



Informe y propuestas para la agenda de derechos en Uruguay¹

Derechos cívicos y políticos de los ciudadanos uruguayos en el exterior

I - El voto en el exterior en la agenda de derechos

Informe y recomendaciones de la Institución Nacional de Derechos Humanos:²

El informe y recomendaciones sobre el voto en el exterior, presentado públicamente en abril 2013, resalta que el derecho al voto es inherente a la condición de ciudadana o ciudadano, que no se pierde por residir en el extranjero.

Refiriéndose a la Constitución de la República, el informe precisa que “*no suspende la ciudadanía, y por ende, el derecho al voto, al nacional que reside en el exterior.*”

En cuanto a los resultados del plebiscito del 2009 en el cual la implementación del voto epistolar no logró obtener la mayoría necesaria para su aprobación, el informe advierte “*que lo que estaba en discusión era la modalidad de emitir el voto en el exterior y no el derecho a hacerlo*”.

La INDDHH considera oportuno buscar un consenso en torno a un proyecto de ley a efectos de reglamentar el ejercicio del derecho al sufragio de las ciudadanas y ciudadanos residentes en el exterior, que por estar consagrado en la carta magna, no requiere de modificación constitucional alguna.

En definitiva, la INDDHH recomienda que :

- el poder ejecutivo retome la iniciativa anunciada, para que la misma cristalice en un proyecto de ley emanado de un gran debate nacional;
- el sistema político en su conjunto, superando intereses partidarios, promueva los consensos imprescindibles para garantizar el ejercicio de este derecho;
- el Parlamento Nacional procure el tratamiento de la iniciativa en el próximo (4º) período de sesiones ordinarias de la actual XLVII Legislatura;
- aprobada la ley que garantice efectivamente el ejercicio del derecho al sufragio a los ciudadanos uruguayos en el exterior, en aplicación del principio de no regresividad, dicho derecho no sea eliminado, limitado y/o restringido por cualquier norma posterior.

El voto en el exterior en la agenda de derechos del ámbito internacional

En el año 2013, la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo y la Coalición Ronda Cívica por el Voto en el Exterior³ recomendaron al Estado uruguayo, en el marco del proceso de Examen Periódico Anual (EPU) en Naciones Unidas, que promueva los consensos imprescindibles para la aprobación de una ley que garantice el

¹ Este documento ha sido elaborado por Fernanda Mora y Jorge Eiris, coordinadores de la Coalición Ronda Cívica por el Voto en el Exterior. Sus fuentes principales son el *Perfil Migratorio del Uruguay*, elaborado para la OIM por el Programa de Población – FCS – UdelaR, 2011 y la *Contribución conjunta para EPU – Uruguay* presentada por la Coalición Ronda Cívica por el Voto en el Exterior en el marco de la 18ª sesión del Examen Periódico Universal, Naciones Unidas en Junio 2013.

² La Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo fue creada en 2008, plasmada en la ley 18 446, votada por ambas cámaras. Sus objetivos son la defensa, la promoción y la protección de los derechos humanos reconocidos por la Constitución y el derecho internacional. Su funcionamiento es autónomo.

³ Ver presentación en documento adjunto.

ejercicio del derecho al sufragio a todas las ciudadanas y los ciudadanos que viven en el exterior.

Esta recomendación fue recogida en el informe EPU final (enero 2014).⁴

Ambas instituciones reiteraron sus recomendaciones en 2014 ante el Comité de trabajadores migrantes de Naciones Unidas que, en consecuencia, exhortó al Uruguay a garantizar el voto de los trabajadores migrantes en el exterior y su participación ciudadana.⁵

Uruguay ha ratificado los principales tratados internacionales en el área migratoria y de derechos humanos, en el marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), de la Organización de los Estados americanos (OEA), de la Organización Internacional del trabajo (OIT), MERCOSUR, junto a otros acuerdos bilaterales.

