emisión del voto.
- 3) Niveles de participación electoral.

1) **Quiénes podrían votar.**

De acuerdo a nuestro orden jurídico actual, son electores todas las personas que, al momento de la elección se encuentren inscriptas en el Registro Cívico Nacional (art. 1 Ley 7812).

Dentro de la casuística de uruguayos residentes en el exterior, relevada y analizada, encontramos que quienes calificarían como electores en el extranjero de acuerdo a la normativa vigente, serían los ciudadanos naturales y legales, que viven en el exterior, tienen credencial cívica y están inscriptos en

el Registro Cívico. Estos ciudadanos, de acuerdo a la normativa que se dicte, podrían votar en el exterior sin necesidad de trasladarse por ese motivo al país.

Además encontramos las siguientes hipótesis de uruguayos residentes en el exterior que forman parte de casuística analizada:

- 1- Ciudadanos naturales que nacieron en el territorio nacional, emigraron antes de cumplir los 18 años y no se encuentran inscriptos en el Registro Cívico. Se encuentran en condiciones de solicitar la inscripción en el Registro Cívico y la emisión de la Credencial. Obtenidos estos requisitos podrían votar desde el exterior.
- 2- Ciudadanos naturales que nacieron en el territorio nacional, se inscribieron en el Registro Cívico, se les expidió Credencial Cívica pero nunca votaron y emigraron. Se considera que podrán votar desde el exterior con la normativa que les ampare, requiriendo la reinscripción o el cumplimiento de la normativa vigente en materia electoral.
- 3- Ciudadanos legales con carta de ciudadanía, inscriptos en el Registro Cívico, con credencial que emigraron pero que no han venido a votar al Uruguay. Es la misma hipótesis que el numeral 2 variando la solución según se hayan o no eliminado del registro cívico por el transcurso de dos elecciones sin sufragar.
- 4- Ciudadanos legales con carta de ciudadanía, pero que no pudieron inscribirse por haber emigrado. Se entiende que habiendo reunido los requisitos para su inscripción están habilitados para votar desde el exterior de acuerdo a la normativa que se dicte.

En estos casos, deben inscribirse o reinscribirse en el Registro Cívico Nacional para estar habilitados para votar.

Esta Comisión sugiere acudir a las Oficinas Consulares de carrera de la República existentes en los diferentes países para gestionar las solicitudes de inscripción o reinscripción en el referido Registro. Las mencionadas Oficinas Consulares oficiarían como receptores de solicitudes de los trámites

premencionados. Asimismo funcionarán como centro de entrega de las credenciales cívicas que fueren expedidas por la Corte Electoral.

Esta Comisión conoce el funcionamiento y la infraestructura que tienen las Oficinas Consulares las cuales desarrollan tareas similares, brindando múltiples servicios a la ciudadanía residente en el exterior, vinculándola con diferentes dependencias estatales, tales como:

- a) Banco de Previsión Social, para la celebración de Contrato Persona, Fe de Vida de jubilados y pensionistas residentes en el exterior, etc.;
- b) Banco de la República, para la apertura de cuentas bancarias a distancia;
- c) Dirección General Impositiva, para la emisión de certificados de residencia al amparo de los Convenios firmados por Uruguay para evitar la doble tributación;
- d) Dirección General de Registro de Estado Civil, para la inscripción de nacimientos, defunciones y reconocimientos desde las Oficinas consulares así como la expedición de testimonios de Partidas del Registro de Estado Civil;
- e) Dirección Nacional de Identificación Civil, para recepción de solicitudes y tramitación de los Pasaportes y Cédulas de Identidad como así también para realizar el chequeo de identidad de los solicitantes que se encuentran en el exterior;
- f) Dirección Nacional de Migración, para la tramitación de visas, consulta de movimientos migratorios y permisos de menor de residentes en el exterior;
- g) Dirección Nacional de Policía Científica, para la tramitación y emisión de constancias de ausencia de antecedentes penales de residentes en el exterior.

