

Capítulo 6

Sufragio transnacional en Uruguay: Contexto histórico-legal, dimensiones e impac- to político-institucional*

Amalia Stuhldreher**

Introducción

El presente capítulo analiza el sufragio transnacional (voto desde el exterior y voto de los extranjeros residentes no ciudadanos) en el caso uruguayo. Primero se lo contextualiza históricamente y se lo enmarca en el Derecho vigente, detallando los mecanismos existentes para el voto de los extranjeros y aquellos que se discuten para el eventual futuro voto desde el exterior. En segundo lugar se considera la dimensión cuantitativa del voto extranjero y las cifras estimativas del sufragio de la diáspora. Asimismo se considera la dimensión cualitativa, incluyendo la autopercepción de los ciudadanos no residentes, de los residentes no ciudadanos y del electorado en general. Finalmente, se evalúa el impacto del sufragio transnacional a nivel político e institucional en el Uruguay.

Durante los últimos años la perspectiva transnacional ha devenido en marco de referencia obligado para el estudio de las migraciones internacionales y del impacto de las mismas en las sociedades de origen y de destino, entendiéndose que la migración supone un tipo de vida en diferentes espacios donde los así denominados migrantes transnacionales conviven con espacios

* Trabajo desarrollado en el marco del proyecto “Sufragio transnacional: Experiencias comparadas de voto desde el exterior y de voto de los extranjeros en las Américas y Europa”, coordinado por Gustavo Ernesto Emmerich en la Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa, Ciudad de México. Una versión preliminar del trabajo fue publicada por la revista *Estudios Internacionales*, no. 172, Año XLIV, mayo-agosto 2012, Universidad de Chile.

** Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) y Centro Universitario de Tacuarembó - Universidad de la República (Uruguay). Contacto: astuhldreher@hotmail.com

diferentes y con sus consiguientes códigos de lealtad (Levitt y Jaworsky, 2007; Portes y Guarnizo et al., 1999; Guarnizo y Smith, 1999). Asimismo, las actividades transnacionales abarcan múltiples dimensiones, siendo hasta ahora las dimensiones económica y cultural de las prácticas transnacionales las que ha recibido mayor atención por parte de los investigadores en comparación con la dimensión política (Smith, 2003: 468).

En relación a esta última, el fenómeno de la vinculación transnacional de los migrantes pone de manifiesto una escisión cada vez menor entre la esfera doméstica y la internacional. Considerando el impacto de la dimensión política transnacional, es claro que las prácticas políticas transnacionales de los migrantes cuestionan supuestos tradicionales sobre ciudadanía y comunidades políticas ligadas al Estado (Østergaard-Nielsen, 2009). Así, para algunos autores es la entidad misma del Estado que ve relativizada su autonomía por el influjo de las migraciones tanto legales como ilegales (Held y McGrew, 2002). Para otros son las competencias estatales las que son objeto de reformulación, en forma paralela a la redefinición de los criterios de pertenencia de sus miembros al momento en que los ciudadanos se vuelven transnacionales: Remarcando la simultaneidad, se señala que los migrantes se encuentran situados dentro de campos sociales en múltiples grados y en múltiples lugares que abarcan a los que migran pero también a los que quedan, ya que la incorporación de los individuos a los Estados no colida con sus conexiones transnacionales (Levitt y Glick Schiller, 2004: 61-62).

Más que la desaparición de los Estados, estudios de casos muestran que las políticas estatales en diferentes niveles efectúan una mediación diferenciada pero ubicua de los flujos migratorios transnacionales, de la producción cultural y de las prácticas políticas a través de las fronteras. Así, las políticas estatales, los discursos legitimatorios y las prácticas institucionales constituyen elementos centrales a través de los cuales se construye la denominada *ciudadanía transnacional* al momento en las redes de migrantes se posicionan frente a actores estado-referenciados (Smith, 2003). En esa dirección, también se ha señalado la diversidad de formas de pertenencia a una comunidad política en términos de ciudadanía o de membrecía (Soysal, 1994; Smith, 2003; Bauböck, 2003, 2005; Fox, 2005).

A fines de enmarcar el presente trabajo, resulta significativa la referencia a Bauböck, para quien la ciudadanía transnacional se entiende por un lado como un proceso de desnacionalización de la ciudadanía política que habilita

la participación política de los migrantes con residencia permanente, independientemente de su nacionalidad. Al mismo tiempo, conlleva la extra-territorialización de los derechos de participación activa para aquellos migrantes que opten por mantener vínculos políticos activos con su país de origen.

Concretamente han sido los estudios referidos a la dimensión política transnacional los han remarcado tanto la capacidad de agencia y el papel de los migrantes como actores políticos (en sus países de origen y de destino): Ejemplo de ellos son estudios recientes centrados en la participación política transnacional de los migrantes latinos a Europa (Escrivá Chorda y Bermúdez, 2009; Lafleur, 2011; Østergaard-Nielsen, 2011). Por otra parte, otros análisis han señalado también la relevancia de las estrategias desarrolladas por los Estados de origen para vincularse con su diáspora. Entre dichas estrategias se destaca especialmente el *voto desde el exterior* (o en términos de Bauböck (2005) sufragio de los *ciudadanos no residentes*), ya aprobado por 115 países y territorios. Además, por diversas razones unos 40 Estados han concedido –aunque con ciertas limitaciones– el derecho al sufragio en sus elecciones internas a extranjeros residentes, lo que ha dado en llamarse *voto de los extranjeros o residentes no-ciudadanos* (Bauböck, 2005). Algunos análisis procuran una aproximación a las tendencias en los Estados de América Latina que implican un efectivo transnacionalismo en tanto fenómenos pluri-localizados que involucran a más de un Estado-nacional. Concretamente en lo referente al sufragio transnacional, se constata que aquellos Estados que lo han adoptado, lo han hecho en un marco político determinado por la búsqueda de profundización de sus democracias (Emmerich y Peraza Torres, 2011).

El presente estudio de caso focaliza ambas formas del llamado *sufragio transnacional* en Uruguay. Dada la particularidad de sus leyes uruguayas (que aunque no habilitan el derecho al sufragio desde el exterior sí permiten el sufragio de los extranjeros no naturalizados), resultan aquí especialmente interesante las consideraciones de Bauböck (2005) en torno al sufragio de los residentes no ciudadanos. Más allá de la revisión bibliográfica, desde un enfoque cualitativo este estudio de caso descansa metodológicamente en entrevistas de campo¹ y análisis secundario de encuestas, así como también

1 Las entrevistas realizadas abarcan por un lado una serie de informantes calificados, cuya elección radica en su rol como funcionario de una repartición estatal determinada. En ese caso, en el curso del trabajo se explicitan sus nombres, cargo o función, así como la fecha

hace referencia a las estadísticas en los casos en que se dispone de ellas. En términos generales el trabajo apunta a presentar elementos que permitan una evaluación del impacto del sufragio transnacional a nivel político e institucional en el Uruguay: por un lado buscar efectuar un aporte actualizado a la discusión recurrente en torno al sufragio de la diáspora.

Como hipótesis de trabajo se plantea que dicha recurrencia respecto a un tema no laudado efectivamente permite inscribir potencialmente al Uruguay dentro de la tendencia global al incremento en el número de países que conceden a sus ciudadanos el derecho a votar desde el exterior. Sin embargo, en este caso particular el debate se plantea más bien en términos de extensión y consolidación democrática y encuentra una justificación por la dimensión cuantitativa y cualitativa de la diáspora. En ese contexto, el papel de los partidos políticos y los posicionamientos frente a la cuestión del sufragio desde el exterior representan una variable central en el análisis al determinar los resultados del debate y la suerte de las iniciativas de reforma, tanto en el pasado como en el presente.

Por otro lado, el trabajo busca introducir elementos de juicio y argumentos que permitan animar la discusión acerca de una participación más relevante de los residentes no ciudadanos también en términos electorales, que supere la mera existencia formal de mecanismos prácticamente desconocidos por sus eventuales beneficiarios. Se parte aquí del presupuesto que para efectivizar una participación significativa es necesaria una clara intervención del Estado y de los colectivos implicados. Como hipótesis se plantea que como en la mayoría de las naciones que conceden estos derechos, la participación electoral porcentual de los extranjeros residentes no sería mayoritaria en el caso uruguayo, por lo que tampoco tendría impactos electorales que modificaran las tendencias actuales aunque sí tendría repercusiones positivas en términos de legitimación institucional.