Se distinguen particularmente:

- Declaración Universal de Derechos del Hombre, ONU, 1948, artículo 21,
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ONU, 1966, artículo 25,
- Convención Americana de Derechos Humanos, OEA, 1969, artículo 23,
- Convención sobre la protección de los trabajadores migratorios y sus familiares, ONU 1990, ratificada en 2001, en particular el artículo 41.

Uruguay ha ratificado también convenios internacionales en los cuales los derechos cívicos y políticos de la ciudadanía son contemplados, entre otros: el marco de asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo en Uruguay 2011-2015 y, entre las declaraciones más recientes, se destaca la Declaración final de la Cumbre CELAC-UE de Santiago de enero 2013.

El Uruguay, habiéndose comprometido entonces a implementar las recomendaciones recogidas en ambos ámbitos de las Naciones Unidas, y en cumplimiento de los tratados y de los convenios internacionales ratificados, debe asumir la responsabilidad de resolver este asunto sin tardanza.

Una situación discriminatoria inadmisibile

En el contexto uruguayo, la implementación del voto en el exterior representa saldar una deuda nacional con la diáspora que colabora día a día, año tras año, al bienestar social, al desarrollo y a la inserción internacional del país.

Por ejemplo, según datos del Banco Central difundidos en marzo 2014, el monto de las remesas provenientes del exterior en 2013, se eleva a alrededor de 115 millones de dólares, manteniéndose el nivel del 2012, a pesar de la crisis económica mundial. Este monto es el equivalente al total de exportaciones de carne bovina congelada exportada a USA realizadas en 2013⁶ y representa el 54% del presupuesto 2013 del Ministerio de Desarrollo Social del Uruguay (MIDES)⁷.

Muchos son los ejemplos de solidaridad desde el exterior, que se manifiestan en incontables aportes al país, como en el caso de la asociación noruega HJELPEMIDDELFONDET que ya ha enviado 77 containers con material médico y del Grupo Gare (Grupo Aparatos Rehabilitación Estocolmo) de Casa Uruguay en Estocolmo.

La implementación del voto en el exterior significa en definitiva eliminar una discriminación flagrante a la que son sometidos más de 500 000 ciudadanos uruguayos residentes en el exterior, -aproximadamente 15% de la población del Uruguay-, que votan solamente si sus recursos financieros y su situación laboral les permiten viajar para regularizar la credencial cívica, para votar una primera vez y en caso de balotaje, una segunda vez.

⁴ <http://www.uruguayos.fr/Uruguayos-del-exterior-reclaman>

⁵ <http://inddhh.gub.uy/inddhh-presento-informe-ante-el-comite-de-trabajadores-migrantes/>

⁶ Informe de comercio anual 2013, Uruguay XXI, promoción de inversiones y exportaciones, 2 de enero 2014.

⁷ Evaluado en 211,4 millones de dólares (Reporte social 2013, MIDES).

Esta situación es sencillamente inadmisibles e incompatible con los valores y principios democráticos que todo uruguayo, sin distinción de partidos, de categorías sociales, de género, de edad o de religión, defiende y valora.

II – La ciudadanía del exterior

¿Quiénes son los ciudadanos uruguayos en el exterior?⁸

El origen de la Nación está asentado en las corrientes migratorias, actores del crecimiento del país y de su enriquecimiento cultural.

De país receptor de inmigrantes europeos, Uruguay evolucionó a país de emigrantes, confrontado a un importante desafío demográfico.

Hasta mediados del siglo XX, Uruguay fue un país con saldos migratorios positivos, habiendo recibido un importante aporte de corrientes de inmigrantes europeos, con un impacto significativo desde el punto de vista demográfico, social y cultural.

El aporte de la inmigración europea continuó hasta aproximadamente 1930 y tuvo un último empuje en la década de los 50 y en los primeros años de la del 1960.

En la segunda mitad del siglo XX, el saldo migratorio internacional se convierte en negativo, modificando el perfil migratorio del país.

