



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA

Informe Final de Pasantía Licenciatura en Ciencia Política

**Los intentos por regular el voto en el exterior durante el
primer gobierno del Frente Amplio (2005-2010)**

Ignacio Castillos Rodríguez
Tutor: Daniel Chasquetti

2021

Los intentos por regular el voto en el exterior durante el primer gobierno del Frente Amplio (2005-2010)

El sistema político uruguayo durante el primer quinto del siglo XXI ha sido testigo y participe de grandes avances en materia de derechos humanos, económicos y sociales, impulsados por el Frente Amplio durante sus tres períodos de gobierno consecutivos, de 2005 a 2020. Entre ellos destacan la ley de matrimonio igualitario, la ley integral para personas trans, la ley de interrupción voluntaria del embarazo y la ley de regulación del consumo de cannabis. Sin embargo, el Frente Amplio no ha podido, a pesar de su fe estoica y de múltiples intentos, concretar la consecución del mayor derecho ciudadano, el ejercicio del sufragio, para los orientales residentes en el exterior.

Uruguay es actualmente el único país de América del Sur que no ha regulado el voto de sus ciudadanos que han emigrado (Comisión Honoraria del Voto en el Exterior, 2019). En Latinoamérica la tendencia es evidente, ya que se ha multiplicado por cinco la cantidad de países que contemplan diferentes mecanismos institucionalizados de ejercicio del sufragio en el exterior, entre 1990 y 2014, siendo Colombia y Brasil los pioneros, durante la década de 1960, mientras que Chile, en 2014, se consagró como el último país de la región en reconocer los derechos políticos de sus emigrantes (Navarro Fierro, 2016: 15-16). A nivel mundial, más de dos tercios del total de países permiten a la totalidad de su ciudadanía ejercer su derecho al sufragio independientemente de su lugar de residencia (Comisión Honoraria del Voto en el Exterior, 2019).

El Frente Amplio ha puesto en marcha diferentes iniciativas, por forma y cometido, para lograr que Uruguay no quedara relegado en lo que es un reclamo a voces de orientales emigrados, una reivindicación de la Institución Nacional de Derechos Humanos, y de lo que claramente representa una tendencia latinoamericana y mundial. Desde los intentos fallidos de Eduardo Jaurena al retorno de la democracia, el de José Korzeniak, similar al que será sujeto a análisis, y el de Carlos Pita, ambos durante la presidencia de Jorge Batlle, a las iniciativas de reforma de la ley electoral y de plebiscito durante el primer gobierno frenteamplista (Tocar, 2018), hasta la ley interpretativa declarada como inconstitucional durante su tercer gobierno (Suprema Corte de Justicia, 2020), el Frente Amplio ha demostrado su voluntad política por consagrar este derecho.

El objetivo del presente ensayo consiste en producir, a través del análisis de documentos legislativos (actas, diarios de sesiones, informes, etc.), una memoria analítica sobre los diferentes intentos impulsados por el oficialismo, para implementar el voto de los uruguayos en el exterior, durante el primer gobierno frenteamplista (2005-2010). Para ello, el trabajo se estructura en dos grandes secciones, que refieren a los respectivos intentos: el proyecto de ley presentado en 2005 y el plebiscito de 2009 sobre la regulación del voto en el exterior. Cada una abarca los aspectos fundamentales del contenido del proyecto de ley y del plebiscito, las características del proceso legislativo que implicaron y un análisis sobre la lógica que articuló la discusión política que enfrentó a miembros de oficialismo y oposición durante el tratamiento parlamentario de ambas iniciativas en las diferentes Cámaras del Poder Legislativo.

1. Proyecto de ley Ciudadanos que residen en el exterior de la República (Se regula el ejercicio del derecho al voto)

La rotunda victoria del Frente Amplio en la primera vuelta de las elecciones de 2004, que se consumó en el marco regional que Levitsky y Roberts (2011) denominan como el "Giro a la Izquierda", supuso la victoria del primer presidente uruguayo de izquierda, el Dr. Tabaré Vázquez y le otorgó al Encuentro Progresista- Frente Amplio-Nueva Mayoría, una mayoría parlamentaria en ambas cámaras.

