

Sala de Ministros del Palacio Legislativo, 15/02/2019

Exposición del Politólogo Profesor Oscar A. Bottinelli, Profesor Titular (Grado 5) de Sistema Electoral de la Universidad de la Republica, ante la Comisión Honoraria con carácter interpretativo de los Art. 77 y 81 de la Constitución de la República, relativos a derechos y obligaciones inherentes a la ciudadanía.

M.M: Muchas gracias por concurrir y por poder contarnos un poco sobre este tema que nos preocupa. Ud. sabe que la Comisión se ha conformado justamente para elaborar un proyecto e informe que ilustre al Parlamento sobre la forma de poner en práctica el voto desde el exterior de los uruguayos que están en el exterior.

Sabemos que Ud. ha trabajado mucho en este tema y nos interesa su opinión y por eso la invitación específica para que nos ilustre un poco sobre esto.

O.A.B.: En primer término, agradezco la invitación. En el primer momento que me contactó Fernanda Mora le contesté que estaba a las órdenes; además, ya habíamos participado con ella en un seminario que hicimos en mi Facultad, la de Ciencias Sociales, en el 2017, sobre el tema del voto en el exterior y también participamos en diversas consultas que me formularon, en particular, de los Consejos Consultivos.

Primero, como punto de partida, este es un tema de resolución política. La argumentación jurídica es un poco siempre el desarrollo de la toma de posición política y la predisposición favorable o contraria al abordaje del tema es en base al punto de vista político de cada quien.

Y lo segundo, no perder nunca de vista el tema del consenso político. ¿En qué aspecto? Uruguay es uno de los pocos países del mundo de larga tradición democrática, o más exactamente –aunque la palabra pueda resultar demasiado técnica, es una definición más exacta- de larga tradición poliárquica. Hay demasiadas definiciones de democracia que llevan a que no describan demasiado. Entonces, un principio esencial para la poliarquía o para la democracia liberal es que la función del sistema político es dirimir el disenso político, el disenso que es connatural a toda sociedad libre o abierta o plural. Y a su vez es de los pocos países del mundo dentro de esa tradición que sostiene que las reglas de juego para dirimir ese disenso tienen que ser consensuadas. Es decir, no pueden ser producto de una imposición.

Aquí es donde aparece ese famoso principio de los 2/3 que no es tan viejo en la historia de la humanidad, tampoco es reciente, ya que acaba de cumplir 840 años de antigüedad y fue establecido en el Concilio Lateranense III (o Tercer Concilio de Letrán). Un principio destinado a evitar los cismas en la Iglesia Católica a través de la búsqueda del consenso, o por lo menos, buscar que la mayoría para imponerse deba ser más del doble que la minoría.

Aunque parezca sorprendente para la mentalidad uruguaya, en países tan importantes como Francia e Italia, las reglas electorales se cambian a golpe de mayoría. En Francia asistimos en los últimos 30 - 40 años, pasar de un régimen de elección de la Asamblea Nacional por mayoría románica - con el que arranca la V República- a la proporcionalista y a los pocos años volver a la mayoría románica, que existe actualmente. Y en Italia, el primer cambio fue mediante referendum, en las postrimerías de la Primera República, que había durado entre 46-48 con un régimen de proporcionalidad cuasi pura, cuasi perfecta, y de ahí se pasó a un régimen preferentemente mayoritario. Luego, por una ley votada por la mayoría sin mucha diferencia de votos con la minoría, se impone un régimen muy complicado prevalentemente mayoritario, y en marzo del año pasado se pasa a un régimen de proporcionalidad cuasi pura, diferente al primero. Todo fue hecho por mayorías simples y no por amplios consensos.

Entonces es muy importante como teoría de la democracia, es muy importante como elemento de salud de la democracia uruguaya, que en lo que tiene que ver con reglas de juego no se usen bypass, o interpretaciones jurídicas piedeletristas para eludir los grandes consensos, porque esos consensos son la base de la perdurabilidad de las reglas electorales.

No nos olvidemos que la estructura central del sistema electoral uruguayo está por cumplir 100 años. La ley del Registro Cívico Nacional se elabora en 1924 y las Leyes de Elecciones en enero de 1925 y en octubre del mismo año. Luego sí hay muchas reformas, sobre todo a través de cambios constitucionales como los de 1934, 1942 y ni hablar de 1997, pero la estructura central viene de las Leyes Madre del 24 y 25; o si se quiere ser más extenso en el tiempo, desde La Ley de Doble Voto Simultáneo de 1910, la Constitución del 1918, y las Leyes Madre del 24 y 25.

PROBLEMAS PARA EL TRATAMIENTO DEL TEMA

En la discusión de este tema, creo que hay una serie de problemas en Uruguay. El primero, que hay fenómenos contemporáneos, que a mi modesta opinión -no es mi especialidad- no se están entendiendo debidamente. Uno es el impacto de la globalización y las migraciones internacionales. Yo he pensado en mi historia

familiar. En mi familia paterna, tardaron tres generaciones en mudarse 40 km, yendo de un pueblo a otro, bajando de los Alpes hasta llegar al Lago. Los lombardos tardaron dos siglos de salir del centro de Escandinavia para llegar al norte de Italia haciendo toda una gira por lo que hoy vendría a ser Polonia, Hungría, Eslovenia, o Austria. Hoy del centro de Escandinavia a Lombardía es un vuelo de 4 horas, 4 horas y media. Esto puede parecer un chiste, no lo es. Las migraciones de nuestros antepasados fueron traumáticas, digo toda migración tiene algo de traumática. Traumática en que se dejaba algo a lo que no se pensaba volver más. Había que atravesar el océano. Un bisabuelo mío por vía materna muere en la travesía migratoria en el barco. Hoy la migración es otra cosa, y tiene otra fluidez, con además diferente nivel de conflictividad. No se pueden estudiar estos temas si no se correlacionan con los cambios que ha traído la globalización o, como le gusta decir a los franceses, que de paso me gusta, que ha traído la mundialización.

El segundo elemento es la reconfiguración de los conceptos de Estado Nación, que cambian los conceptos de nacionalidad. No en el sentido jurídico del término o sus consecuencias jurídico-electoral. Pero si en su conceptualización. Desde el punto de vista jurídico hay algo muy importante: desde los primeros países que aceptaron la doble nacionalidad a hoy en que prácticamente en Occidente todos los países admiten la plurinacionalidad –los más restrictivos admiten dos nacionalidades, los más amplios, la pluralidad indeterminada- no ha pasado más de un siglo. Estos cambios hay que tenerlos presentes a la luz de discutir el voto en el exterior, no solamente discutir cuanta gente más vota o cuánta no vota.

Otro punto es lo que ha teñido el debate aquí y en el resto del mundo occidental. Más allá de las razones ideológicas de conceptualización del tema, en general el voto en el exterior ha sido impulsado por los que creen que los beneficia y ha sido frenado por los que creen que los perjudica. Y por añadidura además con algo que no digo que sea una ley inexorable, casi todos los que lo impulsaron porque creían que los beneficiaba se vieron perjudicados y todos los que quisieron frenarlo se vieron beneficiados. Caso extremo fue la elección italiana de abril de 2006, en que el centro izquierda se impone gracias al voto en el exterior, al que había combatido. Feroz oposición de centro izquierda. Gracias a 4 senadores elegidos en el exterior y un quinto de prestado, logra formar mayoría y constituir gobierno. Y el centro derecha que había propiciado el voto en el exterior, perdió el gobierno, y si se hubiera votado solamente en Italia, como antes, lo mantenía.

En España, en Galicia, fue legendaria la elección de Fraga Iribarne (la segunda o la tercera) en que había perdido la mayoría parlamentaria con los votos emitidos en Galicia, hasta que se cuentan los votos del Rio de la Plata y gana la última banca, que se la gana al Partido Socialista Galego y retiene la mayoría.

Entonces, hay que tener en cuenta, porque es muy importante: nadie sabe a ciencia cierta cómo puede impactar el voto en el exterior, a quién puede beneficiar o a quién perjudicar. Los estudios son extremadamente difícil de hacer. Fíjese que nosotros los uruguayos tenemos la mayor concentración de diáspora en la Argentina. Pero vaya hacer una encuesta de la población uruguaya que reside en Argentina. Es complicadísimo desde el punto de vista metodológico y costosísimo de organización. Entonces la presunción de cómo pueden votar los uruguayos que están en el exterior me parece un exceso de audacia. Lo que se puede saber es qué votan los colectivos militantes. No necesariamente reflejan el universo votante. Creo que este debate se contamina de demasiados elementos.