A partir de 1960, a la par de una profundización de la crisis económica, social y política que desembocaría en el golpe de Estado de 1973, se intensifica la salida de la población hacia los países de la región, Norteamérica y Europa.

Otras oleadas emigratorias importantes se vivieron con las crisis de 1982 y 2002. A partir de los datos censales, el stock acumulado de uruguayos residentes que sobreviven y no retornaron a Uruguay se estimó en un 15% del total de la población residente en 1996.

Se estima en 117.000 el número de emigrantes del período 1996/2004.

Ello implica que el stock acumulado sería de aproximadamente 18% (datos 2011).

En años recientes, conjuntamente con el crecimiento económico importante acompañado por una tasa de desempleo baja, comienzan a observarse indicios de aumento de la inmigración y una aceleración del retorno de emigrantes uruguayos (proceso ya apreciado en el lustro 1985/1989 con la recuperación democrática)⁹.

El perfil demográfico de los stocks acumulados de emigrantes registrados en los países de destino en los censos de 1980, 1990 y 2000 indica que se trata de una emigración joven, en la que predominan los hombres en casi todos los países.

La emigración reciente no es la excepción: de acuerdo a los resultados de la encuesta nacional de hogares 2006, el 55% de los emigrantes salidos entre 2000 y 2006 tenían entre 20 y 30 años al salir del Uruguay.

Como en las oleadas anteriores, predominaron los hombres sobre las mujeres. Se ha mantenido la selectividad positiva por nivel educativo de los emigrantes con respecto a los nativos del Uruguay.

El volumen acumulado de profesionales emigrantes registrados como económicamente activos ha sido estimado en el 10% del total de los censados en Uruguay.

La pirámide de edades de los nativos residentes muestra una población notoriamente envejecida, resultado de corrientes de inmigrantes europeos llegados en décadas anteriores.

En un contexto demográfico de población nativa envejecida, la emigración reciente es joven, masculinizada, de nivel educativo mayoritariamente medio/alto y presenta un porcentaje significativo de profesionales económicamente activos.

⁸ Fuente: *Perfil migratorio del Uruguay*, elaborado para la OIM por el Programa de Población – FCS – UdelAR, 2011.

⁹ No obstante, estas tendencias son recientes y no es posible determinar aún en qué medida este proceso habrá de consolidarse en el futuro.

En resumen, la migración internacional es un componente fundamental en la historia de la población uruguaya y en el tiempo presente de la Nación.

Características de la diáspora uruguaya

La comunidad de migrantes uruguayos refleja la diversidad social y política del país.

Es una fuente de recursos en beneficio del país (turismo, remesas, compra a distancia de surtidos familiares, ingreso de pensiones y jubilaciones, inversiones, empresas, cooperación, solidaridad...).

Se trata de un vector potencial de desarrollo para Uruguay.

Es una riqueza del país: las Uruguayas y los Uruguayos del exterior contribuyen a la promoción del país en el ámbito internacional.

Se caracteriza por su arraigo al país, a su cultura, a sus vínculos familiares.

La ciudadanía del exterior anhela participar activamente en las diferentes esferas de la sociedad y en las instancias democráticas -electivas, representativas, deliberativas-, de las cuales sigue aún excluida.

Los proyectos de cooperación y de articulación público/privada, en los cuales se identifica y se moviliza el potencial de la diáspora, son una de las claves para reforzar no sólo el desarrollo, sino también la inserción internacional del Uruguay.

Durante los últimos 40 años, los migrantes uruguayos cultivaron y reforzaron el sentido de pertenencia nacional a través de espacios asociativos e institucionales con distintas finalidades -culturales, políticas, académicas, de ayuda mutua, de acciones solidarias con el país-, como también identificando oportunidades de innovación científica y tecnológica, negocios e inversiones.

Este escenario extraterritorial se expresa en lo social e institucional a través de alrededor de 200 asociaciones, 40 Consejos Consultivos, numerosas plataformas por el voto en el exterior Uruguay, varias páginas Web y Facebook, que reúnen más de 50 000 miembros.