Esta mayoría determinó la lógica de gobierno y su capacidad de impulsar las políticas sociales y económicas de su programa. Sin embargo, uno de los buques insignia de la agenda legislativa del oficialismo, la regulación del voto en el exterior tuvo que enfrentarse a una mayoría especial, debido a lo estipulado por el numeral 7 del artículo 77 de la Constitución uruguaya ¹. Esto implicó un cambio en la lógica parlamentaria imperante, dado que el oficialismo necesitaba negociar y generar consenso, para lograr la mayoría necesaria. En un discurso multitudinario, el 1ro de marzo de 2005, tras su asunción presidencial, el Dr. Tabaré Vázquez pronunció:

“hemos firmado- y está camino a este Parlamento nacional- un proyecto de ley estableciendo el voto epistolar para los compatriotas que no tengan la ciudadanía

¹ Constitución Uruguaya: Artículo 77- Numeral 7: “Toda nueva ley de Registro Cívico o de Elecciones, así como toda modificación o interpretación de las vigentes, requerirá dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara. Esta mayoría especial regirá solo para las garantías de sufragio y elección, composición, funciones y procedimientos de la Corte Electoral y corporaciones electorales. Para resolver en materia de gastos, presupuestos y de orden interno de las mismas, bastará la mayoría simple.”

suspendida y que residan en el exterior accidental o permanentemente [...] y estamos seguros que en este momento histórico que el Uruguay vive todos los partidos políticos de nuestro Uruguay aportaran su voto para que así sea” (Presidencia, 2005).

Anunciando así la voluntad del gobierno de reconocer los derechos políticos de los orientales residentes en el exterior y buscando, desde el primer día de su presidencia, generar un consenso imprescindible con la oposición.

El proyecto de ley de regulación del voto en el exterior, contenido en el Repartido N.º 10 Carpeta N.º 35 de 2005, fue remitido al Parlamento a iniciativa del Poder Ejecutivo, el 4 de marzo de 2005 y entró a la Cámara de Representantes el 8 de marzo, cuando se le dio pase a la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración para su consideración, previo al tratamiento en la Cámara. El proyecto estaba compuesto por once artículos que tenían como cometido el reconocimiento del derecho al sufragio de los uruguayos en el exterior y el fortalecimiento de su vínculo con el país, a través de la regulación del voto epistolar, es decir, vía correo.

Los primeros dos artículos del proyecto de ley refieren a quienes y que votarían. El artículo uno define a los ciudadanos comprendidos por la ley, como aquellos que no tienen la ciudadanía suspendida por algún motivo considerado por el Artículo 88 de la Constitución, logrando cumplir así con la obligatoriedad del voto de los ciudadanos, estipulada por el numeral 2 del Artículo 77. El segundo refiere al alcance: las elecciones nacionales y las departamentales, y a su vez, los mecanismos constitucionales de democracia directa: plebiscitos y referéndums.

Los siguientes cinco artículos refieren a los cometidos, previos a la votación, de las instituciones encargadas de implementar la ley. El tercero establece que la Corte Electoral llevará un Registro y un Padrón Electoral para ciudadanos orientales residentes en el exterior inscritos en el Registro Cívico Nacional, que hayan comunicado su intención de sufragar. El cuarto establece la confección de un formulario, por parte de la Corte Electoral, con los datos de los votantes en el exterior (nombre completo, nombre de los padres, localidad de residencia, credencial y huellas dactilares), que deberá ser remitido a la Corte al menos noventa días antes del día de votación. El quinto encarga a la Corte Electoral la provisión de formularios a los partidos políticos, al Ministerio de Relaciones Exteriores- encargado entonces de remitirlo a sus oficinas consulares- y de hacerlo disponible en su página web. El sexto

encomienda a la Corte Electoral a que envíe el material necesario para votar (sobres de votación y tirillas; sobres de observación azules y hojas de identificación; sobre blanco dirigido a la Corte Electoral; y un instructivo con procedimientos) a los ciudadanos habilitados para sufragar, por lo menos treinta días antes de la votación. El séptimo refiere al ordenamiento de las hojas electorales por la Oficina Nacional Electoral.

El artículo ocho establece el procedimiento. Este será de carácter epistolar, por correo certificado o por vía consular, constando la fecha de franqueo y de recepción del voto por la Administración Nacional de Correos, solo siendo válido si es previa a la fecha de la elección. El procedimiento implica introducir hoja de votación en sobre de votación, introducir este y la hoja de identificación en el sobre azul de observación, y este en el sobre blanco con destino a la Corte Electoral. El artículo siguiente asigna a la Oficina Nacional Electoral la clasificación de sobres por departamentos, que serán escrutados por la Junta Electoral, de acuerdo con lo estipulado por la Ley N.º 7.812 de 16 de enero de 1925, con modificaciones por Ley N.º 17.113, de 9 de junio de 1999. El artículo diez y el artículo once establecen que la comunicación con antelación, prevista en el artículo cuatro del proyecto, puede suplir la presentación ante las Oficinas Departamentales Electorales para evitar la exclusión del registro, según el artículo 3 de la Ley N.º 13.882 de 18 de setiembre de 1970 y lo estipulado por el artículo 5 de la Ley N.º 13.882 de 18 de setiembre de 1970, respectivamente ².