En lo que hace a la estructura del trabajo, en primer término se contextualiza históricamente ambas dimensiones del sufragio transnacional y se efectúa una breve referencia a la situación a nivel de Derecho actual. Se detallan

de la entrevista. Por otra parte, se realizaron quince entrevistas de campo semiestructuradas a residentes no ciudadanos que han obtenido la residencia legal o están en proceso de realizar dicho trámite y que residen en diferentes departamentos de Uruguay. En ese caso, los entrevistados permanecen anónimos.

aquí los mecanismos existentes para el voto de los extranjeros, así como los que se vienen discutiendo para el voto desde el exterior. En segundo lugar se considera la dimensión cuantitativa del voto de los extranjeros y las cifras estimativas para el caso que se autorice el sufragio de la diáspora. También se considera la dimensión cualitativa, esto es, la autopercepción de los ciudadanos no residentes, así como los residentes no ciudadanos, así como del electorado en general. Finalmente, y dados los objetivos planteados anteriormente, se procura evaluar el impacto del sufragio transnacional a nivel político e institucional en el Uruguay.

1. Sufragio transnacional en Uruguay: Historia y situación legal actual

1.1 El voto desde el extranjero: La recurrencia de una discusión no laudada

Significativamente, la extensión y la promoción de los derechos políticos constituye uno de los mecanismos desarrollados por los Estados para fomentar la vinculación de los migrantes con su país de origen, siendo la doble nacionalidad y el voto desde el exterior las modalidades más extendidas (Moraes y Bermúdez et al., 2009: 312). En perspectiva comparativa dentro del contexto latinoamericano cabe señalar que países como Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Puerto Rico, República Dominicana y Venezuela habilitan el voto de sus nacionales desde el extranjero, aunque con diferentes alcances y en algunos casos sujeto a determinadas condiciones o en vías de ser implementado (Emmerich y Peraza Torres, 2011: 11 y ss.).² Por el contrario, Chile, Paraguay y Uruguay no permiten el voto desde el exterior.

2 Según el país se diferencia el alcance del sufragio desde el exterior según el tipo de elección que se trate. Así, en Argentina se lo permite para las elecciones presidenciales y legislativas, en Bolivia para las presidenciales, en Brasil para las presidenciales, en Colombia para las presidenciales, legislativas y consultas nacionales (habiendo además representación legislativa desde el exterior), en Ecuador para las presidenciales, legislativas y nacionales (habiendo además representación legislativa para ciudadanos en el exterior), en Honduras para las presidenciales, en México para las presidenciales y para el Estado de Michoacán, en Nicaragua para las presidenciales y legislativas, en Panamá para las presidenciales, en Perú

En lo que hace al caso uruguayo, el voto desde el exterior no fue tematizado en los debates preparatorios de la Constitución de 1966. Aunque existen interpretaciones contrarias, sus partidarios alegan que el texto vigente afirma reglas fundamentales que permiten inferir la constitucionalidad del voto en el exterior, tales como que la enumeración de derechos, deberes y garantías hecha por la Constitución, no excluye otros derechos que son inherentes a la personalidad humana o se derivan de la forma republicana de gobierno (art. 72). Asimismo, se invoca la igualdad frente a la ley (art. 8) así como el hecho de que tanto los ciudadanos naturales como legales son uruguayos (arts. 73, 74 y 75). También se subraya que según el art. 77 todo ciudadano es miembro de la soberanía de la Nación y que como tal, es elector en los casos y formas que se designarán. Finalmente, se subraya que la ciudadanía no se suspende por residir en el extranjero (art. 80). Sin embargo, para poder hacer ejercicio de sus derechos cívicos, los ciudadanos deben “avercinarse”, lo que tradicionalmente la doctrina ha entendido se refiere a la inscripción en el Registro Cívico. En los hechos, los ciudadanos pueden registrarse en la Corte Electoral,³ pero no en los consulados del Uruguay en el extranjero.

Dada la situación de no prohibición expresa del voto desde el extranjero, y dadas las características de la diáspora uruguaya,⁴ la habilitación del sufragio

para las elecciones generales y consultas, en Puerto Rico para todas las elecciones incluyendo las primarias de partidos, en República Dominicana para las presidenciales, y en Venezuela para las presidenciales y para los referéndum para remover al presidente. Como se menciona arriba, otros países como Chile, Paraguay y Uruguay no habilitan el voto desde el exterior.

3 La Corte Electoral es un organismo público autónomo de la República Oriental del Uruguay, al que le compete organizar y fiscalizar los actos electorales (elecciones, referéndums sobre leyes y plebiscitos constitucionales), que en la actualidad la Corte está encabezada por nueve Ministros. Es en la Corte Electoral del respectivo distrito donde todo ciudadano mayor de 18 años debe registrarse para obtener su credencial cívica. Dependiendo del lugar donde viva le corresponderá un código de tres letras seguidas por un número de hasta cinco dígitos. Una vez expedida la credencial cívica, el ciudadano queda inscripto en el Registro Cívico Nacional, un padrón electoral de los ciudadanos con derecho a voto.

4 En términos relativos, Uruguay constituye el país de América Latina con mayor proporción de población residiendo en el extranjero. Así, se estima una emigración de 580.000 personas entre 1963 y 2004. Aunque el período de mayor expulsión se extendió entre 1963 y 1975 (480.000 emigrados), la mayor tasa de emigración se registró en los años de la crisis de 2002-2003, cuando la emigración superó el crecimiento natural de la población (Cabella y Pellegrino, 2005). Actualmente se calcula el 18% de la población (unas 600.000 personas) vive fuera de Uruguay (PNUD Uruguay, 2009: 11), de los que debieran descontarse los menores de

para sus ciudadanos no residentes devino en un reclamo ya histórico de diversas organizaciones sociales y en particular del espectro de izquierda del país. Hasta la campaña presidencial de 2004, los partidos tradicionales –que fueran alternativamente gobierno antes y después de la dictadura militar (1973-1985)– fueron explícitamente contrarios al voto extraterritorial, lo que hizo que tres proyectos de ley presentados en el Parlamento por la oposición a partir de 1985 no se materializaran (Moreira y Pellegrino, 2001: 136): Así, el Frente Amplio presentó en noviembre de 2000 un proyecto de ley para permitir sufragar a los uruguayos residentes en el exterior, que no fue aprobado. En 2004 el senador socialista José Korzeniak realizó una propuesta de reforma constitucional, que tampoco se concretó.⁵ En ese mismo año el diputado frenteamplista Carlos Pita lanzó una iniciativa para recolectar firmas para impulsar un plebiscito para modificar la Constitución y habilitar el voto epistolar de los uruguayos no residentes, que tampoco tuvo éxito.⁶

Tras la llegada del Frente Amplio al poder a partir de las elecciones del 2004, y en forma coincidente con una mayor atención hacia la diáspora, el partido gobernante presentó un proyecto de ley en 2005 que preveía habilitar el voto desde el exterior. Tras dos años de trámite parlamentario y de negociación con la oposición en el Parlamento, la votación fue negativa: Mientras que el Frente Amplio no reunió los tres quintos de votos necesarios para modificar el régimen electoral, los partidos opositores ratificaron su postura contraria a la iniciativa.

La prolongada discusión adquirió nuevamente actualidad en el año electoral de 2009, cuando se presentó una iniciativa legislativa con la firma de 63 legisladores del Frente Amplio para realizar un plebiscito en forma paralela a

edad. Lo que podría subsumirse en un proceso generalizado de emigración desde América Latina, adquiere características particulares cuando se indagan las dimensiones cuantitativas y cualitativas del fenómeno (Stuhldreher, 2010: 164 y ss.)

5 El legislador sugería impulsar la reforma a través del Art. 331 literal B de la Constitución, esto es por dos quintos de los miembros de la Asamblea General.

6 La Constitución del Uruguay prevé dos procedimientos para su reforma total o parcial: a) por iniciativa del 10% de los ciudadanos inscriptos en el Registro Cívico Nacional, presentando un proyecto articulado que se elevará al Presidente de la Asamblea General, debiendo ser sometido a la voluntad popular en la votación más inmediata; b) por proyectos de reforma que reúnan dos quintos de componentes de la Asamblea General, presentados al Presidente de la misma, los que serán sometidos a plebiscito en la primera elección que se realice.

las elecciones presidenciales de ese año: Se preveía aquí habilitar el sufragio para los ciudadanos no residentes a través de la vía epistolar para las elecciones, plebiscitos o referendos. Más allá de los apoyos oficiales a través de la Cancillería y su Dirección de Servicios Consulares y de Vinculación con los Uruguayos en el Exterior (el denominado Departamento 20), la convocatoria a dicho plebiscito hizo evidente un principio de entendimiento más allá de las fronteras partidarias y que se materializó con la creación de la Comisión Nacional por el Voto de las Uruguayas y Uruguayos en el Exterior (CNVUE): Dicha Comisión estuvo conformada por un amplio espectro de personalidades provenientes de diferentes agrupaciones políticas, incluyendo a algunos representantes de los partidos que históricamente se oponían al voto desde el extranjero.⁷ En términos oficiales, aunque estuviera en contra de la iniciativa el Partido Nacional invocó la libertad de conciencia de sus votantes respecto a esta convocatoria, mientras que el Partido Colorado y el Partido Independiente se expresaron en contra de la enmienda constitucional.