III – La normativa del voto en el exterior

El voto en el exterior es un derecho de los migrantes, no es un privilegio; sin embargo, en Uruguay, alrededor del 15 % de la población son voces sin voto, a pesar de que el voto es obligatorio desde 1971.

La implementación del voto extraterritorial representa en el contexto uruguayo:

- un avance democrático, al ampliar la participación ciudadana en los procesos electivos,
- la consolidación de una identidad nacional inclusiva e igualitaria,
- el reconocimiento de la ciudadanía del exterior como un componente de la Nación.

Breve reseña histórica

La implementación del voto en el exterior es un anhelo de la sociedad civil uruguaya desde hace décadas.

Siempre ha sido motivo de orgullo cívico, y en el caso de la diáspora uruguaya, una de las principales reivindicaciones desde la salida de la dictadura militar (Pellegrino 2003).

Los proyectos de ley presentados en el Parlamento desde 1985 a 2007 no obtuvieron las mayorías parlamentarias necesarias para su aprobación.

En el año 2009 se realizó una consulta popular plebiscitaria, promovida por el Frente Amplio, relativa al voto epistolar.

Los votos no alcanzaron en esta oportunidad el mínimo necesario para su aprobación, por lo cual en Uruguay se mantiene el derecho a voto, sólo estando habilitado y presente en el territorio nacional cuando hay elecciones.

Normativa nacional

No hay oposición constitucional al voto en el exterior en el marco normativo nacional. La Constitución de la República Oriental del Uruguay¹⁰ establece:

- Artículo 8 - *Todas las personas son iguales ante la ley, no reconociéndose otra distinción entre ellas sino la de los talentos o las virtudes.*
- Artículos 73, 74, 75 - *Tanto los ciudadanos naturales como los ciudadanos legales son uruguayos.*
- Artículo 77 - *Todo ciudadano es miembro de la soberanía de la Nación, como tal, es elector en los casos y formas que se designarán.*
- Artículo 77/2° - *El voto es obligatorio.*
- Artículo 80 - *La residencia en el exterior no forma parte de la lista de causas de suspensión de la ciudadanía.*
- Artículo 81 - *La nacionalidad no se pierde por residir en el exterior, contemplándose el avecinamiento a través de la inscripción en el registro cívico.*

En consecuencia, habiendo sido el texto constitucional vigente plebiscitado el 10 de diciembre 1996, es innecesario entonces proceder a un nuevo plebiscito relativo al voto en el exterior.

El debate con los opositores se concentra en la interpretación del artículo 1° de la Constitución: *“La República Oriental del Uruguay es la asociación política de todos los habitantes comprendidos dentro de su territorio”*.

A una interpretación restrictiva, la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del pueblo, prefiere una interpretación extensiva: *“...de la normativa reseñada surge sin lugar a dudas, que la residencia en el exterior no es causal de cese o suspensión de ciudadanía, y por tanto, las ciudadanas y ciudadanos residentes en el exterior tienen el derecho inalienable a sufragar, cumpliendo con el requisito de estar inscriptos en el registro cívico”*.

En cuanto a la discusión sobre las modalidades de reglamentación del voto en el exterior, la Coalición se remite a la posición del prestigioso constitucionalista Héctor Gros Espiell: solamente es necesaria una ley de reglamentación del ejercicio del voto, no hace falta una reforma constitucional:¹¹

“Los problemas y las discrepancias que puedan existir al respecto se dirimen en el primer párrafo del artículo 77. De su lectura surge claramente que este derecho¹² deriva directamente de la Constitución. Ella no establece ninguna limitación en función de la residencia y, por tanto, para mí con esto basta para sostener de una manera irrefutable que los ciudadanos en ejercicio de la ciudadanía tienen derecho a votar sin ninguna otra exigencia relativa al lugar de residencia. En el segundo inciso del artículo 77 se dice: “El sufragio se ejercerá en la forma que determine la ley, pero sobre las bases siguientes:” Es decir que la ley solamente puede regular el texto constitucional para establecer la forma como se ejerce este derecho; nada más que la forma; no puede otorgarlo o concederlo.