El tratamiento del proyecto de ley en la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración comenzó el 16 de marzo de 2005. Al inicio los miembros titulares que integraban la Comisión eran los diputados Jorge Orrico, Diego Canepa, Edgardo Ortuño, Javier Salsamendi y Daisy Tourné, del gobierno y Álvaro Alonso, Gustavo Borsari, Luis Alberto Lacalle Pou y Álvaro Lorenzo del Partido Nacional (Parlamento del Uruguay, s.f.). A lo largo de 2005 y a mediados de 2007, la Comisión se reunió once días en los cuales el proyecto de ley fue considerado. La Comisión fue enriquecida por la presencia de reconocidos abogados vinculados al Derecho Constitucional y de jerarcas del Ministerio de Relaciones Exteriores.

El canciller Gargano defendió el proyecto de ley del Ejecutivo, haciendo hincapié en la vinculación de los orientales que han emigrado; acompañado por el

² Proyecto de Ley (2005) Ciudadanos que residen en el exterior de la República- Se regula el ejercicio del derecho a voto. Disponible en: https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/25984/ficha_completa

Embajador Octavio Brugnini; apoyándose en los datos migratorios y de gestión del Departamento 20, aportados por el Embajador Álvaro Portillo, y en la argumentación jurídica del Dr. José Korzeniak, quien consideró que para este proyecto se necesitaba una mayoría especial (Comisión 28/4/05)³. A pesar que el entonces canciller, expresó que “el centro de la discusión en torno a este tema radica en si estamos dispuestos a darles a los ciudadanos que viven en el exterior la posibilidad de votar o no” (Comisión 28/4/05), y que el diputado Ortuño sostuviera que la centralidad de la discusión está en: “si tenemos la voluntad política de garantizar un derecho” (Comisión 28/4/05), el tratamiento de la comisión se redujo, por momentos, a la constitucionalidad del proyecto y a las mayorías requeridas para aprobarlo, tema que el diputado Abdala consideró como la “médula central del debate” (Comisión 28/4/05).

Estas dos interrogantes fueron elementos centrales de la argumentación de los abogados constitucionalistas que asistieron a la Comisión y generaron entre ellos tanto puntos de encuentro, como vastas diferencias. El Dr. Pérez Pérez, director del Instituto de Derecho Constitucional de la UDELAR, sostuvo que no era necesaria la mayoría especial, dado que el proyecto de ley regula el cumplimiento de la obligatoriedad del voto, ni que el voto en el extranjero fuera inconstitucional (Comisión 06/04/05)³. El Dr. Cassinelli Muñoz, que compartió la posición del Dr. Pérez Pérez respecto a la mayoría necesaria, cuestionó la constitucionalidad del proyecto, por el vínculo espacial de la ciudadanía y la posible falta de libertades y garantías en el país donde se emite el voto. El Dr. Gros Espiell defendió la constitucionalidad del proyecto y que no era necesaria una reforma constitucional, amparado en el Artículo 77 de la Constitución, y sostuvo que no se requiere de una mayoría especial (Comisión 18/05/05)³. El Dr. Semino y el Dr. Correa Freitas coincidieron en la mayoría especial, requerida para aprobar el proyecto y en el carácter inconstitucional del mismo, por razones de violación del principio de igualdad y de la necesidad de vecinamiento y por la violación de las garantías constitucionales⁴, respectivamente. En cambio, el Dr. Risso Ferrand, que coincide en la mayoría especial requerida, sostuvo que: “no hay ninguna prohibición constitucional para que emita el voto una persona que se encuentre en el extranjero” y

³ Versiones Taquigráficas de Comisión en fechas 28/04/05, 06/04/05 y 18/05/05 disponibles en: https://parlamento.gub.uy/camarasycomisiones/representantes/comisiones/75/versiones-taquigraficas?Lgl_Nro=46&Fecha%5Bmin%5D%5Bdate%5D=15-02-2005&Fecha%5Bmax%5D%5Bdate%5D=14-02-2010&Dtb_Nro=&tipoBusqueda=T&Texto=&page=3

⁴ Artículo 77- Numeral 2 de la Constitución: “Voto secreto y obligatorio. La ley, por mayoría absoluta del total de los componentes de cada Cámara, reglamentará el cumplimiento de esta obligación”

que se lograría superar el problema constitucional de garantías electorales que surgen del voto epistolar si se regulara el voto consular (Comisión 08/06/05)⁵.