Lo curioso al tratar el tema es que se vienen dando en los últimos tiempos, en las últimas dos décadas o década y media, dos movimientos opuestos: el desarrollo del voto en el exterior en América Latina y la restricción del voto en el exterior en Europa, que es donde empezó. Dejemos de lado los Estados Unidos, porque nunca introdujo estrictamente el voto en el exterior, sino el voto a distancia por vía postal, válido para el exterior, para el interior de la Unión y para el interior de un mismo Estado.

En Europa, cuando se establece la elección directa del Parlamento Europeo, que la próxima será entre el 25 y el 28 de mayo, se estableció una norma que puede dar a distintas interpretaciones técnicas: que el ciudadano puede votar fuera de su país, siempre que sea dentro del territorio de la Unión Europea. Si el Parlamento Europeo se considera que es el órgano parlamentario de una entidad supranacional, no hay voto en el exterior, no hay voto fuera de la Unión Europea, no hay verdadero voto en el exterior. Y aun así no es automático, no es simple, requiere un trámite.

España introdujo una restricción al voto en el exterior: todos los ciudadanos en el exterior mantienen derecho al voto pero solamente votan si 60 días antes de la fecha de la elección presentan una rogatoria (una petición de querer votar) en el Consulado. Con lo cual, en la última elección, aquí en Uruguay por lo menos, pero creo que la cifra de toda América es similar, se produjo una reducción de votantes de entre los dos tercios y los tres cuartos de los votantes respecto a las elecciones anteriores. Una cosa es que cuando se acerca la elección la gente se interese, reciba las hojas de votación en su casa o la citación correspondiente, y otra cosa es que tenga que escribir "yo quiero votar" y hacerlo en frío, antes de que comience la campaña electoral.

Italia quedó a mitad de camino porque lo hizo para un órgano de representación de los ciudadanos en el exterior, los Comitato degli Italiani all'Estero, que conforman una estructura de representación de tipo federal, con un órgano de dirección que funciona en Roma y un congreso con ciertas potestades formales.

Algo parecido a nuestros consejos consultivos, pero más estructurado que aquí. Bien, para la última elección se estableció la preinscripción con 30 días de anticipación a la elección, con lo cual la participación cayó espectacularmente.

Lo uno y lo otro son formas de ir restringiendo el voto en el exterior. Entonces, hay que ver la existencia de dos movimientos en el mundo: uno ampliatorio y otro restrictivo. Los más viejos son los que comenzaron a restringir.

Quiero señalar una curiosidad política en Uruguay. Introducir el voto en el exterior hacia el Uruguay por los uruguayos que están en el exterior, es un tema altamente polémico, como se sabe. Sin embargo, personas importantes de todos los partidos políticos del Uruguay han participado activamente, militando y abriendo comités para el voto en el exterior desde Uruguay hacia el exterior, fundamentalmente para España e Italia. Recordemos que aquí han funcionado, ahora no están abiertas, una sede del Partido Popular de Galicia, del Partido Popular de España, una sede del PSOE, y hay estructuras funcionando de Italia: del MAIE (Movimiento Asociativo Italiani all'Estero) que está en el Gobierno y del Partido Democrático. Y hay gente de todos los partidos uruguayos apoyando a los distintos partidos políticos españoles o italianos, haciendo campaña por el voto desde el exterior. Inclusive hay dirigentes políticos y parlamentarios que han expresado su oposición al voto exterior en el Uruguay –o sus partidos han expresado su oposición al voto desde el exterior en Uruguay- y han sido candidatos en países europeos.

EL DESTINO DEL VOTO – LA REPRESENTACIÓN ESPECÍFICA DEL EXTERIOR

Entrando al tema específico del destino del voto. Corresponde analizar primero si puede haber una representación específica del exterior, lo que se puede llamar la circunscripción exterior, que el primero que legisló al respecto fue Italia y el primero que la aplicó fue Colombia. Luego se extendió, sobre todo en América.

La circunscripción exterior en Uruguay tendría varios problemas. Primero, la Cámara de Senadores se elige por circunscripción única, por lo tanto, no hay posibilidad de hacer una circunscripción para que haya una representación del exterior sin romper el concepto de circunscripción única.

La Cámara de Diputados -lo que puedo decir puedo sorprender- es elegida también en circunscripción única nacional. Para adjudicar las 99 bancas entre los lemas se computan los votos emitidos en todo el país. Luego opera un segundo nivel de adjudicación personalizada, que permite traducir la representación política

en personas, y ello se hace en 19 circunscripciones departamentales; pero la base de representación política es la circunscripción única nacional.

La diferencia entre las cámaras es: En la Cámara de Senadores la adjudicación a los lemas, a los sublemas y a las listas, es decir, a las personas, se realiza todo en circunscripción única nacional. Mientras en la Cámara de Diputados la adjudicación entre los lemas es en circunscripción única nacional y la adjudicación a las listas, es decir, a las personas, se realiza en circunscripciones departamentales.

Todo ello se debe al objetivo de lograr la proporcionalidad pura entre los partidos políticos. La proporcionalidad pura, proporcionalidad perfecta o en la terminología francesa que usa nuestro derecho, la representación proporcional integral, solo se obtiene si se computan los votos de todo el país. Lo que lleva a que ningún partido chico en Uruguay perdiera representación porque tuviera solo 50 votos en el departamento Treinta y Tres o 100 en Rocha, porque todos ellos se contabilizan a nivel nacional para la adjudicación de bancas

Una segunda cosa en la elección de diputados: la representación personalizada es por departamentos. ¿Qué quiere decir por departamentos? El departamento no es una circunscripción electoral específica, es una subdivisión del territorio -en una terminología moderna se dice una descentralización subnacional- que tiene su gobierno y administración, y que opera además como subdivisión territorial del Poder Judicial, como subdivisión policial, donde en muchas materias hay competencia territorial por departamento. También es la primera subdivisión territorial en materia censal, en materia cívico – electoral.

Es decir, no hay una circunscripción electoral ad hoc como podemos encontrar por ejemplo en la elección de los congresistas en los EEUU. La circunscripción es producto de una subdivisión territorial del país a efectos gubernativos, administrativos, judiciales, censales. No es para y exclusivamente una circunscripción electoral, ad-hoc. En Uruguay nunca hubo circunscripciones electorales ad-hoc, por lo tanto, esto sería introducir una novedad fuerte en el régimen electoral y en el sistema electoral uruguayos.

Además, la Constitución establece que los Representantes son por departamento, está hablando con respecto a una entidad jurídico-política definida en la Constitución con jurisdicción propia denominada "departamento". Por lo tanto no se puede crear una representación del exterior diciendo "es el departamento 20". Crear un "Departamento 20" quiere decir que Uruguay va a tener en ese departamento un intendente y una Junta Departamental con jurisdicción propia, y esa jurisdicción la va a tener en Argentina, EE.UU, México, Francia. Vamos a tener algún que otro problemita de injerencia en asuntos internos de otros países. Complejo el tema.

EL VOTO CONJUNTO Y SU AFECTACIÓN POR UNA CIRCUNSCRIPCIÓN EXTERIOR

Un tema relevante relacionado con la posibilidad de una representación del exterior, es el voto conjunto. Uruguay consolida a partir de 1934 el principio del voto conjunto. El voto conjunto significa que el elector con un solo voto elige varios órganos simultáneamente. El voto conjunto nacional significa la elección de Presidente y Vicepresidente de la República, Cámara de Senadores y Cámara de Representantes en forma simultánea, en un único acto y por un único medio. El voto conjunto departamental, Intendente y Junta Departamental.