Finalmente, el plebiscito fue realizado en forma paralela a la elección presidencial de octubre: Concretamente los ciudadanos que así lo quisieran podían pronunciarse expresamente y en una boleta aparte respecto a la posibilidad de una enmienda constitucional que permitiera introducir el mecanismo del *voto epistolar* de forma tal que los ciudadanos no residentes pudieran sufragar desde el 2014.⁸ El resultado fue negativo a la iniciativa, ya que sólo 862.454 sufragantes (37,42% del total de votos emitidos en el plebiscito) se pronuncia-

7 Puede mencionarse el apoyo otorgado por Juan Raúl Ferreira (dirigente del Partido Nacional e hijo del emblemático Wilson Ferreira Aldunate), Diego Fau (presidente de la Agrupación Hugo Batalla, del Partido Colorado y dirigente del “Grupo Colorados por el Sí”), así como Federico Olascuaga (Partido Independiente), aunque éste último integrara la Comisión “a título personal”. Por el oficialismo se puede mencionar a Brenda Falero.

8 De acuerdo al apartado B del Art. 331, la Corte electoral convocó a pronunciarse respecto a la siguiente modificación: “Agréguese al Artículo 77 de la Constitución el siguiente numeral: 13º. Los ciudadanos uruguayos habilitados para votar tienen derecho a ejercer el sufragio en elecciones, plebiscitos o referéndum, desde cualquier país donde residan o se encuentren. A tales efectos la Corte Electoral reglamentará el envío de las hojas de votación a los ciudadanos inscriptos, al domicilio donde residan. Adoptará asimismo los criterios de seguridad necesarios para garantizar la autenticidad del voto. Este derecho podrá ejercerse, indefectiblemente, a partir de las elecciones de 2014” (Sesión de la Asamblea General, Diario de Sesiones de la Asamblea General. 1º de abril de 2009).

ron a favor de habilitar la enmienda. Para ser aprobada se hubiera requerido un porcentaje mayor al 50%.

El rechazo a la enmienda constitucional puede atribuirse a una diversidad de factores que fueron explicitados en el curso de entrevistas efectuadas a funcionarios del Departamento 20 y a distintos actores políticos (Stuhldreher, 2011: 175 y ss.): Así, un factor central estuvo dado por el hecho que el referendo quedó supeditado a la dinámica electoral general, sin que se materializara la posibilidad real de un debate específico que permitiera clarificar el alcance y las características de la iniciativa.⁹ Asimismo pesó el contexto primigenio de la problemática, donde prima la falta de conocimiento e información sobre del tema migratorio por parte de la población en general. Por otra parte algunos informantes subrayan el peso de la opinión de quienes consideran que quien no reside en el territorio está más desligado de las circunstancias o situaciones cotidianas o de corto plazo que se plantean en la vida de una sociedad.¹⁰

Asimismo, los funcionarios señalan que la complejidad en la ejecución del plebiscito también incidió en forma negativa. A diferencia de la elección de autoridades nacionales (de carácter obligatorio para los ciudadanos) que se realizaba en forma paralela, la participación en este plebiscito era optativa. Así surgía la necesidad de manifestación explícita por parte de los ciudadanos si pretendían pronunciarse respecto al sufragio desde el exterior. A su vez, diversos entrevistados subrayan como razón objetiva del fracaso el hecho que se plebiscitara concretamente un mecanismo de voto epistolar descartando otras modalidades posibles como el voto consular,¹¹ aún a sabiendas de la gran dispersión de la diáspora uruguaya y de los tiempos dilatados del proceso electoral en el Uruguay. Tampoco pareció oportuno plantear el voto total (desde el presidente hasta los alcaldes) ya en la primera instancia de sufragio desde el exterior, ya que la cuestión aparecía como ajena a la tradición del voto típico por ‘avecimamiento’. De esta forma la propuesta tampoco se condecía con la experiencia comparativa de legislación sobre voto extraterritorial, más afín a las aproximaciones sucesivas.

9 Entrevista a Javier Vidal Alaggia, Secretario Ejecutivo de la Dirección de Vinculación (6/9/2010).

10 Entrevista al Senador del Partido Nacional, Eber Da Rosa (15/9/2010).

11 Entrevistas a Javier Vidal Alaggia, Secretario Ejecutivo de la Dirección de Vinculación (6/9/2010), así como al Senador del Partido Nacional, Eber Da Rosa (15/9/2010)

Según los testimonios recabados, estas debilidades propiciaron pronunciamientos críticos de escaso nivel de elaboración, impidiendo una discusión de fondo acerca del derecho cívico de los residentes en el exterior. Una vez instalada la duda a raíz del desarrollo poco feliz del debate, se plantearon argumentos relativos a la solidez de la misma cultura electoral uruguaya,¹² considerando el apego a la noción de los ciudadanos de la tributariedad del voto, cualquier elemento de carácter dudoso genera reservas y determina rechazos. También existieron cuestiones de orden práctico, concretamente respecto a los mecanismos de implementación del voto epistolar a través del Correo Nacional, asociado históricamente con una imagen de negligencia. A esto se sumaron planteos de orden financiero.¹³ Además, como señala Ferreira, los propios impulsores de la iniciativa coincidieron en que no hubo adecuada información, organización y difusión y reconocieron la necesidad de reunir consensos más amplios (Ferreira, 2010: 16).¹⁴

Por otra parte resulta significativo que el candidato presidencial del Frente Amplio que resultó electo presidente en esa ocasión, José Mujica, no focalizara especialmente el tema durante la campaña, aunque el tema sí fue tratado con mayor profundidad por otros integrantes del Frente Amplio.¹⁵ Por su lado, si bien el Partido Nacional no fue en principio favorable a la propuesta, su candidato presidencial, Luis Alberto Lacalle, postergó un pronunciamiento explícito

12 Resulta llamativa la coincidencia argumentativa de los funcionarios del Departamento 20 con representantes del Partido Nacional: Entrevistas a Javier Vidal Alaggia, Secretario Ejecutivo de la Dirección de Vinculación (6/9/2010), así como al Senador del Partido Nacional, Eber Da Rosa (15/9/2010).

13 Cálculos estimativos asignaban a cada voto extraterritorial un costo aproximado de 400 U\$S, dada la obligación de enviar a cada sufragante la documentación por correo certificado. Entrevista a Javier Vidal Alaggia, Secretario Ejecutivo de la Dirección de Vinculación (6/9/2010).

14 Ferreira se refiere a una entrevista realizada el 21/4/2010 al ex-canciller Reinaldo Gargagno, quien presidió la CNVUE.

15 Las elecciones internas plantearon una vez más la vinculación con la diáspora y el voto desde el exterior. El más proactivo fue Marcos Carámbula, Intendente del departamento de Canelones y precandidato de la coalición de izquierda, que propuso crear un Instituto de la Emigración a fin de desarrollar políticas de vinculación con la diáspora, desarrollar un programa “Dos por uno” al estilo mexicano, fortalecer el servicio consular, mantener la cuota aportada al Sistema Nacional Integrado de Salud a través de la Cuenta a Distancia del BROU, así como reformar la Constitución para habilitar el voto de los no residentes (La República, 21/3/2009).

respecto al tema. Como propuesta alternativa el diputado Jaime Trobo planteó la representación parlamentaria de los emigrados por medio de la creación de dos nuevas bancas en la Cámara de Diputados, que los uruguayos en el exterior elegirían en una jurisdicción electoral especial.¹⁶ También el Partido Colorado consideraba desfavorable la iniciativa, evitando definiciones tajantes en un principio. Mientras que el diputado Abdala presentó una propuesta de carácter finalista con alto grado de detalle, otros dirigentes se comprometieron públicamente con la CNVUE.

Tras el fracaso de la iniciativa y después de la asunción del presidente José Mujica, el nuevo canciller del Frente Amplio, Luis Almagro, planteó la necesidad de retomar el proyecto de ley Trobo como base para una futura iniciativa (El País, 22/4/2010).

