

La normalización de los Consejos Consultivos

Comentarios acerca del decreto de reglamentación.

Por Gustavo Schroeder Orozco**

En verdad el Reglamento es el hijo putativo de la ley 18250 promulgada el 6 de enero 2008.

Recuérdese que en primera instancia la redacción del artículo 74 del proyecto de ley aprobado en 2007 por la Cámara de Senadores no contemplaba en modo alguno, un reglamento para los Consejos Consultivos (C.C).¹

Más tarde, el Parlamento manteniendo las disposiciones relativas al reconocimiento y misión de los CC, remitió al Poder ejecutivo la potestad de reglamentar su organización y funcionamiento.

El 26 de junio pasado una circular de la Dirección de Vinculación (DGACV), invitaba a los CC a transmitir rápidamente comentarios y sugerencias acerca de la normativa en preparación.²

Entonces más de 15 C.C. representantes de uruguayos residentes en diferentes países debatieron en las audio conferencias mundiales; oponiendo con fervor por un lado aquellos que parecían codiciar el reglamento y su advenimiento como un objeto de deseo, a otros críticos en particular hacia la tutela del Estado.

Las sugerencias colectivas fueron enviados a Montevideo debiéndose deplorar sin embargo, la ausencia de reacción interactiva por parte de la DGACV.

El 24 de noviembre 2008 el Presidente de la República promulgó el decreto de aplicación del artículo 74 de la ley, firmado conjuntamente por tres ministros del Poder ejecutivo (MRREE, Del Interior, Del Trabajo y Seguridad Social).

El 8 de diciembre fue publicado el decreto en el Diario oficial (N°559/08) conllevando desde entonces, fuerza obligatoria *erga omnes*.

1 El artículo 74 aprobado en la Sesión de la Cámara de Senadores del 15 de agosto de 2007 rezaba así :

“Los Consejos Consultivos son organizaciones autónomas y representativas de los uruguayos residentes en el exterior, cuyo cometido central será la vinculación con el país en sus más diversas manifestaciones.

La organización y funcionamiento de los mismos se sustentará sobre la base de principios democráticos y adoptarán la forma jurídica que consideren pertinente.

El Servicio Exterior de la República, a través de sus misiones diplomáticas y oficinas consulares los reconocerá como tales y brindará, dentro del ámbito de sus competencias, el apoyo que le sea requerido”.

- Intentamos en vano acceder vía Internet a los debates parlamentarios que son siempre una fuente inestimable para analizar los alcances y extremos de una Ley.

2 <http://www.d20.org.uy/PREPARANDO-REGLAMENTACION-PARA-LOS>

Los CC existentes a la fecha así como aquellos que se creasen, deberían ajustarse a los preceptos reglamentarios y en particular convocar a elecciones a breve plazo, en las circunscripciones territoriales respectivas.

En cambio, en virtud del principio de no retroactividad de los actos administrativos, aquellos CC cuyos delegados fueron elegidos antes de la publicación del Decreto, deberían conservar sus mandatos.

Antes de declinar la misión de los CC y comentar las principales disposiciones del decreto -en términos de satisfacciones y reservas- corresponde saludar el esfuerzo de síntesis de los redactores del texto.

La misión de los Consejos consultivos

La ley define a los CC ley como “organizaciones representativas de los uruguayos residentes en el exterior cuyo cometido central será la vinculación con el país en sus más diversas manifestaciones”.

Del texto se infiere que los CC son depositarios de una misión de interés general por encargo expreso de la ley.

El decreto extiende la misión prescrita, aportando nuevos elementos de definición entre los cuales merece subrayarse:

El énfasis en desarrollar áreas de cooperación de interés para la sociedad civil o el Estado (Art. 13°-2).

Un exhorto a “fomentar en todos los casos el movimiento asociativo” (Art. 9°-2).

Formalmente según la ley y el decreto, los CC son entidades diferentes de las asociaciones.

Como se sabe hay 43 Consejos Consultivos y más de 150 asociaciones de uruguayos registradas en el exterior.

Estas últimas, expresión de la diversidad y creatividad ciudadana ocupan un amplio espectro cuyos extremos abarcan opciones políticas, defensa de derechos humanos así como expresiones socio culturales; deportivas, de cooperación, solidaridad, intercambios científicos o recreativas.

Se puede afirmar que las asociaciones establecen un vínculo de tipo político, profesional o socio cultural con el individuo emigrante respondiendo a centros de interés específicos, mientras que la participación de los uruguayos en los Consejos consultivos es de naturaleza fundamentalmente cívica, independiente de toda opinión política o compromiso religioso y desligada de centros de interés temáticos particulares

Cuando las asociaciones renuevan autoridades, los miembros votan en calidad de adherentes mientras que la convocatoria electoral de los CC se dirige a lo/as uruguayo/as *ès qualité*.