El voto conjunto es indivisible. Se vota además necesariamente para los tres órganos nacionales (o los dos departamentales) por un solo lema. Ello permite que, dentro de los límites matemáticos, que ambas cámaras del Parlamento tengan la misma composición en la misma proporción, y que –dentro de lo previsible- la mayoría que respaldó en la elección al presidente de la República sea la mayoría de ambas cámaras legislativas. El voto conjunto tiene como teleología la búsqueda de la relación matemáticamente perfecta entre las tres elecciones. Lo mismo en el plano departamental entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Para la Presidencia y para vicepresidente de la República, al haber una lista binominal única por lema, el voto por el lema y por la lista binominal no tiene diferencias. En cuanto a la Cámara de Representantes, la pluralidad de listas dentro de un lema permite al elector optar por diferentes nombres sin romper la proporcionalidad entre los lemas. Lo mismo a la Cámara de Senadores, aunque allí con el agregado que además se puede seleccionar una fracción de partido expresada en el sublema.

Cualquier división del voto puede ser atendible, pero siempre que se asuma que lo que se plantea no es un ajuste al sistema, sino un cambio al sistema electoral uruguayo, una ruptura con el sistema que rige desde 1934. Es un cambio sustancial a la lógica del sistema electoral uruguayo, y no una mera corrección de procedimientos. Cualquier representación parcial por fuera de la representación global, rompe el voto conjunto y distorsiona la lógica sistémica.

Desde el punto de vista formal el voto conjunto no puede romperse por vía legal, sino que requiere reforma constitucional. Naturalmente ello es posible. Lo que conviene advertir de no repetir el error de 2009: para imponer el voto en el exterior se pone en juego el quiebre de la lógica de todo el sistema electoral.

Decir que discutir el voto exterior significa cambiar todo el sistema electoral actual uruguayo, es la mejor forma de decir que no se pueda tratar nada. Así fue en

2009; se incursiona en un plebiscito constitucional que hacía saltar la garantías electorales, al haber mezclado el voto en el exterior con el voto por correo, donde el voto no se emite necesariamente en secreto, donde no hay seguridad de que el voto que se emita, sea escrutado, porque en el ínterin están los correos, donde también se pueden perder las cosas, por no decir que son al menos dos correos: uno del país emisor y otro del país receptor. Cuidado con mezclar, agregar cosas donde lo principal de la discusión no es lo central del voto en el exterior, como pasó en 2009. Nosotros –digo nosotros por Factum- hicimos un seguimiento de encuesta en 2009 y en ese entonces hasta poco antes de las elecciones el voto en el exterior tenía una aprobación clara, nunca bajaba del 55%. Hasta que sale con claridad que esa reforma implicaba establecer el voto por correo y con ello la posibilidad de hacer saltar las garantías electorales. Porque al hablar del exterior, no solo es hablar de la ciudad de Nueva York o de Sidney; el exterior es también Livramento, Jaguarão, Barra do Quaraí, Chui, Gualeduaychú, Colón, Concepción del Uruguay, Concordia. Es decir se pueden hacer jugadas políticas para tener “votos marcados” emitidos en el exterior, votos de frontera, si se introduce el voto por correo. Además de otro tema, la formidable contradicción que daría el que un habitante de Rivera con credencial de Montevideo tendría que hacer un viaje de 500 kms, y si se corría a Livramento votaba por correo. Es decir, realmente fue un error de pensamiento muy grande. Táctico y conceptual.

Hasta ahora hemos hablado de la llamada “circunscripción exterior” como una forma específica de representación de los uruguayos en el exterior, como miembros plenos de una o ambas cámaras legislativas. Otra cosa es si hablamos de la representación del exterior como una representación de observación parlamentaria simple o de observación participante. Observación simple es que puedan asistir regularmente a todas las actividades parlamentarias, sin voz y sin voto, a efectos de hacer un seguimiento privilegiado, cercano, de las actividades. Observación participante es que además pudiesen asistir a los plenarios de las cámaras o a las comisiones, con derecho a voz, a formular informes, pero no a voto. En la medida que no se sea parte del cuerpo, de ninguno de los cuerpos parlamentarios, un cuerpo puede invitar a personas a participar como simples observadores o como observadores participantes, y eso en algunos casos lo puede decidir por reforma del reglamento, o por decisiones del cuerpo, o por ley, lo pueden decidir ambas cámaras o una sola de ellas. Pero en este caso estamos hablando de una representación sin poder decisorio, que no afecta la representación política. Estoy hablando de una representación del exterior sin implicancia decisoria. Es decir, no integran el cuerpo, se los puede autorizar a que asistan.

EL VOTO EN EL EXTERIOR: MODALIDADES

Un tema esencial es analizar las modalidades del voto emitido desde el exterior. Es necesario remarcar que no hay ninguna forma de mantener las garantías electorales uruguayas sin que el voto sea presencial. Porque el voto presencial es el único que asegura verdaderamente el secreto del voto. En el plebiscito constitucional de 2009 se introdujo -la idea fue de Walter Pesqueira- que el voto desde el exterior cumpliera la formalidad del voto observado, pero lo único que garantiza es que ese sobre fue autorizado por una persona -identificada con la impresión digital- que contaba o pretendía contar con el derecho al voto. Lo que no garantiza esa fórmula, es que esa identificación haya sido puesta junto a un sobre de votación que eligió la propia persona y que lo que haya dentro del sobre de votación haya sido puesto por la propia persona, y que lo que puso en el sobre lo hizo por sí sola, en secreto, sin nadie delante que lo vigilase ni le indicase qué votar.

Lo que sabemos por experiencia en el caso inverso, de votos que se emiten desde Uruguay al exterior, es lo que llamo voto de living, es decir en una casa donde votan 3, 4 o 5 personas y en el living de la casa se llenan las papeletas y se colocan en los sobres, que es exactamente lo opuesto al voto secreto. En el voto secreto el contenido del voto lo conoce solamente la propia persona, excepto en la propaganda que hizo la Democracia Cristiana en Italia, en 1948, o más exactamente los curas párrocos, que decían "El voto es secreto y no lo ve nadie más que Dios. Y Dios sabe si votas con él o contra él. Si votas al partido católico o vota al Diablo comunista". Fue una campaña demoledora. Pero contra eso no hay garantía formal ninguna.

Un segundo tema es lo que se la ha denominado "voto consular". Yo hablo de voto presencial. Si el voto es consular o no, depende obviamente de que Uruguay quiera que sea consular, es decir, en los consulados o bajo protección consular, pero puede haber un criterio más amplio. Ello depende naturalmente del país donde se ejerza el voto. Es necesario tener presente que un voto presencial en el exterior es un acto que debe ser admitido en forma expresa o tácita por las autoridades del territorio donde se emite el voto. Hay países que prohíben el voto hacia terceros países, independiente de la modalidad que se utilice. Hay otros, como Uruguay, en que es enteramente libre y no requiere de ninguna autorización ni de ningún trámite. Generalmente las restricciones se dan en países de Asia y de África. No son muchos. Para el caso uruguayo el tema es estadísticamente irrelevante, inclusive son irrelevantes para países de mucha importancia mundial. Pero hay países que admiten el voto presencial mediante convenios y países que mediante convenios o autorizaciones más o menos tácitas, admiten que el voto se haga en mesas que no necesariamente sean consulares, o que se le admita una

especie de protección consular a término. Por ejemplo Perú, que tiene muchísimos votantes en Buenos Aires, alquila habitualmente –o alquilaba- el Centro de Convenciones en la avenida Figueredo Alcorta. Resulta impresionante ver las colas de votantes. Lo alquila y desde 24 o 48 horas antes a 24 o 48 horas después de la elección, opera como una especie de consulado de Perú; y además alquila locales en el interior de Argentina donde no hay consulados; pero es un convenio (no sé si un tratado o meramente algo tácito) entre Argentina y Perú. Pero lo que quiero decir es que el voto presencial en el exterior no necesariamente implica voto consular. Puede serlo o no.

LOS MIEMBROS DE MESA Y LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS

M.M.: ¿Cuando Ud. dice Consular se refiere al lugar físico, no necesariamente al personal del Consulado?

O.A.B.: No tiene necesariamente por qué ser personal del Consulado.

M.M.: Porque acá se habló por el tema de los funcionarios públicos.