También se han celebrado convenios con otros organismos como el Consejo de Educación Secundaria, Consejo de Educación Inicial y Primaria, y Consejo de Educación Técnico Profesional, Secretaría Nacional de

Deporte, Ministerio de Salud Pública, Administración de los Servicios de Salud del Estado, entre otros.²⁵

Todos estos convenios referidos permiten que los uruguayos residentes en el exterior resuelvan trámites, obtengan documentación, accedan a prestaciones, etc, todas derivadas de una nacionalidad que persiste más allá de las fronteras territoriales y que mantiene lazos con el Estado uruguayo. El nexo en el exterior de la diáspora con el Estado se da esencialmente por medio de los consulados y los múltiples convenios referidos dan cuenta de una vinculación que ha ido en aumento configurando una nación transfronteriza como la que muestran y sostienen otros Estados.

En consideración a la relevante actividad reseñada que desarrollan las Oficinas Consulares, la Comisión considera un instrumento de utilidad el vínculo entre la Corte Electoral y el Ministerio de Relaciones Exteriores en esta etapa del procedimiento. La articulación entre ambos organismos se podría efectivizar a través de la celebración de un convenio teniendo en cuenta que ya existen acciones de cooperación en cumplimiento del artículo 7 de la Ley Nro. 16.017.

En tal sentido esta Comisión propone que el inicio de solicitudes de diversos trámites de competencia de la Corte Electoral, así como el intercambio de información, sea recibido a través de las Oficinas Consulares de la República.

Dichos trámites serían:

- a) Solicitudes de inscripción o reinscripción en el Registro Cívico Nacional;
- b) Constancias de Ausentismo (ya prevista y en ejecución por normativa vigente)
- c) Fallecimientos de nacionales en el exterior
- d) Remisión de credencial cívica

²⁵ Anexo Documental- XVI -Convenios celebrados entre MRREE y otros organismos Estatales.

Teniendo en cuenta el Derecho Comparado y las experiencias practicadas en la región, las Oficinas Consulares en el exterior ofician como nexo con diferentes organismos públicos relacionados a trámites en el país origen, incluyendo procedimientos administrativos que habilitan a los ciudadanos a votar desde el exterior. Así por ejemplo se puede citar el caso de Chile, país que adoptó el voto en el exterior recientemente (2016), donde los residentes en el exterior deben acercarse a los consulados en forma presencial para solicitar un cambio de domicilio electoral.

Por su parte Perú requiere que los ciudadanos residentes en el exterior cambien su domicilio anterior a su emigración por el que viven en el exterior a través de los Consulados.

En igual manera está previsto en la legislación argentina con respecto a los ciudadanos que viven en el extranjero.

En España los residentes en el extranjero deben inscribirse en el Registro de Matrícula Consular como requisito previo para el sufragio.

Francia reclama la inscripción consular en el lugar de residencia del ciudadano francés para estar habilitado para votar.

En el régimen italiano, donde el voto desde el exterior es epistolar, son los Consulados quienes se encargan de recabar con anterioridad suficiente qué ciudadanos están habilitados para sufragar. (Véase Anexo Documental II).

2) Procedimiento para la emisión del voto.

Mecanismo para que ciudadanos naturales y legales puedan votar desde el exterior

La Comisión entiende, teniendo en cuenta todos los mecanismos y procedimientos analizados, que la mejor forma de hacer uso del ejercicio del derecho al voto por parte de los ciudadanos residentes en el exterior es el

denominado “voto a distancia”, es decir, el voto emitido desde el lugar de residencia efectivo y declarado. Este voto a distancia se emitiría en forma presencial y personal ante las Oficinas Consulares a cargo de Cónsules de carrera. Las mesas de votación se instalarían en las Oficinas Consulares previéndose la posibilidad habilitar otros locales, en acuerdo con el gobierno del país acreditante, que ofrezcan las garantías electorales.

Esta última posibilidad dependerá de las características locativas y del número de personas habilitadas para votar en esa jurisdicción. Similares soluciones adoptan las legislaciones peruana y chilena, por ejemplo.

A efectos de conocer la población habilitada para votar en el exterior en cada jurisdicción consular debería establecerse la obligatoriedad de la “preinscripción”, es decir la comunicación a la Corte Electoral de los ciudadanos habilitados para votar a través de la vía Consular de la voluntad de votar y el lugar donde va emitir su voto.

Definidos los ciudadanos que pueden votar, las Oficinas Consulares remitirán, por la vía que la Corte Electoral disponga, todos los antecedentes a efectos de que, este segundo organismo, pueda establecer, en las jurisdicciones consulares correspondientes, los padrones circuitales que correspondan.

Los Cónsules Generales, Jefe de Sección Consular, y Cónsules de Distrito serán los encargados de llevar adelante el acto eleccionario conforme a la reglamentación que dicte la Corte Electoral.