En cuanto al fondo, mientras que la singularidad de ambas entidades nace del objeto, la diferencia entre los CC y las asociaciones podría ser aquella que existe entre el todo y las partes.

El decreto por otro lado, recalca algo menos nuevo o mas bien harto conocido, a saber que “la relación entre el Servicio Exterior y los Consejos es estrictamente consultiva” (Art. 13°).

El adjetivo *consultiva* -una tautología en este caso- , precedido del adverbio *estrictamente*, expresa tal vez el neo-pragmatismo de las autoridades, marcando allí una diferencia con los textos fundadores de los Consejos, concebidos como un movimiento el cual sin sustituirse a los Consulados, representaba otrora una fuerza de proposición y de control ciudadano del Servicio Exterior³.

El decreto por último, confirma el rol tradicional de los CC como vectores de la comunicación entre la DGCAV y la diáspora (Art. 10°).⁴

Las satisfacciones

1° La definición de los CC como organismos de la sociedad civil, independientes del Estado así como de estructuras partidarias (Art. 1); y la afirmación de los principios de pluralismo participación e inclusión (Art. 2°).

2° La consagración de un nuevo sujeto electoral en la persona de los hijos de uruguayos mayores de 16 años, nacidos en el extranjero (2°a).

3° La aceptación del voto por procuración. (interpretación *a contrario* del Art. 3°).

4° La afirmación del principio de libre administración de los CC (Art. 9°).

5°La atenuación del principio de territorialidad contemplando en casos determinados la creación de mas de un CC por zona de influencia consular y/o territorio (Arts. 2°e y 2°f).

Las reservas

1. La parte expositiva del decreto

En la introducción se afirma (considerando II) ...“que es política de éste gobierno brindarle a los uruguayos en el exterior el más amplio apoyo”.

Hubiéramos preferido leer... *que es política del gobierno de la República* “brindarle a los uruguayos del exterior el mas amplio apoyo”.

En efecto mientras que la primera redacción evoca algo efímero, la segunda en cambio alude a aquello perenne -el bien común- del que forman parte los uruguayos del exterior.

3 Véase <http://www.conexionuruguay.org.uy/>

4 Misión de información que un inspirado compatriota resumía con un humor irreverente :..”ah entonces los CC son los canillitas de Remedi.”

Los Consejos Consultivos que los representan tienen vocación a inscribirse en las instituciones de la República porque no son organizaciones partidarias.

2. La formalidad del Registro de Ciudadanía

La obligación de acreditación de los electores ante los Consulados es un mecanismo electoral inspirado en la tradición jurídica secular del Uruguay.

Eran imaginables sin embargo soluciones más modernas. Obsérvese por ejemplo que un país como Ecuador postula desde ya la vinculación con sus nacionales residentes en el exterior a partir de Consulados virtuales⁵.

La formalidad del registro de ciudadanía podría justificarse empero en la perspectiva probable del ejercicio del voto de los uruguayos del exterior en los comicios nacionales.

La aplicación práctica de la inscripción plantea más problemas de lo que parece y en todos los casos acarrearía probablemente, una restricción de la participación ciudadana.

Una reciente encuesta de terreno⁶, indica que los compatriotas -tanto los recién llegados como aquellos que emigraron hace 30 años o más - aceptarían depositar su confianza en los CC mientras que los mismos serían reacios a hacer lo propio ante los Consulados; percibiendo a éstos últimos como agentes del Estado, al que se identifica in fine como la causa próxima o remota del destierro.

Atento lo expuesto elevamos a consideración, la propuesta subsiguiente:

Durante un período transitorio de unos 4 años (dos mandatos sucesivos) las listas de ciudadanos inscritos en los CC tendrán tanta validez como aquellas detenidas por los Consulados.

3. El formalismo de la organización y funcionamiento de los CC

Cabe recordar que dichos ítems son la quasi razón de ser del decreto. Sin embargo los artículos 4° a 8° imponen reglas de organización y de funcionamiento meramente circunstanciales y a menudo superfluas.

Tales disposiciones no tienen en cuenta las realidades múltiples de los CC, las distancias geográficas y los tiempos disponibles de los compatriotas en el exterior, ni tampoco las modalidades virtuales de comunicación desarrolladas en la Red desde el comienzo, a fin de incentivar la participación.

Por un lado la expresión “órgano directivo” (Art. 3°) evoca una estructura jerárquica, ajena al espíritu inicial de los CC, que designaron sus representantes en tanto delegados, acentuando así el carácter representativo de su función, la cual reposa en criterios de democracia participativa.