O.A.B.: Bueno, primero, no tienen necesariamente que ser funcionarios públicos. Lo de los funcionarios públicos es Ley, que se aplica desde el plebiscito constitucional de 1980; anteriormente no lo eran. Si hay voluntad política, eso se puede cambiar. En la Ley de 1925 se preveía que las Comisiones Receptoras de Votos eran nombradas por las Juntas Electorales, dos de ellos designados por la mayoría de la Junta (el presidente y el vocal) y un tercero designado por la minoría de la Junta (el secretario); más el actuario. Ese sistema, pensado en un país bipartidista y de alta militancia, se fue debilitando, al punto que los partidos nombraban en las Comisiones Receptoras de Votos a las personas menos útiles para la jornada electoral, normalmente menos capaces. Así se sufrió un constante debilitamiento de la calidad de las comisiones. La razón de disponer que fuesen funcionarios públicos respondió a una vieja idea que planeaba en la Corte Electoral, inspirada por don Carlos Urruty, como forma de mejorar la calidad de los miembros de mesas o comisiones.

Lo hizo necesario además el plebiscito de 1980, por el no funcionamiento regular de los partidos políticos bajo el régimen militarista. La función de actuario se fusionó con la de secretario y más adelante se añadió la obligación de que esos secretarios-actuarios fuesen escribanos públicos. Todo esto fue hecho por ley, aprobada por dos tercios de cada cámara, y si hay voluntad política y dos tercios de votos en cada cámara, se puede establecer el sistema que se considere más funcional.

Es decir, no tiene que ser la sede del Consulado, ni tiene que ser personal del Consulado, sí tiene que reunir unos requisitos que admita el país donde se va a realizar la votación. No olvidemos que en este asunto las decisiones son bilaterales. Uruguay tiene -como tienen España, Italia, Perú- su propio criterio de organización de elecciones, pero ese criterio tiene que adaptarse a la conformidad de otro Estado en cuyo territorio se desarrolle el acto votacional.

UN PRIMER RESUMEN

Como primer resumen. Si hay voluntad política para introducir el voto en el exterior, no puede ser para un voto para representación del exterior, sino que tiene que ser un voto para la representación normal. Tampoco puede ser un voto parcial para un solo órgano nacional, sino que debe ser para los tres en forma conjunta. Si además comprende o no a los gobiernos departamentales o a los Municipios, es un tema secundario, que no afecta lo principal, y cuya definición es solo política, porque esas elecciones son separadas.

Recordemos que dos sistemas matrices son el de España y el de Italia. En España todos los votantes, todos los españoles que residen en el exterior y que ejercen el derecho al voto, votan como si vivieran en España, inclusive se vota para todos los niveles en que puede votar cualquier español residente en España: votar no solo para el parlamento español -como se va a votar el 28 de abril- sino por ejemplo para el Parlamento de Galicia, para la provincia de Pontevedra, para el Municipio de Pontevedra. Y vota desde su casa o desde el Consulado con listas de candidatos de Galicia o de Pontevedra. Lo único que no puede votar desde el exterior, por fuera de los países de la Unión Europea, es para el Parlamento Europeo, pero eso por una restricción europea y no española. En este caso puede votar fuera de España en Portugal o Finlandia, pero no en Uruguay.

En el caso italiano, existe para el Parlamento la "Circunscripción Exterior", que en realidad son cuatro: Europa, América Meridional, América Septentrional y Central, y resto del mundo (formalmente África, Asia y Oceanía), que en términos prácticos es Australia. Por lo tanto, se votan candidatos residentes en el exterior. Pero en elecciones no se puede votar más que senadores y diputados de la Circunscripción Exterior, y además se puede votar en referéndum, es decir todo lo que viene a ser el voto nacional. El residente en el exterior no puede votar desde el exterior en elecciones subnacionales, pero a su vez tiene un lugar de votación pre adjudicado para elecciones regionales, provinciales, comunales y sub comunales, pero si desea votar, tiene que ir a su lugar de registro en Italia.

Y para las del Parlamento Europeo rige el mismo criterio que para España. Valga el ejemplo: uno está inscripto en Italia, pero va a votar en Portugal. Hace el trámite

45 días antes del acto electoral, va a Portugal -porque es parte de la UE- y puede votar para Italia; no puede votar desde Uruguay.

La modalidad española es la que de alguna manera coincide con la exigencia que nosotros vemos de que no puede haber una representación del exterior, sino que tiene que ser un voto hacia dentro del país, para lo interno del país, por lo tanto, el que tiene credencial de Montevideo votará para Montevideo, el que tiene credencial de Colonia para Colonia y así sucesivamente.

En general la mayoría de los países que tienen una ciudadanía en el exterior organizada parten del supuesto del doble domicilio. En Uruguay en realidad el domicilio es teórico, el domicilio del Registro Cívico Nacional termina siendo teórico, ya que a efectos prácticos no es un elemento probatorio de domicilio. Uruguay no ha hecho nunca el registro único de domicilio; por eso terminamos en que para hacer cualquier trámite se pide un recibo de Antel o de UTE. Esto es un poco anacrónico: tener un domicilio registrado en el Registro Cívico Nacional por un lado, otro en Identificación Civil, y de manera usual no funciona ninguno y se piden recibos de UTE o de Antel.

En general, los países que más han desarrollado esta temática tienen un registro único de domicilio, que sirve desde el sistema nacional de salud, llamar al médico, inscribir al niño en la escuela, pagar los impuestos, recibir la correspondencia, y ejercer el derecho al voto. Y en general, en los países que más han desarrollado esto, los ciudadanos en el exterior cuentan con doble domicilio: un domicilio de residencia en el exterior (llevan un registro de ciudadanos residentes en el exterior) y un domicilio en lo interno del país, que puede ser real o presunto, pero que tenga algún sentido (por ejemplo, el domicilio último que tuvo en el país el emigrante o el generador del Jus Sanguinis); éste es el domicilio que le permite ejercer los derechos dentro del país de su nacionalidad. En el caso nuestro obviamente la Credencial va a quedar ligada a un domicilio dentro del territorio de la República.

LAS CATEGORÍAS DE VOTO EN EL EXTERIOR Y EL VOTO A DISTANCIA

El voto en el exterior puede verse de dos maneras: Uno, como una categoría específica de voto, es decir el voto en el exterior es un tipo y una modalidad de voto diferente a la del voto en el país; o dos, puede verse como una variante del voto a distancia.

Quiero remarcar esto: en el Uruguay existió siempre el voto a distancia, hasta 1980. Ese voto a distancia fue conocido como voto interdepartamental. El voto interdepartamental se eliminó por una razón política y por una razón práctica.

Sobre todo porque Uruguay tuvo contingentes migratorios internos muy fuertes en la década del 40 y del 50, que determinó que en el interior del país, alrededor del 10% de los votantes –en promedio- correspondieran a residentes fuera del departamento. El voto interdepartamental total era más o menos mitad desde Montevideo y mitad hacia Montevideo ¿Por qué se suprimió? Por un lado porque con el sistema de escrutinio manual, un 10% de votos observados interdepartamentales (más los observados departamentales) obligaba a un considerable tiempo de validación del derecho a voto primero (validación del voto observado) y de escrutinio, después. Pero por otro lado porque se observaba que los votos interdepartamentales, especialmente desde Montevideo hacia el interior, reflejaban más la realidad política de Montevideo que la del propio departamento del interior, o como mucho era un promedio algo sesgado hacia la realidad montevideana. Y en tercer término, porque no se trataba de personas circunstancialmente en otro departamento, sino de personas que habían emigrado definitivamente, varios lustros atrás o inclusive varias décadas atrás. Todo ello confluyó en su eliminación en el periodo militarista, hacia el acto electoral de 1980.

La permanencia de las personas en su inscripción cívica original tenía un contenido nostálgico (las raíces en el departamento), un contenido mágico (no cambiar de serie y número a lo largo de la vida) y un contenido práctico: el poco uso de la Credencial Cívica fuera del acto electoral hacía innecesario su actualización, que en este caso esencial implicaba el traslado de zona o de departamento. A su vez, esa no renovación generó y genera uno de los elementos que reducen la confiabilidad del régimen electoral uruguayo: una persona con muchos años de inscrita, presenta una gran diferencia entre su fisonomía presente y la fotografía del documento. Hasta hace unos años, mi segundo hijo si hubiese querido pudo haber votado por mí, porque la fotografía parecía que correspondía a su persona. Mi credencial, con la foto a los 16 años, me presentaba con una hermosa melena, que casualmente no tengo en la actualidad. Lo cual da fe de los problemas de identificar fehacientemente al votante con fotografías de 20, 40 y hasta 60 años de antigüedad.