Las mesas receptoras de votos, además, se integrarán de ser necesario con otros funcionarios públicos uruguayos que se encuentren prestando servicio en el exterior. Si estos no fueran suficientes podrán ser designados ciudadanos uruguayos residentes en el exterior con la inscripción cívica vigente.

3) Niveles de participación electoral.-

Con relación a este tema la Comisión se interiorizó respecto a lo adoptado por otros países del mundo pudiéndose concluir que, en su inmensa mayoría, se habilita la participación electoral a sus ciudadanos en el exterior para el primer

y segundo nivel de gobierno (elecciones presidente, vicepresidente y legislativa)

Asimismo, muchos Estados prevén también la participación en las instancias de referéndum y plebiscito.

En nuestro país, a partir de la Constitución de 1934 se estableció el principio del “voto conjunto”, es decir que el elector en un solo voto elige varios órganos simultáneamente. El voto conjunto nacional significa la elección de Presidente y Vicepresidente de la República, Cámara de Senadores y Cámara de Representantes. El mismo es indivisible, e incluso en el sentido en que se vota en conjunto para los tres órganos con un solo lema. Cualquier representación que se quiera hacer parcial, para un solo órgano, está rompiendo el voto conjunto y por ende sería contrario a las disposiciones constitucionales.

Teniendo en cuenta lo expuesto del sistema electoral uruguayo, esta Comisión entiende conveniente, y así lo recomienda, la habilitación del voto de los ciudadanos uruguayos residentes en el exterior para el primer y segundo nivel de gobierno, así como en referéndums y plebiscitos.

Esta recomendación de la Comisión sigue la tendencia tanto regional como internacional. (véase Anexo Documental XV)

4) Financiación

La instrumentación del voto desde el exterior conlleva un costo que debe preverse con suficiente antelación. Desde la reinscripción de los ciudadanos residentes en el exterior, la pre inscripción previa a la votación, la emisión de padrones que registrarán la votación en cada país donde exista población uruguaya, la instalación de las mesas receptoras, la eventual participación de otros funcionarios públicos en el acto eleccionario, la remisión al país de los votos emitidos en el exterior, etc, todo ello significa un incremento de los costos previstos por los organismos intervinientes, Corte Electoral y Ministerio de Relaciones Exteriores, que excede el previsto para el funcionamiento habitual de los mismos.

Por ende, la Corte Electoral y el Ministerio de Relaciones Exteriores deberán prever, en sus respectivos presupuestos, los rubros financieros necesarios para la organización y ejecución de los actos electorarios.

RECOMENDACIONES

El estudio de este tema al que se abocó la Comisión Honoraria para cumplir con el cometido dispuesto por la Ley, permitió conocer los procesos por los que han transitado otros países para la habilitación e instrumentación del voto en el exterior así como las dificultades y soluciones adoptadas.

La Comisión elaboró el presente informe a la luz de la normativa vigente. No obstante, entiende necesario formular algunas recomendaciones que pone a consideración del Parlamento.

- **Progresividad**

La Comisión Honoraria consideró este trabajo con un carácter de progresividad estableciendo las garantías del ejercicio del derecho de sufragio en sus niveles esenciales. Mayores escenarios de protección reclaman modificaciones legales y constitucionales para poder abarcar el universo de población residente en el exterior y todos los niveles de gobierno.

- **Avecinamiento**

La Comisión Honoraria recomienda y sugiere el estudio de una reforma constitucional en relación al requisito del avecinamiento previsto en el artículo 74 de la Carta Magna, reglamentado por las Leyes 16.021, 18.858 y 19.362.

Esta recomendación y sugerencia se basa en el hecho de que el concepto moderno de ciudadanía ya no reclama un vínculo de radicación territorial permanente o transitorio, sino que tiene que ver con el sentimiento y vínculo afectivo de pertenencia a una nación más allá del tiempo y lugar.

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*”.

- **Comisiones receptoras especiales**

Esta Comisión entiende oportuno, como mecanismo para implementar las Comisiones receptoras en las Oficinas Consulares, reinstalar las antiguas Comisiones Receptoras Especiales que preveía la Ley 7812 en sus Capítulos IX y X.

Esto, así como toda otra modificación de la normativa electoral requiere la sanción de una Ley aprobada por 2/3 del componente de cada Cámara.