5 Véase <http://www.hoy.com.ec/noticiasecuador/ecuador> y <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/ecuador-habilito-un-consulado-virtual-para-facilitar-gestiones-de-emigrantes-306500.html>

6 Intercambios en las audio conferencias involucrando varios Consejos y realizados también en lugares sociales de la emigración uruguaya.

Por otro, es confusa la repartición de competencias entre “el órgano directivo” y los CC. Por ejemplo, no queda claro quien se reúne por lo menos una vez por mes, es el órgano directivo o el CC?

Por último, las reglas establecidas son superfluas a la luz del principio de autonomía inscrito en los artículos 2° y 9°.-

4.El descompromiso financiero del Estado

Según los artículos 14 y 15 del decreto, los CC deben auto financiarse; tanto para desarrollar las actividades habituales así como la asistencia a los Encuentros nacionales y regionales convocados por las autoridades.

Esta disposición suscita malestar y defrauda además de resultar contradictoria con la declaración de intenciones de la parte expositiva del decreto, consistente en brindar a los CC “*el más amplio apoyo*”.

Se trata tan sólo de unos 20 000 dólares anuales necesarios al desplazamiento de los delegados. Se calculan 40 pasajes de avión -haciendo un promedio entre el precio más caro (Melbourne) y el más barato (Buenos Aires).

Cuesta creer que el MREE no pueda financiar un gasto tan modesto teniendo en cuenta que la proporción que ocupa ese Ministerio en el presupuesto de la Nación es equivalente a la del Ministerio francés de la Justicia, nada menos.

5.Las restricciones a la libertad de expresión

Curiosamente el artículo 7°-2 del decreto estipula que en las reuniones de los CC... “En ningún modo podrán tratarse temas de actividades político-partidarias, ideológicas y/ o religiosas”.

Semejante prohibición nos parece un disparate.

La libertad de opinión y de comunicación del pensamiento están protegidas por el artículo 29 de la Constitución.

Los miembros de los CC no gozan del estatuto de funcionarios, sujetos a una obligación de reserva.

Aquella disposición supone una tergiversación del principio del pluralismo y de laicidad lesionando la autonomía de los CC consagrada en los artículos 2° y 9° del decreto.

Sin política no hay democracia, si la discusión política no es libre las elecciones no pueden ser auténticas.

Se pretende acaso que las elecciones se reduzcan a una oposición de listas entre “fulanos por el fútbol y perros calientes ” versus “menganos por sexo con tortas fritas”?

Más seriamente nos preguntamos, ¿quién decide lo que es de ámbito ciudadano y lo que es político-partidario o ideológico? ¿Qué del movimiento por el voto en el exterior? ¿Qué de la anulación de la ley de caducidad o mañana de otros tantos temas sensibles para la opinión pública?

6. La centralidad del dispositivo de vinculación

El artículo 11 del decreto, revela su pieza maestra y encierra probablemente las llaves de la política de vinculación, atribuyéndole a la DGACV el *imperium* -prerrogativa de la potencia pública - erigiendo a aquélla en juez, árbitro y policía del Reglamento de los CC.

6.1 Juez electoral

El artículo 11 delega a la DGACV el control de la autenticidad de las elecciones.

Creemos en la necesidad de un Juez electoral pero pensábamos más apropiado transferir el atributo a los Consulados, en aplicación de principios más modernos como la proximidad y la des-concentración de la actividad estatal.

Por otra parte, en caso de fraude electoral ¿qué suerte correrán las urnas observadas; serán acaso transportadas bajo fuerte custodia desde el lugar de la infracción en Sydney Toronto o París hasta la sede de la DGACV en el centro de Montevideo?

6.2 Árbitro de los resultados

Según nuestra lectura del artículo 11, “los resultados de los actos electorarios” permanecerán suspendidos en la realidad hasta la certificación por la DGCAV del “cumplimiento de los extremos requeridos en la presente reglamentación”.

Es insensato invitar a votar y al mismo tiempo deber prevenir al elector que los resultados no serán válidos, hasta que Montevideo no se pronuncie a través del procedimiento lento y opaco de la certificación.

Opinamos que si el escrutinio es limpio y auténtico, la Administración debe someterse al veredicto de la urnas, sin opción ni temporalidad para la DGCAV.

En efecto los CC representan una expresión del sufragio universal reconocidos “*como tales*” por el artículo 74 de la ley 18250; en ningún caso son una instancia subordinada o un cuerpo intermedio del Estado.

Pensamos que ese hecho jurídico se impone como una restricción al poder discrecional de la Administración.

El perímetro de acción legal de la DGACV debería limitarse en este caso al ejercicio de la denominada potestad reglada, según la doctrina administrativa dominante que no admite ninguna valoración subjetiva.