Todo ello surge de tener dos inscripciones separadas, con su respectivo documento separado, o más exactamente su certificado separado. Y la Credencial Cívica no tiene uso, salvo en el acto de votar. No comparto esta existencia de doble documento. Se debería ir a la unificación y se debería eliminar el Registro Cívico Nacional como algo diferente y separado. El Registro Cívico Nacional debe ser un registro de personas que ingresan al Cuerpo Electoral por ser ciudadanos, de forma automática al cumplir los 18 años de edad; y sus datos deben surgir del Registro de Identificación Civil, cuya fuente primaria es el Registro de Estado Civil.

Y naturalmente ingresar al mismo cuando se concede la Carta de Ciudadanía o se reconoce la ciudadanía por Jus Sanguinis.

Se alega que se pierden garantías. No se pierden las garantías electorales si se otorga a la Corte Electoral la supervisión con poder decisorio sobre el Registro de Estado Civil, sobre el Poder Judicial en cuanto a reconocimientos e inscripciones tardías, sobre Identificación Civil, es decir, sobre todas las fuentes de ingreso a la ciudadanía. Lo de las inscripciones tardías, hoy en desuso de manera masiva, fue una fuente de ingresos a la ciudadanía y al voto de manera discutible, particularmente en las fronteras.

Bien. La gente no cambiaba de credencial, se mudaba de departamento, la mar de las veces del interior a Montevideo, pero mantenía la inscripción cívica en el departamento de origen. Entonces se formaban en Montevideo los Comités de Residentes de cada departamento, en cada partido, en cada agrupación (en cada "lista") Así se llegó a que el 10% de los votos se emitiesen fuera del departamento. Con gran impacto en las elecciones de gobierno departamental.

Surgió entonces la protesta desde muchos dirigentes departamentales: Esto hay que terminarlo, no puede ser que el 10% del electorado vote para donde no le corresponde, muchas veces por razones nostálgicas, sin que la mayoría de las veces ni siquiera tenga una propiedad, un trabajo o un negocio que lo ligue al departamento. Esa fue la razón verdadera, ligado al reclamo de la demora en finalizar el escrutinio por el alto número de votos observados interdepartamentales. También había que agregar la fuente de anulación del voto, producto de las personas que depositaban el voto con una hoja de votación correspondiente al departamento donde emitían el voto, y no al departamento hacia donde iba el voto.

Finalmente es bajo el régimen militarista que se elimina el voto a distancia, el voto interdepartamental. Ello se combina con que desde 1971 el voto es efectivamente obligatorio, al disponerse un sistema de sanciones. Lo cual también empujó los traslados.

Con el tiempo, comienzan a verse diversos problemas a la supresión del voto a distancia: los estudiantes que deben trasladarse hasta su departamento con el costo consiguiente, los trabajadores zafrales, los que trabajan en forma itinerante. En los últimos tiempos comenzó a surgir la demanda del restablecimiento del voto a distancia. Y no solo del voto interdepartamental, porque también hay problemas para trasladarse dentro del mismo departamento, con distancias a veces de no menos de 40 y hasta 100 Km. A lo que hay que agregar la baja frecuencia de transporte público en muchos lugares para ir y venir de una localidad a otra.

El voto a distancia supone que el lugar físico de emisión del voto no esté ligado al lugar de residencia. Todo suponiendo –lo que debería ser- que la Credencial tenga que ver con el lugar físico de residencia, que es el criterio normativo, pero que en la praxis no ocurre: alrededor de entre el 40 y el 50 % de los electores no vive en el distrito donde está inscripto (distrito es la tercera letra de la credencial, la segunda es la zona y la primera es la jurisdicción, que en el interior corresponde al Departamento y que en Montevideo, que son dos, A y B, en el origen correspondían al Montevideo urbano y Montevideo rural)

Ahora veamos cómo surge el voto a distancia en los Estados Unidos, que desde sus orígenes es el voto por correo. No olvidemos que Estados Unidos desarrolla tempranamente un correo eficiente, primero por diligencia, luego por ferrocarril. La primera necesidad de solucionar el voto a distancia es dentro de los propios estados de la Unión. De los 13 estados fundacionales, algunos como Nueva York son de gran dimensión, con largas distancias de un punto importante a otro. Piénsese en el Estado de Nueva York la distancia desde Buffalo a la ciudad de Nueva York, con los caminos de la época, en carreta o diligencia; el viaje con buen tiempo demoraba dos días, con lluvia se hacía imposible llegar en menos de una semana. La misma problemática ocurre con personas que se encuentran en otro Estado, por ejemplo deben ir desde Virginia a Vermont. Entonces surge la necesidad del voto a distancia, y la solución es el voto por correo.

Y bueno, si se puede votar por correo, puede hacerse desde cualquier lugar donde haya correo. Entonces el sistema deriva en el voto desde el exterior. No se creó deliberadamente ni se discutió si debía o no se debía votar desde el exterior. Lo que se discutió es si debía o no debía votarse fuera de su lugar de residencia, y se optó por el derecho a votar desde fuera del lugar de residencia. No importa si dese un lugar del mismo Estado, o desde otro Estado de los Estados Unidos, o desde el exterior de los Estados Unidos. Thomas Jefferson, antes de ser presidente, cuando todavía era la Confederación de Estados Americanos, fue embajador en París, y él mismo relata que emitió su voto desde París hacia Virginia.

Con esto, lo que planteo es: se puede unir el debate del voto en el exterior o del voto desde el exterior, a un debate general sobre el voto a distancia, es decir el derecho de todo ciudadano a votar esté donde esté, sea en otro lugar del propio departamento, sea en otro departamento, sea fuera del país. Naturalmente con todas las garantías, lo que de suyo excluye el voto postal. Entonces puede englobarse en un tema de resolución del problema de la distancia y no solamente de la residencia en el exterior; más aún, que pueda comprender la estancia puntual en el exterior. Puede ser tema de un viajero. En algunos países un viajero con viaje programado puede votar, puede decir que va a votar estando en tal

ciudad de tal país. Programado porque tiene que hacer un trámite para decir que va a votar en qué lugar. Entonces, no se crea el voto en el exterior, sino que se crea un voto a distancia, una de cuyas modalidades es su emisión desde el exterior o en el exterior.

MC: ¿Es como una preinscripción?

O.A.B: Claro, sí son trámites ad hoc que sólo rigen para esa elección y que tienen un plazo bastante reducido, normalmente no antes de 60 ni más allá de 30 días previos al acto electoral. No se puede hacer muy cerca de la elección ni muy lejos. Entonces acá estamos hablando de muchas cosas: del voto del residente en el exterior, del voto del viajante en el exterior y del voto del viajante dentro país, del voto del viajante dentro del departamento; es una globalización del tema del voto a distancia, donde el voto del exterior pasa a ser un subtema de un tema mayor: el voto fuera del lugar de residencia.

Lo que sí se requiere para mantener las garantías, es el voto presencial. Ahora bien, si el voto es presencial ¿qué pasa con las hojas de votación en un país en que puede haber cerca de un centenar cuando no varios centenares de modelos de hojas de votación (de "listas" como se dice vulgarmente) y en que se imprimen hojas de votación más o menos como para el electorado chino)? Aquí más o menos casi se imprimen 2 millones de hojas de votación para cada 10 mil votos. En las pasadas elecciones generales internas, en el departamento de Canelones, el número de "listas" fue de casi cuatro centenares (exactamente 365)

Las soluciones que había implementado la Corte Electoral cuando existió el voto interdepartamental a mi juicio siguen siendo válidas. En todo el interior no había hojas de votación en el cuarto secreto. Se consideraba una obligación del ciudadano el proveerse de la hoja de votación de su preferencia. Con ello queda como función de los agentes políticos el suministrar la hoja de votación para que cada elector vaya con su hoja de votación al cuarto secreto.