La indispensable predisposición del gobierno a generar consensos, expresada por el canciller Gargano al decir: "Tenemos la esperanza de que esto reúna el apoyo de todos los sectores políticos" (Comisión 28/04/05), chocó de frente con los lineamientos del Partido Nacional, anunciados por el diputado Lorenzo en la penúltima sesión del tratamiento Comisión: "quiero señalar que el Partido Nacional adelanta su voto contrario, con independencia del cual sea el mecanismo" (Comisión 15/08/07)⁵.

Más de dos años después del ingreso del proyecto al Parlamento y a pesar de no haber recibido a la Corte Electoral, ni al politólogo Oscar Bottinelli- habiendo acordado su invitación el 08/06/2005- la Comisión aprobó el texto originario el 22 de agosto de 2007⁵, gracias a la votación en bloque, con cinco votos afirmativos sobre nueve. El informe en mayoría⁶, firmado por los diputados Salsamendi, Orrico, Canepa, Bernini y Ortuño, como miembro informante, aconseja aprobar el proyecto de ley garantizando así un derecho legítimo de la ciudadanía y generando vínculos con los orientales que emigraron. El informe, dividido en cuatro secciones, sostiene que: sin dar la espalda a la realidad migratoria del Uruguay, se deben reconocer los derechos ciudadanos de los uruguayos que han emigrado y se encuentran en un mundo cada día más globalizado, atendiendo así a una deuda social; se trata de un derecho que entienden como constitucional, basándose en lo expuesto por los constitucionalistas en la Comisión, disponiendo de mecanismos que aseguran las garantías electorales estipuladas en Constitución; incorporándose finalmente a lo que es una tendencia global, cumpliendo con lo acordado en tratados internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de derechos civiles y políticos (1966) y la Convención sobre la protección de los trabajadores migratorios y sus familias (1990); y reconociendo un reclamo de los emigrantes.

El informe en minoría⁶, firmado por los diputados Alonso, Borsari Brenna, Lereté y Lorenzo, como miembro informante, es tajante, y emite un proyecto de

⁵ Versiones Taquigráficas de Comisión en fechas 08/06/05, 15/08/07 y 22/08/07 disponibles en: https://parlamento.gub.uy/camarasycomisiones/representantes/comisiones/75/versiones-taquigraficas?Lgl_Nro=46&Fecha%5Bmin%5D%5Bdate%5D=15-02-2005&Fecha%5Bmax%5D%5Bdate%5D=14-02-2010&Dtb_Nro=&tipoBusqueda=T&Texto=&page=3

⁶ Informes en mayoría y en minoría (2007) Disponibles en: https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/25984/ficha_completa

resolución, en cual el único artículo pedía se desechase el proyecto de ley. Los argumentos esgrimidos por la oposición fueron mayoritariamente de carácter jurídico y, según lo propuesto, aplicables a cualquier mecanismo con el cual se busque instaurar el voto en el exterior. Sostienen que, por forma, el proyecto es inconstitucional, ya que es la residencia en el país lo que garantiza el derecho al voto (aceptando que no se tiene derecho a venir a votar siendo residente en el exterior) y porque no ofrece las garantías constitucionales para sufragar desde el exterior; y por razones de fondo, porque la ciudadanía implica tanto derechos como obligaciones, que serían evitadas, de acuerdo con su argumento, por vivir en el exterior.

El 2 de octubre de 2007, tras dos años y medio de debate y negociación, en la 54ª Sesión ordinaria de la Cámara de Representantes, el proyecto de ley, sin cambios en la Comisión, fue rápidamente tratado y votado. Tras las intervenciones de los miembros informantes, que no se desviaron de lo argumentado en los informes, más allá de la presentación de testimonios de uruguayos que emigraron por parte del diputado Ortuño, la discusión general del proyecto se estructuró de manera similar al tratamiento de este en la Comisión.

Miembros del oficialismo insistieron en que el debate se daba en torno a la voluntad política de los legisladores de garantizar el derecho a voto de los uruguayos radicados en el exterior y de reconocerlos como parte de nuestra comunidad nacional. El diputado Ortuño sostuvo que el debate no solo refiere al derecho al voto en el exterior, sino también afecta al concepto de nacionalidad y al modelo de país que queremos construir y argumenta que: “Ni como sociedad ni como sistema político podemos seguir dando la espalda a esta situación de la emigración uruguaya, [...] esta gran sangría que sufrimos como sociedad en su conjunto” (Diario de Sesión, 02/10/07)⁷.