Entrevistas efectuadas durante 2010 a informantes calificados permitían inferir la posibilidad de alcanzar un proyecto consensuado por todos los actores políticos, presumiblemente en torno al voto consular, que permitiera a los emigrados votar en 2014 desde el exterior.¹⁷ Se intuía entonces que gran parte del espectro político uruguayo se manifestaba con amplia mayoría a favor de algún tipo de mecanismo de representación, en el entendimiento que existe mérito suficiente como para que la ciudadanía extraterritorial se manifieste en las instancias electorales. Esto conllevaría la necesidad de consensuar un proyecto que represente un avance en relación al estado de situación pos-plebiscito.

Para abril de 2011 se hizo público que el tema era analizado por la Cancillería, bajo la órbita del vice-canciller Roberto Conde: la intención del oficialismo era presentar un proyecto de ley común para proponer la habilitación del voto consular para los no residentes, entendiendo que no es necesaria una reforma constitucional con posterior ratificación plebiscitaria. En septiembre

16 Según Trobo, esta propuesta representaba una salida más justa y equilibrada, respetando a los residentes y a los no residentes. Se remarcaba aquí la necesidad de alcanzar un acuerdo político respecto al mecanismo de representación a implementar, de forma de evitar que la discusión se redujera a las respectivas ventajas para cada corporación política. También se pronunciaba a favor de mantener el Departamento 20 si era elegido presidente el candidato del Partido Nacional. A su vez, el diputado Washington Abdala del Partido Colorado apoyó la iniciativa planteada por Trobo, exhortando a evitar politizar el tema (El País, 12/4/2009).

17 Entrevista a Javier Vidal Alaggia, Secretario Ejecutivo de la Dirección de Vinculación (6/9/2010), así como al Senador del Partido Nacional, Eber Da Rosa (15/9/2010).

se comunicaron los detalles de la iniciativa a algunos de los integrantes de la CNVUE: de aprobarse la regulación entonces discutida, no sólo otorgaría la potestad de votar a los emigrados, sino que los obligaría a pronunciarse para elegir presidente, vicepresidente y parlamentarios. La iniciativa no contemplaba elecciones departamentales por considerar que responden a cuestiones más vinculadas con la vida cotidiana de los vecinos. Los votantes tendrán que elegir a los representantes parlamentarios correspondientes al departamento en el que tramitaron su credencial cívica. No se contemplaban postulaciones para representar a la diáspora y quienes no votaran, deberían pagar multas, en forma similar a lo que sucede en las elecciones en Uruguay (El Observador, 23/9/2011).

Paradójicamente, en oposición al avance del debate durante 2010, las posiciones en torno a esta discusión volvieron a endurecerse durante 2011 (El Observador, 24/9/2011).¹⁸ En diciembre de 2012, a raíz de las Jornadas Cívicas del colectivo Ronda Cívica por el voto en el Exterior, se propuso la creación de una Comisión Bicameral por el Derecho al voto de las Uruguayas y Uruguayos Residentes en el Exterior.¹⁹ En mayo de 2013, la recientemente creada Institución Nacional de los Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) presentó a la Cámara de Representantes un Informe con recomendaciones para la implementación del voto en el exterior (INDDHH, 2013), de cara a las elecciones de 2014. Finalmente, en septiembre de 2013 en el seno de la Asamblea Nacional (Senado y Cámara de Representantes) se creó una Comisión Especial para el estudio del voto de los uruguayos en el exterior, que contó

18 El líder del Partido Colorado; Pedro Bordaberry se opuso enfáticamente, aludiendo que se estaba desconociendo el pronunciamiento de 2009. Dentro del Partido Nacional, el diputado Pablo Iturralde de la corriente Alianza Nacional acusó al gobierno de montar ingenierías para perpetuarse en el poder. Los senadores Francisco Gallinal y Eber Da Rosa expresaron dudas y la necesidad de consultar a la oposición. También el líder del Partido Independiente, Pablo Mieres, se mostró crítico, entendiendo que el pronunciamiento de 2009 fue negativo al voto desde el extranjero en general y no meramente contrario a un mecanismo en particular.

19 Dicho colectivo está integrado por los consejos Consultivos de Bahía, Buenos Aires, Cataluña, Córdoba (Argentina), Gotemburgo, La Plata, México, New Jersey, Paraguay, París, Río de Janeiro/Espíritu Santo, Rosario y Tenerife, así como Asociaciones tales como Casa Uruguay de Tenerife, Casa de la Amistad Uruguay-Méjico, Asociación Cultural Italia-Uruguay, Amigos de Uruguay en Vigo, Grupo de Retornados a Uruguay, Casa Uruguay-Barcelona, Association Franco-Uruguayanne (Francia).

con el apoyo del Frente Amplio y del Partido Nacional y que es presidida por el senador del Frente Amplio Rafael Michelini. Se estima sin embargo que una eventual reforma favorable al voto desde el exterior sería recién aplicable para las elecciones de 2019.

1.2 El voto de los extranjeros: Particularidades de una tradición

En perspectiva comparada en el contexto latinoamericano, países como Argentina, Bolivia, Brasil Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Venezuela y Uruguay permiten a los extranjeros participar en las elecciones aunque no siempre en todos los niveles (Emmerich y Peraza Torres, 2011: 11 y ss.).²⁰ El caso de Uruguay representa un caso particular ya que su Constitución establece en el art. 78 el derecho al voto en todas las elecciones y consultas para aquellos extranjeros con más de quince años de residencia que cumplan determinados requisitos:

Tienen derecho al sufragio, sin necesidad de obtener previamente ciudadanía legal, los hombres y las mujeres extranjeros, de buena conducta, con familia constituida en la República, que poseyendo algún capital en giro o propiedad en el país, o profesando alguna ciencia, arte o industria, tengan residencia habitual de quince años, por lo menos, en la República. La prueba de la residencia se fundará indispensablemente en instrumento público o privado de fecha comprobada, y si la justificación fuera satisfactoria para la autoridad encargada de juzgarla, el extranjero quedará habilitado para el ejercicio del voto desde que se inscriba en el Registro Cívico, autorizado por la certificación que, a los efectos, le extenderá aquella misma autoridad.

20 Según el país en cuestión es diferente el alcance del voto según el tipo de elección. Así, en Argentina se lo permite en algunas elecciones municipales y/locales, en Bolivia en las municipales, en Brasil en las nacionales, en Chile en todas las elecciones y consultas, en Colombia en las municipales, distritales y consultas, en Ecuador en todas las elecciones, en Paraguay en las municipales, en Uruguay en todas las elecciones y consultas (cumpliendo los requisitos que se indican arriba) y en Venezuela en las estatales y municipales. Por el contrario en Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Puerto Rico y República Dominicana no se permite el voto de los no ciudadanos residentes.

Filosóficamente dicho mandato constitucional se inscribe en el iusnaturalismo, que postula la existencia de derechos del hombre derivados de la naturaleza humana, universales, anteriores al ordenamiento jurídico positivo y al derecho consuetudinario.²¹ Es interesante considerar aquí la evolución constitucional del Uruguay: Concretamente, la primera Constitución de la República, jurada en 1830, estipulaba en su art. 1 que el Estado Oriental del Uruguay constituía la asociación política de todos los ciudadanos comprendidos en los nueve departamentos del territorio que entonces abarcaba la nueva República. El mandato aperturista se profundiza con la reforma de la Constitución de 1918, cuyo art. 1 postulaba que la República Oriental del Uruguay representa la asociación política de todos los habitantes comprendidos en su territorio (fórmula que se mantiene en la actualidad): Es posible allí una interpretación amplia que incluya a aquellos eventualmente no nacidos en el país pero que residan habitualmente en él, aún cuando no hubieran obtenido la ciudadanía legal.

Específicamente, el art. 73 de la Constitución Nacional estipula que los ciudadanos de la República Oriental del Uruguay son naturales o legales. El art. 74 (reglamentado por Ley 16021) establece que ciudadanos naturales son todos los hombres y mujeres nacidos en cualquier punto del territorio. Asimismo son también ciudadanos naturales los hijos de padre o madre orientales, independientemente del lugar de su nacimiento, por el hecho de avecinarse en el país e inscribirse en el Registro Cívico.