El tema no es grave si se piensa que todavía es dominante el concurrir al circuito llevando la propia hoja de votación. Un estudio de hace más de una década identificaba que el 90% de los votantes llevaban su propia hoja de votación; probablemente la proporción hoy sea bastante menor. Pero además ello es absolutamente necesario en las elecciones generales internas y también en las elecciones departamentales. Más aún si al votante le toca una de esas cabinas con las hojas insertas en bolsas de plástico colgadas de las mamparas. Vaya el elector a encontrar la hoja de su preferencia el próximo 30 de junio, cuando por ejemplo en un departamento el total de tipos de hojas de votación, de "números de lista", se acerca a 400.

Entonces hablar de que el impedimento es la cantidad de hojas de votación, no parece muy convincente cuando vemos lo que vemos. Si eso es impedimento para el exterior, lo es también para dentro del país. Lo cual es cierto y es de las tantas cosas que hay que revisar para que el régimen electoral uruguayo vuelva a tener el nivel que tuvo en sus orígenes.

En Montevideo donde el número de residentes de cada departamento era elevado, se constituían mesas por departamento y mesas generales. En las mesas generales se seguía el mismo criterio que en el interior, es decir, cada votante debía llevar su propia hoja de votación. En las mesas por departamento, se funcionaba igual que en las mesas al interior de cada departamento, con la correspondiente oferta de hojas de votación del mismo en el cuarto secreto.

En el voto en el exterior, esta combinación podría permitir en algunos lados -como la ciudad de Buenos Aires- abrir mesas específicas para cada departamento, o para algunos departamentos, y en otros lugares abrir mesas genéricas. No me imagino que en otras ciudades haya posibilidad de mesas específicas.

Pero digo cómo se puede solucionar, no hay obstáculos prácticos. Se puede hacer voto presencial sin que estén todas las hojas de votación. Hay que hacer una logística que acá en Uruguay es responsabilidad de los agentes electorales, es decir, que los partidos y las agrupaciones partidarias provean a sus potenciales votantes de las respectivas hojas de votación.

No dejamos de destacar que este método de votación que se aplica en Uruguay es muy discutible. Primero porque pone en mano de los agentes políticos (partidos, fracciones, agrupaciones, "listas") la exigencia de una logística de distribución de hojas de votación y un costo muy elevado de distribución y de impresión. Y segundo porque es un elemento que va en contra de los agentes electorales de baja estructura.

RCH: Vos decís que este voto directo lo puedes instrumentar en el exterior, por ejemplo en Buenos Aires y cada votante lleve la lista y es presencial desde el punto de vista que va haber funcionario público, si cambiamos la ley puede haber otro tipo de funcionario.

O.A.B.: Para empezar, en Buenos Aires te van a sobrar los funcionarios públicos que quieran ir a pasar el fin de semana a costas del Estado, que paga el traslado y alojamiento. Pero no necesariamente deben ser funcionarios públicos.

R.CH.: ¿Ese voto una vez efectuado como se remite a Montevideo?

O.A.B.: El mecanismo puede ser exactamente el mismo que tuvo el voto interdepartamental, es decir las urnas se sellan, se cierran, se precintan y se

trasladaban a Montevideo o a las otras 18 capitales departamentales. Luego se distribuían en mesas escrutadoras y se hacía todo el mismo proceso que se hace con los votos observados departamentales. Siempre se abrían primero los votos observados departamentales y luego los observados interdepartamentales, todo con las mismas garantías. Así como te puede fallar la garantía para trasladar una urna de Camino Carrasco al Cilindro o al aeropuerto de Carrasco o aquí enfrente, según la elección, te puede fallar la garantía para trasladarla desde Buenos Aires o desde Australia.

R.CH.: ¿Se debería de poder entregar en la otra fecha?

M.M.: Buenos Aires queda acá al lado pero Australia queda un poco más lejos.

R.CH.: Aunque sea acá al lado, cierra el circuito a las 7 de la tarde, cerraste la urna a las 8 de la noche y tenés que venir a Montevideo con la urna.

O.A.B.: Perdón no sé si alguna vez estuviste donde se reciben las urnas. Llegan urnas a veces hasta a las 9 de la mañana del día siguiente. Hablo de Montevideo, no que que quedaron empantanados porque no daba paso la cañada.

R.CH.: En Montevideo hay una serie de susceptibilidades, debe existir un plazo prudencial para ser entregadas de 24 hs.

O.A.B.: Acá hay una serie de problemas instrumentales y logísticos que no son menores, no son nada menores y después algunos problemas sustantivos que quiero plantear. Desde el punto de vista logístico tú tenés Buenos Aires enfrente, pero tenés España, donde hay lugares de alta concentración como Madrid, Barcelona o Valencia. Ahí tenés algunas dificultades mayores, aunque no tanto, aunque no hay vuelos todos los días de Madrid a Montevideo. Pero hay una logística, y un protocolo con respecto a las compañías aéreas de cómo se entrega la urna, como se obtiene, que elementos de sello ¿no?, si habláramos de la vieja terminología electoral los lacres y precintos. Va a haber que establecer plazos que sean razonables. Aun así, el problema mayor lo tenemos con la elección de octubre porque hay un plazo que no puede ser mayor a una semana. Pero hablemos claro, el problema mayor es de costos. No hay ninguna parte del mundo donde haya una masa crítica de uruguayos, que a precio de urgencia tarde más de 72 horas en llegar una encomienda. Es un poco caro, pero llega.

R.CH.: Hay votaciones que se establecen incluso antes.

O.A.B.: Bueno, existe una variante que habría que estudiarla, yo creo que tendría que considerarse si no hay más remedio que en determinados lugares por su lejanía la votación se hiciera antes. En general no es un buen principio electoral que haya diferencias de fechas en las votaciones. Yo no descarto cuando hablo de

esto, ninguna de las grandes dificultades logísticas. Pero lo más relevante son las garantías: que la urna que salió de Sídney y la urna que llegó a Montevideo tenga el mismo contenido y no le hayan cambiado el contenido en el medio. Y además que llegue, porque uno de los problemas del voto por correo (problema que incluso lo tiene Estados Unidos), según los estudios que se han hecho, es que resulta mayor la cantidad de gente que vota que la cantidad de votos que llegan por el correo. Eso es normal, no estoy hablando que exista ninguna maniobra, ningún fraude, es normal que en los correos se pierdan cosas o que aparezcan dos meses después.

El tema del voto a distancia y el tema del voto en el exterior es un tema de los que debe razonarse de arriba para abajo y no empezar por abajo, por cómo resuelvo las hojas de votación en el cuarto secreto. ¿Cuál es el concepto de derecho que se tiene? ¿cómo se piensa instrumentar desde el punto de vista sustantivo? Resuelto esto, luego vienen los procedimientos técnicos y luego, los procedimientos materiales y logísticos. De arriba para abajo.

LA OBLIGATORIEDAD DEL VOTO

Quiero plantear un tema que me parece muy importante: la obligatoriedad del voto. Así como el derecho al voto es para todos los ciudadanos, la obligatoriedad es para todos los ciudadanos. Uruguay en la ley reglamentaria de la obligatoriedad del voto de 1970 establece dos excepciones a esa obligatoriedad: la de salud y la de estar en el exterior. Precisamente hay excepciones por edad, como por ejemplo en Argentina (más allá que la obligatoriedad del voto en Argentina es nominal porque no existen sanciones reales): se establece la exención de la obligatoriedad del voto para más de 80 años, creo. En Uruguay no hay exención por edad pero si por salud; en general a mayores de edad se aplica la certificación de salud.

Lo que se critica es que una persona que está en Buenos Aires puede quedarse en Buenos Aires y no venir a votar, porque no está obligada. Pero uno que está en Rivera y tiene credencial de Montevideo está obligado a venir, haciéndose los 500 kms que le puede ser más complicado que venir de Buenos Aires, porque no hay exención por estar dentro del país fuera del lugar de votación. Y bueno la obligatoriedad del voto existe. Si se extiende el derecho a votar en el exterior como corolario se elimina la exención, el quedar exento, el quedar eximido de la obligatoriedad de votar. Es decir, el derecho va correlacionado con la obligatoriedad.

Se podría establecer porque el mundo en general es un poquito más grande que el Uruguay, y hay muchos países que tienen distancias un poquito mayores que las nuestras, algún límite a partir del cual la persona queda eximida de votar. Yo decía

en alguna conferencia que a mí se me ocurre que el límite mínimo a partir del cual puede quedar exonerado equivalga a la distancia terrestre más extensa de Uruguay, alrededor de unos 850 a 900 kms desde Bella Unión a Rocha. Puede ponerse una barrera de 1000 kms: la persona cuya residencia está a más de 1000 kms del lugar de votación, se le puede eximir de la obligatoriedad del voto.