En consecuencia de lo anterior, la DGACV tiene una obligación meramente declarativa que consiste en proclamar el veredicto de las urnas.

6.3 Policía del reglamento.

En cambio, en virtud del poder discrecional normal de la Administración, la DGCAV ejerce de derecho una especie de monopolio sobre la interpretación del decreto y *a fortiori* sobre las circulares e instructivos venideros, a la rara excepción de hipotéticos e improbables recursos jurisdiccionales.

De ese monopolio legítimo se infiere lógicamente *el imperium* o las sanciones por causas de incumplimiento del reglamento.

Nos preocupan las causales de incumplimientos, por ser variadas indeterminadas y elásticas. Por ejemplo concretamente, quién, como, porqué, examinara en detalle el contenido de las reuniones y decidirá si éstas responden a la normativa establecida o no?

Por otro lado es necesario llamar la atención de todos acerca de las sanciones o *la fatua* que pesa sobre cualquier incumplimiento al reglamento a saber: la inhabilitación, la negación o el retiro de la certificación del Consejo Consultivo, presumido infractor por acción u omisión.

Nada de lo substancialmente expuesto *supra* se verá alterado por la Comisión de Alzada prevista por el artículo 12° cuya vocación es de dirimir conflictos *inter-pares*, entre dos Consejos que por hipótesis se disputan una circunscripción territorial común.-

En conclusión, colocadas en la balanza las reservas que suscita el decreto pesan más que algunas satisfacciones.

Pero, al mismo tiempo, en un contexto de relativa desconfianza política hacia el protagonismo de la diáspora, la vinculación entre el Estado y los uruguayos del exterior iniciada en 2005, tiene por fin un marco legal.⁷

La originalidad de la propuesta reside en la dotación de una normativa con vocación a aplicarse eficazmente más allá del territorio, fuera del espacio del Estado.

7 La ley 18250 constituye el cimiento de una ambiciosa construcción normativa cuyos niveles en materia de vinculación se componen de la reglamentación del artículo 74 objeto del presente comentario; la creación de una Junta Nacional de Migración, un organismo inter ministerial asesor ad-hoc del Poder ejecutivo (Art.24); la Oficina de Retorno y Bienvenida (decreto del 23 de julio 2008;) la reglamentación del artículo 76 relativa al ingreso de enseres, maquinaria y automóviles exentos de impuestos para los uruguayos que regresan (decreto publicado el 14 de julio 2008). Así como diversas disposiciones relativas a la suscripción de convenios con los Estados en los que residen uruguayos (Art.71) o la simplificación de las declaraciones de nacimientos de hijos de uruguayos en el exterior (Art.75).

El diseño normativo de cuño formalista, pautado por la centralidad tradicional del Estado, no está exento de espíritu de control hacia las iniciativas ciudadanas.

No obstante tales límites, propios de una democracia relativamente tutelada, los Consejos consultivos emergen del marco legal como una innovación institucional, observada con interés en países vecinos.⁸

A futuro, la permanencia institucional de los CC dependerá de la propia capacidad a enraizarse en la diáspora, valorizándola y federando a todos los uruguayos del exterior sin restricciones.

Pero el futuro dependerá también de las alternancias democráticas; de la responsabilidad y la capacidad de los futuros gobiernos de la República a percibir lealmente a los uruguayos del exterior como una causa común.

En la perspectiva del horizonte, el canciller de la República ha de transformarse en el canciller de la Nación reinventada del siglo XXI.

En el presente, el reglamento es sinónimo de normalización. En sentido estricto, la normalización es el orden que triunfa sobre el movimiento, provocando un colofón de frustraciones y desencantos que se leen como el pasado de una ilusión.

En sentido figurado la normalización proyecta a través del decreto la imagen miniaturizada de un nano-ciudadano; o si se prefiere refleja la imagen del idiota del pueblo : cállate y paga!

Desde la diáspora los “idiotas unidos” continuaran aunando conciencias y voluntades para provocar cuanto antes, el big bang del voto en el exterior.-

∞ ∞ ∞

**

Gustavo Schroeder Orozco (gustavo@9online.fr) es abogado en Francia.
Egresado de la Facultad de derecho de la Sorbona.
Encargado de cursos de derecho penal en la Escuela de Abogados de París.
Miembro titular del Tribunal arbitral de Unión Latina.

Delegado por el Consejo consultivo de París es autor de un artículo “*Defensa e ilustración del voto de los uruguayos del exterior.*” publicado en 2007 en www.francochilenos.com/IMG/pdf/Defensa_e_ilustracion_del_voto.pdf

⁸ <http://www.mininterior.gov.ar/prov25/inicio.asp> ; véase también el intercambio epistolar entre las autoridades de Provincia 25 y el Consejo consultivo de París, en 2007.