Dichas Comisiones receptoras especiales se crearían a los solos efectos de su instalación en el exterior - en las sedes consulares- y ante las mismas votarían aquellos ciudadanos residentes en el extranjero que se hayan preinscrito de acuerdo a lo propuesto en el presente Informe.

- **Registro Único**

La Comisión, habiendo recabado información de la legislación comparada entiende oportuno, conveniente y necesario la creación de un Registro Único basado en la expedición de un único documento con múltiples funciones, es decir para acreditar la identidad y también para habilitar el ejercicio del sufragio. La Corte Electoral tendría a su cargo, como órgano rector de todo el proceso electoral, la superintendencia de los procedimientos, base de datos y trámites vinculados a la habilitación del derecho al voto.

En este sentido, la moderna legislación chilena que habilitó recientemente el voto en el exterior estableció como una de sus modificaciones la identificación única, simplificando el proceso de depuración del registro electoral. También utilizan un único documento, los ciudadanos argentinos, peruanos y españoles, entre otros.

CONSIDERACIONES FINALES

El derecho fundamental a la participación política de las personas debe alcanzar a todos los ciudadanos independientemente si viven en el territorio o fuera de él. Las Declaraciones de derechos Humanos y Convenciones internacionales reconocen el sufragio universal, igual, libre y secreto como una parte inalienable de los derechos humanos. Explícitamente se reconoce el derecho a los migrantes y a sus familiares a participar en los asuntos públicos de sus Estados de origen, a ser electores y poder ser elegidos en elecciones celebradas en su país conforme la legislación vigente. Por su parte, el Estado deberá facilitar, conforme su legislación, el ejercicio de estos derechos (artículo 41 de la Convención Internacional sobre protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y de sus familiares). -

El voto en el exterior, expresión del derecho a la participación en la actividad política del Estado desde fuera del territorio, se relaciona con el principio democrático de la universalidad del sufragio. Todo ciudadano tiene el derecho a participar en cada elección directa de representantes de los órganos estatales, desde que la igualdad formal de todos los ciudadanos está garantizada por la Constitución.

El ejercicio de este derecho que ampara a todos los ciudadanos contribuye sustancialmente al sustento y fortaleza de las instituciones estatales. -

La Comisión comparte los conceptos con los que la OIM vincula la diáspora con el desarrollo de los Estados desde los cuales la consagración efectiva del sufragio universal es una parte.

Uno de estos conceptos es el de involucrar a las comunidades que viven fuera del territorio en el desarrollo de lo nacional. Esa implicancia reclama un conocimiento previo de la diáspora, de sus formas organizativas, así como de las propuestas de participación que surjan de ésta. Para el logro de esa

relación entre las comunidades de afuera y de adentro debe existir una base de confianza y un dialogo permanente sostenido a través de una buena comunicación.

Un segundo concepto es el de habilitación. Para que se verifique la participación de las comunidades transnacionales, generar políticas públicas que promuevan la integración, la protección social, la ciudadanía, el derecho al sufragio, así como fomentar las posibilidades de retorno y los vínculos entre los países de origen y de destino.

Finalmente, el otorgamiento de beneficios, el reconocimiento de sus derechos, así como el involucramiento en programas de desarrollo del país de origen como el de destino, son todos elementos que favorecen el bienestar de los migrantes, a la vez que sirven para su propio empoderamiento y motivo para contribuir al desarrollo de las sociedades que los vinculan. –

La concurrencia de los procesos de globalización y democratización con un fuerte repunte de los movimientos migratorios internacionales ha creado un contexto de fuerte exigencia a favor del pleno reconocimiento de los derechos políticos de esta población en varios países en desarrollo. La expresión más visible y generalizada de esa exigencia por el reconocimiento de los derechos políticos frente a los países de origen reside precisamente en la garantía del derecho al voto. A través del ejercicio de este derecho no sólo se busca mantener o reforzar el sentido de pertenencia a la comunidad política nacional, sino también redefinir los términos de la relación de la diáspora con el Estado del que se sienten parte.

Por ende, los esfuerzos que se destinen para alcanzar los mecanismos que garanticen el ejercicio del derecho al voto no solo contribuyen decisivamente en el efectivo goce de los derechos políticos de una parte importante de la sociedad uruguaya que reside fuera de fronteras, sino que se trata de una contribución a la legitimidad y rendición de cuentas de los gobiernos democráticos.-