La oposición, por su parte, continuó esgrimiendo argumentos en contra del proyecto de ley. Argumentos formales, sobre la inconstitucionalidad del proyecto, dado que, como argumentó, entre otros, el diputado Abdala: “La Constitución [...] vincula el vecinamiento y la residencia habitual a la ciudadanía como instituto, de la cual- como todos sabemos- el derecho a voto es un componente esencial”. El proyecto fue de nuevo cuestionado por la carencia de garantías constitucionales del proceso electoral. Según el

⁷ Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes- 54ª Sesión (02/10/07) Disponible en: https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/25984/ficha_completa

diputado Trobo, que se considera partidario de que los uruguayos en el exterior opinen a través del voto, el proyecto “bajo ningún concepto encaja dentro de las garantías que el sufragio tiene en nuestro país”. Pero también, como argumentaba el diputado Lorenzo, el proyecto entra en conflicto con el concepto de ciudadanía integral, a lo que el diputado García agrega: “No estamos de acuerdo con que voten quienes no van a ser luego ajustados o sometidos a las decisiones que van a tomar quienes ellos votan” (Diario de Sesión, 02/10/07). En cuanto al problema de base, el diputado nacionalista Cardoso sostuvo que: “de lo que hay que hablar es de si el exilio económico de uruguayos va a parar algún día y de si las propuestas de cambio de este Gobierno alcanzan para hacerlo” (Diario de Sesión, 02/10/07)

El diputado Enrique Pintado no se abstuvo de contestar al diputado Cardoso, recordándole que el cometido de la sesión era definir si el sistema político convalidaba el exilio ciudadano. La diputada Paysse criticó el “criterio individualista” sobre el ejercicio del sufragio, que ella entiende como un ejercicio de responsabilidad ciudadana. El informe de la minoría y el miembro informante sostuvieron que, bajo la lógica de su argumentación, la gente que viene del exterior a votar no estaría en su derecho, sin embargo, esto no está regulado, por lo cual el diputado Semproni lamentó que “la Cámara va a desaprovechar la oportunidad de eliminar una de las discriminaciones vigentes de la sociedad [...] y que, lamentablemente, escribiremos una página más de una historia que no es la que mejor le hace a nuestro país.” (Diario de Sesión, 02/10/07).

A pesar de los múltiples ofrecimientos de generar acuerdos por miembros y legisladores del gobierno- en Comisión, en cartas dirigidas al entonces presidente del Directorio del Partido Nacional, el Dr. Larrañaga, y en la Cámara de Representantes- la voluntad política del Partido Nacional fue rotunda desde el comienzo, tanto en la Comisión, como en el Informe de la Minoría, como en lo expresado en el Cámara por parte del miembro informante: “Estamos en contra de este proyecto remitido por el Poder Ejecutivo y no lo vamos a votar, pero también manifestamos que vamos a estar en contra de todo proyecto que habilite el voto de los residentes en el extranjero” (Diario de Sesión, 02/10/07). El resultado de la votación fue insuficiente, con 52 votos en 62 presentes por la afirmativa, de los legisladores del oficialismo, el proyecto fue rechazado por la Cámara de Representantes, puesto que se necesitaban dos tercios de la totalidad votos (66 en total).

2. Plebiscito de 2009 sobre el voto en el exterior

Los miembros del oficialismo dejaron en evidencia la importancia que tenía la regulación del voto en el exterior en su agenda de gobierno, ya que, generaría un vínculo político con los orientales residentes en el exterior y reconocería la deuda contraída con todos los uruguayos que habían sido parte del proceso migratorio que caracterizó a Uruguay desde el comienzo de la dictadura hasta la fecha.

Desde el comienzo del tratamiento legislativo del proyecto de ley y a medida que disminuían las expectativas de poder generar acuerdos con la oposición, miembros del oficialismo anunciaron que se contemplarían otros mecanismos constitucionales. El entonces canciller Gargano, en su asistencia a la Comisión, fue el primero en sostener que: “si no funciona este mecanismo, ya se buscará otro para ver si se puede consagrar este derecho” (Comisión 28/04/05) y el diputado Gamou sostuvo “Quiero que sepan que hay mecanismos que se pueden utilizar si el proyecto no sale por la vía de ley” (Comisión 28/04/05), lo cual fue reprochado instantáneamente por la oposición por su supuesto tono amenazante. El diputado Salsamendi, en la penúltima sesión de tratamiento en Comisión adelantó que si el proyecto no era aprobado debería “seguir el camino necesario, imprescindible, de una reforma constitucional” (Comisión 15/08/07). Durante la discusión general del proyecto en la Cámara de Representantes, el miembro informante de la minoría anunció que el Partido Nacional no acompañaría ningún proyecto que tuviera este cometido, a lo que el diputado Martínez Huelmo asertivamente contestó: “Este asunto recién comienza. Creo que ya va a haber tiempo para acordar y para legislar e, inclusive, para plebiscitar [...] se arreglará si hay capacidad de dialogo” (Diario de Sesión, 02/10/07). La diputada Charlone fue contundente respecto al tema: “seguramente esto no se resuelva acá, pero lo resolveremos en las urnas en la forma que la Constitución lo habilita” (Diario de Sesión, 02/10/07).