En cuanto a los ciudadanos legales, el art. 75 establece que tienen derecho a la ciudadanía legal: a) los hombres y las mujeres extranjeros de buena conducta, con familia constituida en la República, que poseyendo algún capital de giro o propiedad en el país, o profesando alguna ciencia, arte o industria, tengan tres años de residencia habitual en la República; b) los hombres y las mujeres extranjeros de buena conducta, sin familia constituida en la República, que tengan alguna de las cualidades del inciso anterior y cinco años de residencia habitual en el país; c) los hombres y las mujeres extranjeros que obtengan gracias especial de la Asamblea General por servicios notables o méritos relevantes. La prueba deberá fundarse indispensablemente en instrumento público o privado de fecha comprobada. En el caso de los extran-

21 Entrevista al Secretario Letrado de la Corte Electoral en Montevideo, Gabriel Courtois Beyhaut (12/12/2011).

jeros comprendidos en los dos primeros casos, los derechos inherentes a la ciudadanía legal no podrán ejercerse hasta tres años después de ser otorgada la carta respectiva. Asimismo, según el art. 81, a diferencia de la nacionalidad que no se pierde ni aún por naturalizarse en otro país, la ciudadanía legal se pierde por cualquier otra forma de naturalización ulterior.

Como marco interpretativo de dicho articulado, caben algunas consideraciones respecto a los conceptos de nacionalidad y ciudadanía, cuya relación no tiene en Uruguay una interpretación unívoca. Teniendo en cuenta el Derecho positivo uruguayo así como el Derecho comparado y la teoría general, pueden identificarse tres posiciones diferentes (Pérez Pérez 1995: 297). En primer lugar, el enfoque recogido por los textos constitucionales de la mayoría de los países hispanoamericanos y que se remite a la Constitución española de Cádiz de 1812. Se señala aquí que nacionalidad y ciudadanía e asemejan a dos círculos concéntricos, donde todos los ciudadanos son nacionales, aunque sólo son ciudadanos algunos nacionales (aquellos que tienen pueden ejercer los derechos políticos o que no forman parte de poblaciones coloniales o de territorios no soberanos). En segundo lugar, la posición tradicional vigente en el Uruguay y cuyos máximos exponentes fueron los maestros constitucionales Justino Jiménez Aréchaga (1850-1904) y Eduardo Jiménez Aréchaga (1918-1994).

Según esta perspectiva, los conceptos de nacionalidad y ciudadanía son distintos y heterogéneos, dado que el primero es de carácter real o sociológico y el segundo de carácter jurídico. Se postula aquí que en la república Oriental del Uruguay sólo tienen calidad de nacionales los ciudadanos naturales. Según esta interpretación, la ciudadanía legal no confiere la nacionalidad, ni constituye una forma de naturalización. Es decir, todo nacional (“oriental” o “uruguayo”) es ciudadano, pero no todo ciudadano es nacional.

Finalmente, la tercera posición encuentra su inspiración en el pensamiento democrático específicamente asociado a Rousseau, que se consagró en las revoluciones del siglo XVIII en América del Norte y Francia, y durante el siglo XIX en América Latina, y cuyo representante emblemático en el Uruguay es el constitucionalista Alberto Pérez Pérez. Dicha corriente postula que los conceptos de nacionalidad y ciudadanía son idénticos, al menos en un Estado democrático. Consecuentemente, tanto ciudadanos legales como ciudadanos naturales conforman una categoría que se opone a la de los extranjeros (sea que se llame a todos “nacionales”, sea que se reserve esta denominación para

designar a los ciudadanos naturales, en tanto que los ciudadanos legales serían “naturalizados”). Así, se entiende que todo nacional es ciudadano y todo ciudadano es nacional (o “naturalizado”), aun cuando no todos ellos puedan ejercer los derechos políticos o de ciudadanía activa). Consecuentemente, en oposición a la corriente tradicional, para Pérez Pérez (1995: 308) la adquisición de la ciudadanía legal implica la naturalización de quien hasta ahora era extranjero.

Por otra parte, desde el punto de vista histórico la disposición actual del Art. 1 de la Constitución ya mencionada, se inscribe en la tradición de recepción de inmigrantes en un país que entre 1860 y 1920 atrajo importantes flujos de población provenientes en especial de Europa del Sur (Italia, España y Francia). En términos numéricos, en base a los censos nacionales, se constata que en 1860 el porcentaje de extranjero sobre la población total era de 33,5% y 17,04% en 1908. En la capital en 1860 el 47,7% era extranjero, mientras que dicho porcentaje en 1908 ascendía a 30,8%. En ese contexto, el interés por atraer inversores y pobladores explica en cierta forma la liberalidad para otorgar la ciudadanía natural al extranjero, así como el impulso de mecanismos que permitan su adaptación e integración al nuevo medio, incluyendo el derecho el voto antes de obtener la ciudadanía y la expedición de pasaportes según la ley 16.340.

Como detalla Ferreira (2010, 31-32),²² la disposición constitucional que habilita el voto para los residentes no nacionales fue introducida en la Carta Magna de 1934, posterior al golpe de 1933 y a la convocatoria a la Asamblea General Constituyente. La motivación radicaba en que desde comienzos del siglo xx, España e Italia retiraban la ciudadanía originaria a sus nacionales si tomaban conocimiento de que éstos se hacían ciudadanos legales uruguayos.²³ Consecuentemente, en Uruguay se establece la categoría de ‘extranjero’ sin ciudadanía legal, que con 15 años de residencia recibe el derecho al voto en

22 Ferreira se remite aquí a la entrevista al Ministro de la Corte Electoral Rodolfo González Rissoto (17/4/2010).

23 La Constitución de 1830 establecía en su art. 8 dos clases de ciudadanos: naturales y legales. La primera incluía a “todos los hombres libres, nacidos en cualquier parte del territorio del Estado” y la segunda a numerosas categorías de extranjeros residentes en el territorio, combatientes en el Ejército, padres y cónyuges de “hijos del país”, así como “los hijos de padre o madre natural del país, nacidos fuera del Estado, desde el acto de avecindarse en él”. En ese momento, la población del Uruguay era de unas 70.000 personas.

todas las elecciones (salvo las internas de los partidos políticos) y referéndums, pero no en los plebiscitos (que implican una reforma constitucional). Por otra parte, los extranjeros tampoco pueden presentarse cargos electivos, ni a nivel nacional ni departamental. Dadas las características de la norma sobre no nacionales residentes debe reglamentarse en cada consulta popular que incluya un plebiscito, en el que no pueden participar. Si la elección nacional coincide con un plebiscito, los extranjeros pueden emitir su voto ‘observado’ por el art. 78.

El voto observado es un mecanismo específico desarrollado en Uruguay (Ferreira, 2010: 50-51). Hasta 1997 se recurría a este dispositivo para los votos emitidos por los ciudadanos en un departamento (distrito) diferente al departamento donde se había tramitado la cédula. A partir de ese momento, se estableció la obligatoriedad de votar donde se está registrado si no se había efectuado el traslado de domicilio. El voto observado quedó entonces limitado a aquellos votantes de ‘identidad cuestionada’. Asimismo, es el que se utiliza para los extranjeros no ciudadanos registrados y con derecho a voto en el caso de elecciones donde también se celebra un plebiscito o referéndum. En esos casos, sus votos se colocan en una urna especial observada a fin de corroborar la identidad del votante, tras lo cual son abiertos y computados.

2. Dimensiones cuantitativas y cualitativas del sufragio transnacional

2.1 Voto desde el exterior

No existen datos exactos acerca de la cantidad de ciudadanos uruguayos no residentes que a partir de la introducción de algún mecanismo de voto desde el exterior pudieran hacer efectivos sus derechos. Si se toma la cifra estimativa del total de emigrados de 600.000 personas y se parte del supuesto de que el total de dicho universo hiciera efectivo su derecho, su proporción sería del 23,406% del total de votantes habilitados en la última elección.²⁴ Sin embargo,

²⁴ Según datos de la Corte Electoral, en la elección de 2009 el total de los habilitados ascendió a 2.563.397. En la primera vuelta los que efectivamente votaron fueron 2.304.686 (27.149 votos fueron nulos). En la segunda vuelta sufragaron 2.285.958 personas (40.170 votos nulos).

por un lado existe la dificultad de precisar el número de menores dentro del universo de los emigrados. Por otra parte, los estudios comparativos sobre las experiencias de otros países indican que la participación electoral efectiva de la diáspora dista de ser universal (Navarro, 2007: 243 y ss.)

En cuanto a la dimensión cualitativa, es notoria la firmeza con la que los emigrados defienden su derecho a sufragar, se movilizan en torno de redes y se organizan a través de los Consejos Consultivos en el exterior,²⁵ logrando el apoyo oficial a través del Departamento 20 de la Cancillería. Un factor que explica la alta motivación de los ciudadanos no residentes radica precisamente en su autopercepción como integrantes de la Nación, aún en la distancia, lo que explica además conductas de fuerte vinculación práctica y simbólica con el país de origen. Así, entre otras características destaca la voluntad manifiesta de acompañar de cerca la evolución de la realidad nacional (Cabella y Pellegrino, 2007: 108).