Como consecuencia, para hacer posible el ejercicio del derecho al voto de los ciudadanos en ejercicio de la ciudadanía que no residen en el país no se requiere de una reforma constitucional...A mi modo de ver es absolutamente innecesaria una reforma de la

¹⁰ Texto 1967, modificaciones de 1989, 1996, 2004.

¹¹ Fuente : Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración Carpeta N° 35 de 2005 Versión Taquigráfica N° 93 de 2005 CIUDADANOS QUE RESIDAN EN EL EXTERIOR DE LA REPÚBLICA Se regula el ejercicio del derecho al voto Versión taquigráfica de la reunión realizada el 18 de mayo de 2005.

¹² ... « de acuerdo con nuestro sistema constitucional, ¿tienen o no tienen derecho al voto...los ciudadanos que no residen en el país y que están en ejercicio de la ciudadanía ? Entiendo que si, que tienen derecho y que esto resulta directamente de la Constitución, (artículo 77) ».

Constitución y alcanza con que la ley reglamente el ejercicio -como dice la Carta- es decir, establezca los procedimientos. El derecho deriva directamente de la Constitución; la ley no puede hacer más que regular su ejercicio. Por lo tanto, no se requiere de ninguna reforma constitucional para resolver el problema.”

Alberto Pérez Pérez también afirma que la Constitución reconoce el derecho y el deber de votar de todo ciudadano, sin distinguir por el lugar de residencia, y que se puede sancionar por mayoría simple una ley interpretativa de la Constitución que así lo declare. También afirma que se puede reglamentar el cumplimiento de la obligación de votar por mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara, especialmente el artículo que suspende inconstitucionalmente la ciudadanía de quienes no hayan votado en dos elecciones sucesivas. Mientras que la organización del voto consular requiere dos tercios del total de componentes de cada Cámara.

En resumen, no hay dos proyectos contrapuestos. El proyecto de ley de voto consular y el proyecto de ley interpretativa son complementarios, ambos basados en el mismo principio : no hay que reformar la Constitución para que puedan votar los uruguayos residentes en el exterior.

Normativa internacional

Los tratados internacionales ratificados por Uruguay reconocen el voto como un derecho fundamental de la persona.

El voto extraterritorial, específicamente establecido por la Convención sobre la protección de los trabajadores migratorios y sus familiares, es una tendencia dominante en las democracias con tradición migrante.

El Estado uruguayo, al firmar cualquier tratado internacional, está obligado a adoptar las disposiciones necesarias en el derecho interno, conformemente a la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969.

Como indicado anteriormente, Uruguay es signatario de los principales tratados internacionales en el área migratoria y de derechos humanos, en el marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), de la Organización de los Estados americanos (OEA), de la Organización Internacional del trabajo (OIT), MERCOSUR, junto a otros acuerdos bilaterales e integra el Consejo de los Derechos Humanos de Naciones Unidas a partir de 2012.

Las Naciones Unidas, en el marco del Examen Periódico Anual (EPU) y del Comité de trabajadores migrantes, reiteraron en 2014 la recomendación al Estado uruguayo realizada ya en 2009, tendiente a garantizar el voto de los trabajadores migrantes en el exterior y su participación ciudadana.¹³

También en 2014, Alberto Pérez Pérez, juez de la Corte Interamericana de Derechos humanos, presentó un dictamen favorable al voto en el exterior.¹⁴

Expectativas de la sociedad civil organizada

El derecho de todo ciudadano uruguayo radicado en el exterior al ejercicio del voto en su lugar de residencia, ha sido reafirmado por los Consejos Consultivos de Uruguayas y Uruguayos del exterior, reunidos en cinco encuentros mundiales a partir de 2006.