El primero de abril de 2009 en la segunda sesión extraordinaria de la Asamblea General, el senador Reinaldo Gargano, cumpliendo con lo anunciado, presentó ante el Presidente en ejercicio de la Asamblea, el Sr. José Mujica, una solicitud para convocar un plebiscito nacional, por vía legislativa, sobre la habilitación del voto en el exterior, firmada por 69 legisladores, de acuerdo con lo estipulado por el apartado B del Artículo

331 de la Constitución⁸. La reforma constitucional tenía como cometido incorporar al Artículo 77 de la Constitución, que regula la ciudadanía y el ejercicio del sufragio, el numeral 13, que estipule: “13) 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, por la vía epistolar. Además de esa vía, la Corte Electoral podrá instrumentar otros procedimientos, siempre que asegure que el sufragio se ejerza con las mismas garantías” (Diario de Sesión, 01/04/09)⁹, convocando a la Corte a instrumentar los aspectos necesarios a partir de agosto de 2010. La Asamblea General, tras una votación afirmativa de 63 en 85, procedió con la solicitud, dando lugar a la convocatoria de un plebiscito simultáneo a las elecciones de 2009.

La naturaleza del plebiscito dejó obsoleto el argumento de inconstitucionalidad esgrimido por la oposición, pero la discusión en torno a la convocatoria de un plebiscito volvió a estructurarse en el mismo eje. Por un lado, el oficialismo, a través del senador Gargano y el diputado Ortuño, volvió a argumentar a favor de construir un modelo de país inclusivo, donde se atienda a la realidad de la migración, al proceso globalizador y a la tendencia global de garantizar los derechos políticos de los emigrantes. Por otro lado, el diputado Lorenzo repitió su argumento en contra, basándose en la violación de garantías electorales y en la defensa de su concepción integral de la ciudadanía. El diputado Abdala criticó que legisladores impulsen el plebiscito partiendo del cálculo electoralista, pero anunció la voluntad de negociar el mecanismo de representación legislativa de los orientales residentes en el exterior. El diputado Posada, anunció que el Partido Independiente, que está a favor del voto en el exterior y había impulsado sus propias iniciativas a principio de siglo, votaría en contra, dado que el voto epistolar no ofrece las mismas garantías que el voto consular (Diario de Sesión, 01/04/09).

En octubre y noviembre de 2009, mientras que el resultado de las elecciones nacionales fue favorable al Frente Amplio y a su candidato, José Mujica, los resultados del plebiscito sobre la anulación de la Ley de Caducidad y el de la habilitación del voto en el exterior fueron insatisfactorios, consiguiendo cada uno el 47,36% y el 36,93% de apoyo del padrón electoral respectivamente (Corte Electoral, 2009).

⁸ Artículo 331- Apartado B de la Constitución: “Por proyectos de reforma que reúnan dos quintos del total de los componentes de la Asamblea General, presentados al Presidente de la misma, los que serán sometidos al plebiscito en la primera elección que se realice.”

⁹ Diario de Sesión de la Asamblea General- 2º Sesión Extraordinaria (01/04/09) Disponible en: https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/38638/ficha_completa

La consagración del derecho a voto en el exterior se convirtió en una de las asignaturas pendientes de la primera administración del presidente Tabaré Vázquez, que no fue capaz de convencer ni a la oposición ni a los votantes uruguayos sobre la necesidad de otorgar a todos los uruguayos los mismos derechos con independencia de su país de residencia. Mientras que el Frente Amplio recibió en primera vuelta el 48% y en segunda el 52% de los votos aproximadamente (Unidad de Métodos y Acceso a Datos, s.f.), el plebiscito logró un apoyo del 36.93%, lo cual refleja el fracaso de la estrategia de comunicación frenteamplista, al no lograr transmitir el mensaje sobre el derecho a votar de los residentes en el exterior, ni sobre las garantías electorales que brindaría el voto epistolar, ni siquiera entre la totalidad de sus propios votantes, que habrían decantado la balanza en favor de la reforma.