A nivel argumentativo, se enfatiza la legalidad del voto de los emigrados, invocándose la Constitución Nacional en el articulado ya mencionado, así como el Derecho Internacional. Se argumenta aquí que la primacía de los tratados internacionales sobre la Constitución conforme a la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969). Así, el Estado uruguayo está ligado por haber firmado tratados internacionales que reconocen al voto desde el exterior como un derecho fundamental de las personas: Declaración Universal de los Derechos del Hombre de las Naciones Unidas de 1948, Pacto de Costa Rica de la Organización de Estados Americanos (OEA) de 1969), Pacto Internacional de Derechos Cívicos y Políticos (1966), Convención Americana de Derechos Humanos (art. 23), Convención de las Naciones Unidas sobre todos los trabajadores migrantes y sus familias, de 1990 (art. 42, texto vigente desde 2003).

Respecto a la percepción que tienen los ciudadanos uruguayos residentes sobre el reconocimiento del derecho al sufragio de la diáspora, el resultado del plebiscito de 2009 representa un indicador de la situación de la opinión pública nacional, aunque con las limitaciones ya señaladas respecto a la condición

25 Los Consejos Consultivos constituyen una tipo de organización de la sociedad civil, integrado por representantes de los uruguayos, organizados o no, que se eligen en forma rotativa y que se vinculan estrechamente con la representación diplomática nacional en el país de radicación.

optativa de dicho pronunciamiento, que corría en forma paralela a las elecciones nacionales. Al mismo tiempo el análisis secundario de las estadísticas previas al plebiscito da cuenta de las fluctuaciones de las opiniones respecto al tema en los meses anteriores a consulta.

Mientras que la encuesta efectuada entre el 12 y 16 de marzo de 2009 por la firma Interconsult señalaba predominaba el rechazo (49% se expresaba por el no, 45% por el sí, 6% no sabía), los resultados de la encuesta de Cifra González Raga & Asociados efectuada entre el 25 y el 29 de julio señalaban una mayoría a favor (50% por el sí, 46% por el no, 4% no sabía). La tendencia positiva se fortalecería en agosto, manifiesta en las cifras de la encuesta de Equipos Mori (54% a favor, 36% en contra, 10% no sabe) y en los resultados de Factum (56% a favor, 38% en contra, 6% no sabe). Sin embargo, en septiembre la tendencia se revierte con los resultados de Cifra González Raga & Asociados correspondientes al período entre el 29 de agosto y el 1º de septiembre (52% a favor, 45% en contra, 3% no sabe). Finalmente, los datos de las consultas efectuadas en octubre por las diferentes consultoras son indicativos de la variabilidad imperante y sugieren diferencias metodológicas entre los distintos estudios: Interconsult (49% a favor, 43% no permitir, 9% no sabe); Grupo Radar (43% a favor, 35% en contra, 22% no sabe o no contesta), así como Cifra González Raga & Asociados (48% a favor, 46% en contra, 6% no sabe).

En términos generales, los ciudadanos residentes que se manifiestan a favor del voto desde el exterior tienden a coincidir con los argumentos esgrimidos por los emigrados que se ya mencionaron. Por el contrario, aquellos que se expresan en contra representan un colectivo muy diverso en cuanto al grado de elaboración en sus juicios,²⁶ así como el conocimiento fehaciente de las estipulaciones constitucionales y del corpus legal nacional. Existen asimismo fuertes desconocimiento acerca de las condiciones de vida de los emigrados y un claro rechazo contra la injerencia de aquellos ‘que se fueron’.²⁷ Sin lugar

26 Algunos entrevistados justifican su rechazo en términos simplistas del tenor ‘una injusticia por otra’. Así se invoca el hecho de que en Uruguay ya no existe la posibilidad del ‘voto observado interdepartamental’. Esto obliga al ciudadano a desplazarse al lugar donde tramitó su cédula cívica, si es que ya no reside en ese lugar. Sobre esa base argumentan que también los residentes en el exterior debieran desplazarse para poder ejercer su derecho al sufragio.

27 En el curso de las entrevistas se expresaron juicios tales como: “Si una persona hace 20 años vive en Inglaterra, ¿qué derecho tiene a meterse en la vida del país, por más urugua-

a dudas, la pertenencia político-partidaria juega también un rol importante: En una sociedad altamente politizada como la uruguaya, la simpatía con los partidos tradicionales, históricamente contrarios al voto desde el exterior, determina cierta tendencia al rechazo, mientras que los simpatizantes de la coalición de izquierda Frente Amplio tienden a una mayor empatía con el reclamo de la diáspora, aunque también existen situaciones inversas. Finalmente, las encuestas recogen un espectro de ciudadanos menor al 10% sin opinión formada.

2.2 Voto de los extranjeros

La presencia decreciente de inmigrantes en Uruguay subraya el cambio de perfil migratorio del país, que ha dejado de ser un destino que atrae población en forma masiva (Macadar y Pellegrino, 2006: 49 y ss). Así, sobre la base de los datos del INE (Instituto Nacional de Estadísticas), los censos nacionales y la ENHA (Encuesta Nacional de Hogares Ampliada) puede registrarse la disminución de la participación extranjera dentro de la población total del país. Mientras que en 1908 el porcentaje de extranjeros ascendía al 17,4%, en 1963 era del 8%, en 1975 del 4,4%, en 1985 del 3,5%, en 1996 del 2,9% y en 2006 del 2,1%. Por país de procedencia los datos indicaban que en 2006 el 35,1% de los extranjeros residentes en Uruguay era de procedencia argentina, el 20,6% española, el 15,7% brasilera, 9,3% italiana, 2,8% alemana, 1,6% estadounidense, 1,5% paraguaya, 1,2% chilena, 1,1% peruana, 1,0% polaca y 0,8% portuguesa. El 10% restante provenía de países que respectivamente representaban menos del 1% cada uno (Macadar y Pellegrino, 2006: 51 y ss.). Los datos más recientes que surgen del Censo Nacional de 2011 contabilizan un total de 77.003 extranjeros, de los que un 34,7% provenía de Argentina, un 16,7% de Brasil, un 16,46% de España, un 7,1% de Italia, un 3,6% de Estados Unidos, un 2,3% de Paraguay, un 1,8% de Perú, un 1,5% de Alemania, un 3,8% de otros países de Europa y un 3,1% de otros países de Sudamérica.

yo que sea? Si se fue para buscar una mejora económica, para vivir bien... Entonces, si está viviendo bien, ¿qué tiene que votar acá?. Si quiere volver a su país, pues que vuelva. ¿Qué se tiene que meter con las decisiones de acá, si está pasando bien allá?. Si alguno se fue porque lo corrieron, ahora puede volver, no hay problema, ya no lo van a perseguir.”

Para dimensionar las tendencias actuales, y de acuerdo a las cifras de la Dirección Nacional de Migración, en Uruguay se reciben 20 solicitudes de residencia legal por día, tanto temporal como permanente. En el año 2009 se rechazaron diez de dichas veinte solicitudes por día, siendo la mayoría de los solicitantes argentinos, brasileros o paraguayos. Cabe mencionar que sólo en el año 2010 se iniciaron unos 2.000 trámites de residencia legal permanente (El País, 4/6/2011), siguiendo la ley 18.250 de enero de 2008 (reglamentada por el decreto 394 de agosto de 2009), que regula el tema migratorio en Uruguay.²⁸ Dicha norma considera residente permanente a “la persona extranjera que ingresa al país con el ánimo de establecerse definitivamente y que reúna las condiciones legales para ello”. De acuerdo al reglamento, si la persona que inicia el trámite cumple con los requisitos, no tiene antecedentes penales según certificado expedido por la autoridad competente del país de origen y su nombre completo figura en la cédula y pasaporte de la misma manera, en cuatro meses se convierte en residente legal en Uruguay. De lo contrario, su pedido es rechazado. Sin embargo, los testimonios de los entrevistados permiten aseverar que en la práctica, el trámite dista claramente de la agilidad prevista por el Legislativo.

Por su parte, la autorización para residir en el país que expide la Dirección Nacional de Migraciones constituye uno de los requisitos para solicitar el certificado de residencia, el documento que acredita la residencia en el país de los extranjeros que deseen ejercer el derecho al sufragio sin obtener la ciudadanía legal. Dicho certificado es emitido en las oficinas de la Corte Electoral exclusivamente al solo efecto de la inscripción del interesado en el Registro Cívico.