Vamos a pensar en un uruguayo que resida en Irak: va estar a varios miles de kms de un lugar donde haya una mesa, porque hay zonas del planeta donde es muy difícil juntar cien uruguayos. Tengamos cuidado que esto puede generar mucha molestia en los colectivos del exterior, pero no puede haber derecho sin obligatoriedad, esto es algo que tiene que ser asumido por todos, por los que están en contra y los que están favor, y los presuntos beneficiarios; y algunos de ellos pueden resultar presuntas víctimas: "no me interesaba votar y resultan que me obligan a ir". Pero el correlato debe ser total.

LA NACIONALIDAD Y LA CIUDADANÍA

El voto fuera del país, o a distancia, como quiera decirse, plantea un tema que se debe discutir en Uruguay más en serio, con mayor profundidad, menos apasionamiento y mayor rigor, de lo que se ha hecho hasta ahora: la nacionalidad y la ciudadanía. Fue muy escasa la discusión de la ley de 1989, la ley 16.301; se comprueba si se revisan las actas parlamentarias y las versiones taquigráficas. Pero sí fue muy fuerte la última, la 19.362.

Voy a decir algo que cae mal. Me remito al célebre politólogo Giovanni Sartori. Cenando en Montevideo, yo le reproché algunos juicios políticamente incorrectos de sus últimos trabajos. Y me dice "cuando Ud. tenga la edad que yo tengo ahora, va a poder decir lo que quiera sin preocuparse". Así que como tengo la edad que tenía Sartori cuando cenamos en el Belmont, voy a decir algunas cosas políticamente o socialmente incorrectas. El 90% de las intervenciones que se hicieron sobre esa ley- a favor o en contra- hacen perder un examen en mi materia. Desde la ley que habla del derecho de los hijos de hijos, verdadero disparate conceptual, porque Uruguay no reconoce el derecho a los nietos, hasta considerar como cosa obvia que ciudadano de cualquier país, de la República, es de manera obvia el nacido en el territorio. Y se dijo en algún informe -incluso en algún dictamen técnico- que el Jus Sanguinis es una creación de Europa del último tercio del siglo XIX.

Primero, lo que la Constitución establece o la teoría establece sobre Jus Sanguinis y sobre Nacionalidad y Ciudadanía: es un famoso tema de qué es lo uno y qué es lo otro. No participo de la teoría de Justino Jiménez de Aréchaga que Uruguay distingue entre nacionalidad y ciudadanía. Sí distingue entre nacionalidad y

Ciudadanía Legal. Y en Europa si alguien mira un pasaporte europeo verá que según el idioma se usa la palabra nacionalidad o la palabra ciudadanía como sinónimos. Más aún, el Reino Unido hasta hace no muchos años usaba Citizenship y ahora usa Nationality; Estados Unidos en el Censo y en el pasaporte usa Citizenship. Es decir, en la praxis mundial hay mucha confusión sobre si son sinónimos o donde están las distinciones, y lo mismo ocurre en el plano teórico. Así que yo lo voy a manejar operativamente como si fueran sinónimos.

Hay dos grandes principios de ciudadanía o nacionalidad natural. Lo fundamental es que la ciudadanía o nacionalidad natural es connatural al individuo, no se adquiere, se trae desde el nacimiento o desde la gestación, como gusté. Y en el mundo, a lo largo de los milenios, rigen dos principios. Uno es cuando alguien obtiene la nacionalidad o la ciudadanía por el hecho de que sus padres (o su padre masculino, o su madre) tiene/n esa ciudadanía; dicho a la inversa: los padres (o el padre, o la madre) transmiten la nacionalidad o la ciudadanía a los hijos.

El otro principio es que el territorio, la tierra, es la que otorga la ciudadanía a los que allí nacen. Esos son los dos grandes principios, después se pueden hacer muchas mezclas: el Jus Sanguinis y el Jus Soli o Jus Solis.

Cuando se transmite por Jus Sanguinis la ciudadanía la tiene todo el que recibió la transmisión. A veces la transmisión es automática, otras veces requiere un registro. Por lo tanto, la interpretación a mi juicio que corresponde, y es el error de redacción de la Ley, no la teleología de la Ley, que no es un hijo de hijo de uruguayo, es un hijo de un uruguayo que lo es tal por Jus Sanguinis. Es un uruguayo que adquirió la ciudadanía por Jus Sanguinis y se la transmite a su hijo. No es el abuelo el que se la transmitió, ahí es el error de la Ley, es el padre o la madre.

G.A.: La propiedad transitiva

O.A.B.: Exacto. El Jus Soli no lo transmite ninguna persona. En todo caso lo transmite la tierra, el territorio.

Lo que ahí hay que observar es que hay países que establecen que no toda persona con derecho a Jus Sanguinis lo obtiene si no hace un trámite determinado, un reconocimiento. Por eso, por ejemplo en los países que el Jus Sanguinis ya dejó de ser lo único y se admitió primero lo que en Uruguay llamamos Ciudadanía Legal -ciudadanía por adquisición es el termino en el derecho comparado- muchas veces se combina con el Jus Soli, sobre todo porque el Jus Soli tuvo una explosión mundial a partir de la Convención Internacional contra la Apatridia. La apatridia generó la aparición del Jus Soli en forma supletoria, en países que no admitían Jus Soli, para evitar que el nacido resultase apátrida. Más aún, hay un tema -no quiero hacer juzgamientos- en que no fue

muy prolija la actuación del gobierno uruguayo cuando informa a España sobre el derecho uruguayo en materia de nacionalidad, y envía las normas con recortes en el texto. Digo conozco bien porque España me pide a mí, entre otros, un dictamen que fue contrario a lo que había sostenido el Gobierno, cuyas consecuencias fueron negativas para mucha gente, porque excluyó a los uruguayos de la Ley de Adquisición supletoria de nacionalidad española para evitar la apatridia, porque Uruguay y Canadá eran los únicos dos países de América donde impera también el Jus Sanguis y por consiguiente ningún hijo de uruguayo o ruguaya puede devenir en apátrida, nazca donde nazca.

J.M.: No está de acuerdo con la Ley 19.362

O.A.B.: Estoy de acuerdo con la teleología de la ley, no estoy de acuerdo con la redacción de la ley. Creo que la Corte Electoral desde 1925 hizo un disparate al haber sostenido, pacíficamente admitido, que uruguayo u oriental era solamente el nacido en el territorio de la República, interpretación fundada en que era eso lo que se conocía cuando redactaron el artículo constitucional en 1830 y 1918. Ya como técnica interpretativa, como metodología, es poco aceptable que se sostenga que el autor de la ley pasa a ser el dueño de la misma, de su interpretación, por los siglos de los siglos y el texto no se autonomiza; no creo nadie salve ni metodología jurídica ni ninguna ciencia social si sostiene que no hay autonomía del texto respecto al autor. También audaz sostener que los constituyentes de 1830 y los de 1918 ignoraban plenamente la historia jurídica de Europa o del pueblo hebreo.

Pero el tema es que aquí existe la idea de que la nacionalidad o la ciudadanía surgen pura y exclusivamente del lugar de nacimiento. El otro día, en julio, cuando el Mundial, hice una intervención en un programa de televisión sobre la colección de disparates de los periodistas deportivos sobre la nacionalidad de los jugadores. Para empezar: "el presidente de la FIFA que es un italiano nacionalizado suizo", no, es suizo italiano, oriundo de la Suiza Italiana. Desde ahí, a Muslera "que es un argentino nacionalizado uruguayo". No, Muslera es uruguayo por Jus Sanguis, nacido en Argentina y además italiano por Jus Sanguis. La misma situación de mi hijo que es Jus Soli argentino, Jus Sanguinis uruguayo y Jus Sanguinis italiano. Pero acá existe como una idea del sentido común que la nacionalidad es del lugar donde se nace. Un sueco que nazca en Beijing es tan chino como Mao. No, no es así.