3. Conclusión y perspectivas a futuro

Durante la Legislatura XLVI el gobierno impulsó dos iniciativas para regularizar el voto en el exterior, ambas a través del voto epistolar. La primera mediante la modificación de la ley electoral, que no consiguió la mayoría legislativa especial necesaria y la segunda mediante la convocatoria de un plebiscito nacional, que recibió un apoyo de 36.93% para la reforma constitucional, fracasando en su cometido.

El oficialismo, a través del canciller y después senador Gargano, argumentó repetidamente que el voto epistolar presentaba una ventaja considerable respecto al consular, la reducción en la discriminación en el ejercicio del sufragio, ya que sería accesible para la mayoría de los orientales residentes en el exterior y no solo para aquellos con acceso a un Consulado. De la condición de epistolar surgieron las críticas de la oposición en ambos intentos, ya que consideraban que no proporcionaba las garantías constitucionales del proceso electoral. También basaron su posición contraria a ambos proyectos en su concepción integral de la ciudadanía. Por su parte, el oficialismo defendió los dos proyectos argumentando que se atendería una deuda ciudadana a través de la vinculación con los orientales residentes en el exterior, incorporándose a la tendencia mundial y cumpliendo con lo adherido en acuerdos internacionales. La convocatoria del plebiscito nacional neutralizó el argumento de inconstitucionalidad esgrimido en contra del proyecto, pero la estructura polarizada bajo la cual se entabló la discusión parlamentaria se reprodujo de un proyecto al siguiente.

Los proyectos de instauración del voto epistolar no fueron capaces de convencer a los legisladores opositores, ni a la población, sobre las garantías constitucionales del mecanismo, y a pesar de la derrota legislativa y la plebiscitaria, el Frente Amplio no decayó en su compromiso de reconocer el derecho de todos los ciudadanos a ejercer el voto. Demostró su convencimiento político al impulsar la ley N.º 19.654 cuyo primer artículo, que declaraba, con carácter interpretativo de los artículos 77 (párrafo 1) y 81 que residir en el exterior no es un impedimento al ejercicio de derechos y obligaciones ciudadanas, fue declarado inconstitucional en 2020, tras la comparecencia ante la Suprema Corte de los Partidos Nacional, Colorado, Independiente y de la Gente (Suprema Corte de Justicia, 2020).

A pesar de los múltiples intentos del Frente Amplio por garantizar este derecho, y a pesar de contar con una mayoría parlamentaria sostenida a lo largo del tiempo y con una mayoría electoral que le permitió gobernar durante tres periodos consecutivos, el fracaso de los gobiernos frenteamplistas, en cuanto a la consagración del derecho a sufragar de los orientales que han emigrado, ha sido rotundo. El proyecto de ley fue fuertemente criticado por la oposición por la falta de garantías electorales que resultaba del mecanismo epistolar y durante la campaña del plebiscito, el Frente Amplio fue, sobre todo, incapaz de convencer a la totalidad de sus votantes sobre la necesidad de instaurar el voto en el exterior y sobre las garantías electorales que ofrecería el mecanismo epistolar. A la luz de los hechos ocurridos y de los resultados obtenidos, el Frente Amplio tiene que generar un debate interno, sobre cuál es la mejor manera de hacer efectivo este derecho, si a través del voto consular, que brinda mayores garantías electorales, o a través del voto epistolar, que ofrece mayor igualdad en el derecho al voto y la estrategia a seguir para hacer entender al electorado la importancia de reconocer este derecho.

La encuesta de opinión pública de Opción Consultores (2018) muestra que el 57% de los uruguayos estaba en contra del voto desde el exterior, viéndose relativamente reproducida la opinión de los partidos en la ciudadanía, ya que el 70% de los votantes del Frente Amplio estaba a favor. A pesar de esto y atendiendo al desarrollo histórico del tema, a las recomendaciones de la Institución Nacional de Derechos Humanos (2013 y 2018), y a los datos sobre la migración- 530000 uruguayos de primera y segunda generación viviendo en el exterior, que aportan en aspectos materiales (inversión, remesas, investigación, donaciones y turismo) e inmateriales (siendo embajadores de la

cultura nacional)- (Comisión Honoraria del Voto en el Exterior, 2019), sería lógico pensar que, si el Frente Amplio recupera su poderío legislativo y movilizador, este agotaría los mecanismos y posibles procedimientos para lograr garantizar el voto de los orientales residentes en el exterior.