Más allá del patrón de evolución general del proceso inmigratorio, el padrón de los extranjeros residentes efectivamente inscriptos para sufragar en la actualidad no supera las 700 personas, lo que representa una proporción del 0,027% del total de habilitados para votar en 2009 (2.563.397 personas).

28 El incremento de solicitudes coincide con la reforma de la Ley 18.250 de 2008, cuyo artículo 33 amplió las posibilidades de convertirse en residentes para extranjeros radicados en forma irregular, sobre todo en la frontera con Brasil: con hijos uruguayos, cónyuges o concubinos uruguayos y nietos de uruguayos. También el Decreto 394/09 agilizó el trámite para quienes llevan entre siete y 20 años viviendo en Uruguay. Si comprueban que recibieron asistencia médica al menos una vez al año, que tienen carnet de salud, certificado de trabajo, libreta de conductor o certificado de escribano público que certifique que estuvo viviendo en Uruguay, pueden solicitar la residencia.

Resulta difícil establecer las causas de dicha situación: Por una parte no existen datos fehacientes en el Ministerio del Interior que permitan establecer si la mayoría de los extranjeros optó por solicitar la ciudadanía legal. También es posible suponer que existe desconocimiento respecto al derecho al sufragio por parte de los extranjeros que cumplen los requisitos señalado por el art. 78 de la Constitución, o eventualmente no existe la voluntad de ejercerlo (Ferreira, 2010: 51).²⁹

Entrevistas de campo realizadas para el presente trabajo confirman dichas presunciones: Así, del universo de los extranjeros consultados que iniciaron o completaron el trámite de residencia legal, ninguno fue informado de su eventual derecho al sufragio en caso de cumplir a futuro con los requisitos estipulados por el art. 78. La gran mayoría, aunque se declara satisfactoriamente integrada al Uruguay, reporta un bajo interés en cuestiones electorales. En forma paralela, se constata asimismo un gran desconocimiento sobre el derecho de los extranjeros a participar en la vida político-institucional por parte de la población en general.³⁰

Conclusiones

A partir de las consideraciones anteriores puede evaluarse el impacto del sufragio transnacional a nivel político e institucional en el Uruguay. En primer término, se constata aquí una fuerte asimetría de situaciones entre el voto desde el exterior y el voto de los extranjeros. Por un lado, la habilitación del sufragio de los extranjeros constituye un relicto histórico de la tradición de 'país de inmigración' que caracterizó al Uruguay hasta la década de 1960: Hoy en día involucra a un escaso grupo de habitantes, constatándose un gran desconocimiento en torno del tema por parte de los involucrados así como de la población en general. A esto se suma el hecho que no existe voluntad por parte del Estado para revertir dicha situación.

Así, las entrevistas realizadas sugieren posturas muy diversas, según escalafón y lugar de desempeño de los informantes calificados: Por un lado altos

29 El autor se refiere aquí a opiniones vertidas por el Ministro de la Corte Electoral Rodolfo González Rissoto en la entrevista realizada el 17/4/2010.

30 Entrevista a Alejandro Acosta Abraham, Jefe de la Corte Electoral de Tacuarembó, 2/12/2011.

funcionarios de la Corte Electoral de Montevideo subrayan la necesidad ineludible de encontrar caminos para fomentar la radicación y la participación electoral de los extranjeros como forma de integración a un país que necesita población así como recursos humanos calificados que contribuyan a impulsar el proceso de desarrollo. Se señala así la necesidad de flexibilizar la legislación y reducir la carga burocrática del trámite de residencia legal y del certificado de residencia.³¹

Por el contrario, funcionarios de la Corte Electoral en el Interior del país argumentan que se trata aquí de una responsabilidad primaria de los individuos que deben interiorizarse de sus derechos y deberes antes de tomar la decisión de residir en el país. Tratándose de una ‘cuestión optativa’, se alega que no correspondería primariamente al Estado la responsabilidad de ejercer una ‘función docente’ para favorecer la participación de dicho grupo.³² A modo de compensación simbólica, se argumenta que los extranjeros ‘disponen siempre de la opción de tramitar la ciudadanía legal’. El escaso número de solicitudes por parte de extranjeros para ser inscriptos en el Registro Cívico Nacional las torna en un fenómeno curioso,³³ difícil de categorizar, lo que puede explicar las dificultades por parte de la burocracia estatal para comprender la decisión de los extranjeros de conservar la nacionalidad de origen.

Tal como se planteaba en la correspondiente hipótesis del inicio, en términos de participación electoral el sufragio de los residentes no ciudadanos de hecho tiene una incidencia cuantitativa mínima. Su promoción no modificaría sustancialmente las tendencias electorales, aunque puede considerarse teóricamente como un factor positivo para la legitimidad del sistema político. En la práctica, lo que puede ser considerado como derecho excepcional en términos del acervo democrático del país, pierde operatividad y entidad real frente a los absurdos burocráticos a los que se ven sometidos aquellos que

31 Entrevista a Gabriel Courtoisie Beyhaut, Secretario Letrado de la Corte Electoral en Montevideo (12/12/2011).

32 Se alega aquí que el nivel educativo de los inmigrantes que llegan hoy al Uruguay es “de medio para arriba. Los que vienen por debajo de eso, es porque vienen a buscar el puchero.” (Entrevista a Alejandro Acosta Abraham, Jefe de la Corte Electoral de Tacuarembó, 2/12/2011).

33 A manera de ejemplo, el Jefe de la Corte Electoral de Tacuarembó señala que desde 1974 cuando ingresó a dicha dependencia, nunca se tramitó un certificado de residencia a un extranjero a fin de inscribirse en el Registro Cívico Nacional (Entrevista a Alejandro Acosta Abraham, Jefe de la Corte Electoral de Tacuarembó, 2/12/2011).

tramitan el certificado de residencia. A nivel de integración simbólica de los residentes extranjeros constituye un derecho adquirido de suma relevancia que en el contexto latinoamericano representa junto con Chile una situación de excepcionalidad por la amplitud de su alcance. Sin embargo, su escasa difusión relativiza la posibilidad de su real ejercicio por parte de los posibles beneficiarios. Cabe mencionar que ninguno de los entrevistados para este trabajo fue informado durante los trámites de residencia de sus eventuales derechos políticos a futuro en caso de permanecer en el país los años requeridos. Para muchos existen otros reclamos más urgentes, como la facilitación del reconocimiento de títulos profesionales para favorecer la inserción laboral.

Esto señala la necesidad de acciones específicas por parte de un Estado que en términos generales caracteriza por un alto nivel de burocracia y baja capacidad de ejecución. Asimismo, también las comunidades de migrantes podrían ejercer un rol positivo al poner a sus connacionales en conocimiento de sus derechos, lo que eventualmente podría contribuir a la definición de una agenda propia frente a los organismos del Estado.

Por el contrario, tal como se sugería como hipótesis de partida, resulta evidente que la recurrencia de la discusión en torno al sufragio desde el exterior inscribe potencialmente al Uruguay dentro de una tendencia global que concesión del derecho a votar desde el exterior, lo que se ve reforzado por las tendencias incluso a nivel de la región latinoamericana. Sin embargo, y tal como constatan Emmerich y Peraza Torres (2011) para otros casos, la discusión sobre el voto desde el exterior en el caso uruguayo se enmarca en la búsqueda de profundizar la democracia, combinado con el marco demográfico derivado de importantes movimientos emigratorios. La controversia recurrente en torno a este tema es claro indicador de los desafíos que le impone al país la sangría de la emigración. En Uruguay el debate gira básicamente en torno a las nociones de nacionalidad y derechos políticos por un lado, y ciudadanía y 'avicinamiento' por otro. Así, como postula Moraes Mena, las movilizaciones de la sociedad migrante y las iniciativas de los gobiernos de los últimos años no han conseguido desanclar la ciudadanía política de la residencia. La trans-nación uruguaya por el momento no es más que una comunidad imaginada con una ciudadanía extraterritorial aún en construcción (Moraes Mena, 2010: 730).

Tal como se señalaba al inicio, los partidos políticos y sus posicionamientos representan una variable central respecto al resultado de los debates e

iniciativas pasados y futuros. De cara al futuro, cabe subrayar el incipiente consenso interpartidario acerca de la necesidad de definir algún mecanismo de participación para la diáspora, que refleje a su vez la fuerte tradición institucional de reaseguro de la transparencia y limpieza en los comicios, de gran arraigo en el imaginario colectivo del Uruguay. Indudablemente la pertenencia político-partidaria sigue impregnando las discusiones. Sin embargo debe destacarse el hecho que partidarios del voto desde el exterior pertenecientes a distintas colectividades políticas consiguieron superar los históricamente estrechos cálculos electoralistas y fueron capaces de articularse en iniciativas conjuntas tales como la CNVUE en 2009. Dichos dirigentes se convirtieron luego en los referentes consultados por la Cancillería con vistas a formular un nuevo proyecto de ley. Por otra parte, la creación de la INDDHH implica la introducción de nuevas perspectivas en el debate. También la creación de una Comisión bicameral para el estudio del tema constituye un avance significativo, aunque se estima que una eventual reforma tendría aplicabilidad recién para las elecciones de 2019.