El voto expresa una identidad colectiva; es un rito democrático.

A través de su voto, cada ciudadano formaliza su pertenencia a la comunidad nacional y a su vez es reconocido como tal en un plano de igualdad. Pero el hecho de que el voto sea posible únicamente para aquellos que pueden viajar a votar se puede interpretar como una forma de democracia censitaria o de sufragio restringido.

¹³ <http://inddhh.gub.uy/inddhh-presento-informe-ante-el-comite-de-trabajadores-migrantes/>

¹⁴ *Los Uruguayos en el exterior tienen el derecho y la obligación de votar*, dictamen, Alberto Pérez Pérez, 2014.

En la República post-moderna, el voto en el exterior refuerza la cohesión nacional post-dictatorial y reafirma el sentimiento de pertenencia de todos a la Nación, enviando un mensaje republicano e inclusivo a los jóvenes nacidos en el extranjero.

V - Propuesta 2015

El Uruguay, a través de sus instituciones republicanas y en el marco legislativo, debe implementar sin tardanza las recomendaciones de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, para la implementación del voto en el exterior, promoviendo la participación de la sociedad civil organizada del exterior en los debates y en las decisiones que la involucran.

Con fecha 10 de septiembre de 2014, tomó estado parlamentario el Proyecto de Ley de Voto Consular, radicado en la Comisión de Constitución y Legislación (Carpeta 1596/2014. Asunto 122339 Sufragio ciudadanos residentes exterior. Habilitación. Normas. Aprobación) y con fecha 17/09/2014 (Carpeta 2973/2014. Asunto 122349.Voto uruguayos residentes exterior. Ejercicio. Derechos).

El mismo se apoya en los pronunciamientos favorables de destacados constitucionalistas y juristas, como los Doctores José Korzeniak, Alberto Pérez Pérez, Héctor Gros Espiell, Martín Riso, entre otros, quienes concluyen que en el marco del derecho positivo vigente, existen las soluciones jurídicas partiendo del hecho cierto y comprobable, que no hay ningún impedimento de orden constitucional para el ejercicio del sufragio en el exterior del país.

Paralelamente, se advierte sobre la inconstitucionalidad del **Art. 102 de la Ley Nro. 17113**, que suspende el derecho a voto a todo ciudadano que no asiste al acto electoral en dos comicios consecutivos. Dicha norma vulnera el principio de la primacía constitucional, al suspender explícitamente la ciudadanía por una causal no establecida en la Constitución Nacional (**Artículo 80**) que establece las causales y entre las cuales no se describe el hecho que nos ocupa. Por tal motivo es que sostenemos la necesidad de la derogación de la disposición aludida.

Por tanto, se reclama un debate parlamentario sin tardanza sobre el proyecto de ley de voto consular, implementando un diálogo interpartidario que tenga en cuenta las preocupaciones de las diversas partes, incluyendo a la sociedad civil del exterior, a efectos de obtener una amplia aprobación en el marco de la presente legislatura.

Se concibe el pleno ejercicio de los derechos cívico-políticos, como un salto consecuente y en calidad en el desarrollo de la política de vinculación del Estado uruguayo con sus nacionales del exterior.

Por tanto, se exhorta al Estado uruguayo y al sistema político a renovar y a profundizar las políticas públicas de vinculación, de cooperación internacional y de retorno, en la perspectiva de ampliar la inserción internacional del Uruguay a través del reconocimiento y la ampliación de la participación de la ciudadanía del exterior en los ámbitos de la Nación que competan.

Correo electrónico: rondacivica@yahoo.com.ar

Facebook : Ronda Cívica por el Voto Exterior/UY

Facebook de la campaña por el Voto en el Exterior : [uruguayos somos todos](#)

Sitios Internet de referencia: d20.org.uy – uruguayos.fr

¡Uruguayos somos todos, todos tenemos derecho a votar!

Coalición Ronda Cívica por el Voto en el Exterior - Uruguay