Bibliografía

- Comisión Honoraria del Voto en el Exterior (2019, 29 de marzo). *Informe de la Comisión Honoraria del Voto en el Exterior. Ley N° 19.654*. Recuperado de: <https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/sites/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/files/documentos/noticias/informe%20voto%20en%20el%20exterior%20pdf.pdf>
- Constitución de la República Oriental del Uruguay (1967). Recuperado de: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion>
- Corte Electoral (2009). *Resultado Elecciones Nacionales 2009*. <http://elecciones.corteelectoral.gub.uy/Nacionales/2009/20091025/ConsEscrutinio/SSPMain.asp>
- INDDHH (2013). *El voto de los uruguayos residentes en el exterior*. Recuperado de: [http://www.diputados.gub.uy/docs/ComVotoExterior/\(3\)%20Anexo%20Documento/VI/\(3\)Informe-INDDHH-El-voto-de-los-uruguayos-residentes-en-el-exterior-11.4.13.pdf](http://www.diputados.gub.uy/docs/ComVotoExterior/(3)%20Anexo%20Documento/VI/(3)Informe-INDDHH-El-voto-de-los-uruguayos-residentes-en-el-exterior-11.4.13.pdf)
- INDDHH (2018). *Recomendación INDDHH sobre voto en el exterior*. Recuperado de: <https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/comunicacion/publicaciones/recomendacion-inddhh-sobre-voto-exterior>
- Levitsky, Steven y Roberts, Kenneth (eds.). (2011). *The resurgence of the Latin American Left*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Navarro Fierro, Carlos, et al. (2016). *Estudios Electorales en Perspectiva Internacional Comparada: El Voto en el Extranjero en 18 países de América Latina*. México: Instituto Nacional Electoral. Disponible en: https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2017/04/Votoex_AL.pdf
- Opción Consultores (2018, 8 de noviembre). *Posicionamiento ante voto de uruguayos residentes en el exterior*. Recuperado de: <https://www.opcion.com.uy/opinion-publica/posicionamiento-ante-voto-de-uruguayos-residentes-en-el-exterior/>

Parlamento del Uruguay (s.f.). *Ficha Asunto 25984. CIUDADANOS QUE RESIDAN EN EL EXTERIOR DE LA REPÚBLICA.*

https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/25984/ficha_completa

Parlamento del Uruguay (s.f.). *Ficha Asunto 38638. VIA EPISTOLAR. DERECHO A VOTO. REFORMA CONSTITUCIONAL. ENMIENDA.*

https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/38638/ficha_completa

Parlamento del Uruguay (s.f.) *Integración Histórica Comisión Constitución, Códigos, Legislación General y Administración.*

https://parlamento.gub.uy/camarasycomisiones/representantes/comisiones/75/integracion/historica/titulares?Lgl_Nro=46&FIC_FechaInicial%5Bmin%5D%5Bdate%5D=15-02-2005&FIC_FechaInicial%5Bmax%5D%5Bdate%5D=14-02-2010

Parlamento del Uruguay (s.f.). *Versiones taquigráficas Comisión Constitución, Códigos, Legislación General y Administración.* Recuperado de:

https://parlamento.gub.uy/camarasycomisiones/representantes/comisiones/75/versiones-taquigraficas?Lgl_Nro=46&Fecha%5Bmin%5D%5Bdate%5D=15-02-2005&Fecha%5Bmax%5D%5Bdate%5D=14-02-2010&Dtb_Nro=&tipoBusqueda=T&Texto=&page=3

Presidencia (2005, 1 de marzo). *Discurso del Presidente de la República, Tabaré Vázquez, en el acto realizado en el Palacio Legislativo.* Recuperado de:

http://archivo.presidencia.gub.uy/_web/noticias/2005/03/2005030111.htm

Tocar, Martín (2018, 8 de agosto). “Un debate pa’l que se fue: los argumentos a favor y en contra del voto en el exterior”. *El Observador.* Recuperado de:

<https://www.elobservador.com.uy/nota/un-debate-pa-l-que-se-fue-los-argumentos-a-favor-y-en-contra-del-voto-en-el-externo-201888500>

Suprema Corte de Justicia (2020, 3 de abril). *Sentencia N°57.* Disponible en:

<https://www.poderjudicial.gub.uy/institucional/item/6505-scj-declaro-inconstitucional-norma-interpretativa-que-reconoce-ciudadania-a-residentes-en-el-externo.html>

Unidad de Métodos y Acceso a Datos, Facultad de Ciencias Sociales UDELAR (s.f.).

Datos Políticos. Disponible en: <https://bancodedatos-fcs.shinyapps.io/politica/>

Zemiorca (2013, 8 de agosto). *Discurso del Presidente de la República Tabaré Vázquez primero de marzo de 2015* [Archivo de Video]. YouTube.

<https://www.youtube.com/watch?v=k9eZFRyBGR8>