Considerando el origen y los fundamentos del reclamo por el voto desde el exterior, y en forma coincidente con la intuición general de Navarro (2007: 229), específicamente para el caso uruguayo a nivel de factores causales se constata la importancia de las motivaciones y condiciones propias del contexto político nacional. En ese sentido, resulta significativo que aunque la discusión no excluye totalmente la referencia a la tendencia actual a nivel internacional de generalización del voto desde el exterior, el debate se plantea principalmente en clave de extensión y consolidación de instituciones y prácticas democráticas. Sin lugar a dudas, el peso cuantitativo y cualitativo del colectivo de los emigrados legitima una discusión, cuya propia recurrencia refleja la percepción reinante acerca de la necesidad de una reforma con sentido democrático del régimen político.

Concretamente, el reclamo efectuado en términos de la tradición republicana respecto a la universalidad del voto, así como la invocación del mandato constitucional, en particular el art. 77 (“todo ciudadano es miembro de la soberanía de la Nación”), constituyen puntos medulares de la discusión a futuro, en la que el Estado se verá ineludiblemente involucrado. Así, en términos de Levitt y Glick Schiller (2004), también en el caso uruguayo se comprueba que el Estado sigue conservando un lugar importante aún para los ciudadanos que residen en otro país, por lo que cabe rescatar la idea de ‘simultaneidad’.

concibiendo a las migraciones no como procesos de una sola vía, ya que los protagonistas desarrollan formas de vida que les permiten participar en lo que sucede en sus países de origen, a la vez que se incorporan de maneras diversas en las sociedades de acogida.

A la inversa, y coincidiendo con Bauböck (2003: 720), debe remarcarse que el transnacionalismo político no afecta solamente las prácticas de vinculación de los migrantes con la política de su país, sino que afecta también a las identidades y a las concepciones de ciudadanía tanto en la sociedad de origen como en la de destino. En una combinación quizás única el caso particular de Uruguay permite comprobar cómo la migración histórica de fines de siglo XIX y comienzos de siglo XX impactó por un lado en la concepción de membresía y en los derechos, ya que se reconoció expresamente el derecho al sufragio a los residentes no ciudadanos. Por otra parte, el transnacionalismo de la diáspora uruguaya contemporánea impacta hoy en la política del país emisor, demandando una respuesta por parte del sistema político-institucional y la sociedad del Uruguay, en un proceso dialéctico de construcción de ciudadanía allende las fronteras.

Bibliografía

- BAUBÖCK, R. (2003): 'Towards a Political Theory of Migrant Transnationalism', *International Migration Review*, Vol. 37, n.2, 700-723.
- _____, (2005): 'Expansive Citizenship: Voting beyond Territory and Membership', *P S: Political Science and Politics*, Vol. 38, n.4, october, 683-687.
- CABELLA, W. y A. Pellegrino (2005): *Una estimación de la emigración internacional uruguaya entre 1963 y 2004*. Montevideo, Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales. Udelar. Documento de Trabajo N° 70.
- _____, (2007): 'Emigración. Diagnóstico y aportes para discutir políticas', in: J. Calvo. and P. Mieres (eds.) *Importante pero urgente. Políticas de población en Uruguay* Montevideo, UNFPA. Rumbos.
- EMMERICH, G. y X. Peraza Torres (2011): 'Sufragio transnacional. Experiencias latinoamericanas de voto desde el exterior y voto de los extranjeros' in G. Emmerich and L. Pries (eds.) *La transnacionalización. Enfoques teóricos y empíricos* Mexico, UAM-I / Miguel Ángel Porrúa.

- ESCRIVÁ Chorda, et. al (eds.) *Migración y participación política. Estados, organizaciones y la migrantes latinoamericanos en perspectiva local-transnacional* Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- FERREIRA, J. R. (2010): *Estrategias para la Participación Electoral en Uruguay*. Montevideo, OEA.
- FOX, J. (2005): 'Unpacking 'Transnational Citizenship', *Annual Review of Political Science*. Vol. 8, 171-201.
- GUARNIZO, L. y M. Smith (1999): 'Las localizaciones del transnacionalismo' en G. Mummert (ed.) *Fronteras fragmentadas*. México, El Colegio de Michoacán.
- HELD, D. y A. McGrew (2002): *Globalization/Anti-globalization*. Cambridge, Polity Press.
- INDDHH (2013): *El voto de los uruguayos residentes en el exterior. Fundamento del derecho al voto de las ciudadanas y ciudadanos residentes en el exterior. Recomendaciones de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo*. Montevideo.
- LAFLEUR, J. (2011): 'The Transnational Political Participation of Latin American and Caribbean Migrants residing in Europe', *International Migration*, Vol. 43. Issue 3, June 2011, 1-9.
- LEVITT, P. y N. Glick Schiller (2004): 'Perspectivas internacionales sobre migración: conceptualizar la simultaneidad', *Migración y Desarrollo*. Segundo semestre. N° 003, 60-91.
- LEVITT, P. y B. N. Jaworsky (2007): 'Transnational migration studies: past developments and future trends', *Annual Review of Sociology*, Vol. 33, 129-156.
- MACADAR, D. y A. Pellegrino (2006). *Encuesta Nacional de Hogares ampliada 2006. Informe sobre migración internacional en base a los resultados obtenidos en el módulo inmigración*. Montevideo, UNFPA/PNUD/INE.
- MORAES Mena, Natalia et al. (2009); 'Estrategias de vinculación de los Estados latinoamericanos con sus diásporas: Un análisis de las iniciativas desarrolladas por Colombia, Perú, Brasil y Uruguay' in A. Escrivá Chorda et al. (eds.) *Migración y participación política. Estados, organizaciones y migrantes latinoamericanos en perspectiva local-transnacional*. Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas. pp. 297-325.
- MORAES Mena, N. (2010): *Transnacionalismo político y Nación. El papel del Estado y la sociedad civil migrante en la construcción de la trans-Nación*

- uruguay. Tesis doctoral. Granada, Universidad de Granada. Departamento de Antropología Social.
- MOREIRA, C. y A. Pellegrino (2001): 'Ciudadanía y migración: las fronteras del Uruguay como comunidad política', en L. Gioscia. (Comp.) *Ciudadanía en tránsito* (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental).
- NAVARRO, C. (2007): 'El voto en el extranjero', en D. Nohlen, et. al., *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México, Fondo de Cultura Económica.
- ØSTERGAARD-NIELSEN, E. (2011): 'Codevelopment and citizenship: the nexus between policies on local migrant incorporation and migrant transnational practices in Spain', *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 34 n. 1. January, 20-39.
- , (2009): 'La política a través de las fronteras: Reflexiones sobre la dimensión transnacional de la participación política de los migrantes', en A. Escrivá Chorda, et. al. (eds.) *Migración y participación política. Estados, organizaciones y migrantes latinoamericanos en perspectiva local-transnacional* (Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas).
- PÉREZ PÉREZ, A. (1995): "Los ciudadanos legales no son extranjeros", *La Justicia uruguaya*, Vol. CXI, Número extraordinario, pp. 297-308.
- PNUD Uruguay (2009): *Uruguay: País de migrantes internos y externos*. Material complementario del Informe mundial sobre Desarrollo Humano 2009. Superando barreras. Movilidad y desarrollo humanos. Montevideo, PNUD.
- PORTES, A. et al. (1999): 'The study of transnationalism: pitfalls and promise of an emergent research field', *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 22, 217-237.
- SOYSAL, Y. (1994): *Limits of citizenship. Migrant and postnational membership in Europe*, Chicago/Londres, The University of Chicago Press.
- SMITH, R. (2003): 'Migrant membership as an instituted process: transnationalization, the State and the extra-territorial conduct of Mexican politics', *International Migration Review*, Vol. 37. N° 2, 297-343.
- STUHLREHER, A. (2011): 'Migrantes transnacionales: presencias y ausencias en la construcción dialéctica de la nación uruguaya' en C. Pizarro (Coord.) *Migraciones internacionales contemporáneas. Estudios para el debate*. Buenos Aires, Ediciones CiCCUS.