Y el Jus Sanguinis no se inventó ni surgió en Europa. Bueno, todo depende a qué le llamemos Jus Sanguinis. Si al Jus Sanguinis le estamos llamando al derecho de ciudadanía de un Estado Nación, estamos hablando de Occidente y de muy pocos siglos de la humanidad. Si lo que estamos hablando es del concepto sociológico de pertenencia a un grupo social básico, esto existe desde que existe la humanidad;

porque en pueblos trashumantes no podía dar pertenencia al colectivo social el lugar de nacimiento. Si vamos a lo más moderno, lo más moderno que uno encuentra es la normativa hebrea; tenemos más de 5000 años -además vigente hasta hoy- que no solo se transmite la pertenencia al colectivo por Jus Sanguinis, sino se transmite por vientre, por vía materna. Ahora ya se puede discutir la exactitud de la transmisión paterna, pero hasta hace 20 años más o menos, por ahí, hasta el uso del ADN, lo único que se podía probar -si nadie hacía una trampa en el momento del nacimiento- era de qué vientre salía la criatura. Sin embargo, predominó en la humanidad la transmisión paterna. Pero si vamos más atrás se encuentra el Jus Sanguinis en China alrededor de 8.000 años A.C. y lo moderno, más o menos en paralelo con el derecho hebreo, en la normativa de Hammurabi, el Jus Sanguinis como fuente de pertenencia al Imperio. Incluso el Jus Sanguinis es un elemento central en la ciudadanía natural del Imperio Romano o más exactamente de Roma.

J.M.: ¿Habría algún corte? Porque la ley 16.021, que lo dice Correa Freitas es que cometió el error de interpretar la Constitución y cortar, por eso dice el artículo 2 "que no serán ciudadanos naturales los hijos de...", porque en la ley 19.362 no se definió el corte. ¿Hay corte o no lo hay?

O.A.B.: No. Creo que no hay corte. Yo creo que es un tema de interpretación. Respeto mucho a Correa Freitas, soy amigo suyo, creo que es un poco piedeletrista esa interpretación. Pero yo voy sobre todo a la teoría y a la sustancia. Esa ley estuvo basada en el concepto que para ser uruguayo u oriental hay que nacer en el territorio y lo otro es una excepción.

De paso, somos de los pocos países del mundo que no tiene nombre su nacionalidad. La Constitución solo usa una vez la palabra oriental. Pero por ejemplo, el tratado Uruguay – España, por el cual España reconoce la independencia, en 1870 que entra en vigencia en 1878, se habla los súbditos de España y los nacionales de la Republica, y no dice cuál es la Republica. Uruguayo no se usaba en esa época.

Pero hay una idea muy reductiva de la interpretación del Jus Sanguinis, una línea anti Jus Sanguinis. No nos olvidemos que el Jus Sanguinis en Uruguay surge por intereses políticos, se introduce a instancias del Partido Nacional hace un siglo, por una razón propia, así como el Frente Amplio es el que tiene una razón propia con relación a la diáspora a partir de que hubo una diáspora política. El Partido Nacional era el que tenía los nacidos en el exterior por exilio político o migración política, por algo esto surge en el proceso de pacificación de las guerras civiles. El Frente Amplio es el que siete décadas después tiene el peso del grueso de la diáspora y de los hijos de la diáspora.

Creo que el tema nacionalidad y ciudadanía amerita en algún momento un debate profundo, más aún en un momento que esto se está debatiendo en todos los países occidentales, y con movimientos pendulares. Porque todos los países -y nosotros ahora- están impactados por las nuevas migraciones; entonces empieza a generarse la contraposición entre los derechos de los que se fueron y los de los nuevos que vienen. Y empieza a discutirse si hay que privilegiar los que han venido y han nacido, o los que se fueron y han quedado afuera. Es una discusión muy complicada y muy profunda. Estamos viendo que en todo Europa está planteada esta discusión en términos muy fuertes, de difícil solución y con efectos prácticos bastante complicados.

DEL REGISTRO DE CIUDADANOS

Pero no nos olvidemos que si hablamos de voto, hablamos de lo que vulgarmente se llama Padrón Electoral, es decir, hablamos de registro de votantes, registro electoral, registro de habilitados para votar. El registro electoral tiene como elemento central la nacionalidad y la ciudadanía, y por lo tanto si se extiende el voto a distancia se puede votar de cualquier lado, si está el Jus Sanguinis, bueno este tema debe de estar muy prolijamente resuelto e incluso desde el punto de vista registral.

J.M.: Se hace la inscripción de nacimiento desde los consulados. Es un acuerdo desde hace cuatro años que se hace, la superintendencia la tiene el Registro y los cónsules por la ley consular cumplen como Oficiales de Registro Civil. Ahora se hace en casi todos los consulados.

O.A.B.: Entonces tenemos que llevar un registro de estado civil perfecto en todas las dependencias, y su correlato registro cívico, con todas las garantías y supervisiones de la Corte Electoral. Pero el tema registral es esencial, sino no se puede avanzar mucho en esto.

J.M.: Me gustaría hacer una apreciación, cuando se hace lo del estado del registro civil desde el 2013 lo hemos ido introduciendo paulatinamente en las oficinas consulares donde había más compatriotas, la primera fue Buenos Aires, luego Miami, y así fueron todos los consulados generales de España, que son alrededor de unos 26 consulados aproximadamente que están operativos, donde hay mayor cantidad de compatriotas, que hacen funciones de reconocimiento, defunciones y nacimientos.

O.A.B.: Las básicas del registro de la persona. A los efectos de lo que estamos hablando, yo hablo de que tiene que haber un registro único, no importa si después se instrumenta en varias partes, y que tiene que tener toda una

supervisión por parte de la Corte Electoral, me refiero a lo que tiene que ver con la existencia de la persona. Es decir, el origen y el fin: nacimiento, reconocimiento, defunción. Tanto Matrimonio como divorcio son neutros a los efectos electorales.

J.M.: Cuando antes de nosotros en 2013 de empezar a regir este convenio, nosotros en el 2010 comenzamos con un problema básico, es el sistema de pasaporte electrónico. Porque antes si se acuerda era a mano, a partir del 2010 nosotros suscribimos un convenio con DNIC, en el cual con un sistema software con captura de huellas, firma, fotos y todo, vos podías no haber estado inscripto en el Registro de Estado Civil pero si tu hijo puede tener la partida apostillada, tu partida de nacimiento demostrando que vos sos nacional, se te ponía dentro del sistema, se llama operativo pasaporte con cedula a cero, identificación civil te adjudicaba una cédula y te emitía un pasaporte. Esa es la primera registración de un nacional en el extranjero. Cuando nosotros entramos en el 2010 a trabajar, nos encontramos que esos registros que se hacían en los consulados y se mandaban al Registro Civil estaban todos tirados.

O.A.B.: ¿Que hace la gente con el libro de extranjeros?

J.M.: Algunas veces como se daba una copia lo traían con un familiar y lo inscribían. Pero ahora lo que se hace es un registro online que sustituye al libro.

M.M.: Pasa a hacer la partida digital que existe ahora, que sustituye a la otra.

Ahora por ejemplo si yo estoy en un consulado registrando a una persona a un niño terminó con la partida doble que incluye la partida, testigos, todo, como se hace acá en Montevideo, una vez que lo hice, la persona acá en Montevideo puede sacar la misma partida. Lo que hizo el registro fue cedernos el software, nos dio la capacitación a los funcionarios públicos que van como funcionarios consulares, darles un usuario y una contraseña, yo decía que la superintendencia la tienen ellos, por si hubiese alguna irregularidad, y se tienen que cerrar todos los libros todos los días y todos los años. Eso ha sido un gran avance porque a la gente primero se la registra hoy en día y después se le saca el pasaporte entonces ya queda.

O.A.B.: Yo creo que tenemos un problema serio: hay un desnivel tecnológico muy grande entre lo que está muy avanzado (Administración Central) y lo que ha quedado anticuado (Corte Electoral).

Primero es verdad que hay que modificar cosas que surgen de la propia ley de Registro Cívico Nacional, la ley de 1924. Pero hay otras cosas que exhiben una resistencia a la tecnificación y particularmente una feroz resistencia a la unificación de los documentos. Yo creo que el problema mental es el siguiente: en el siglo XX Uruguay fue un país avanzadísimo, de los primeros países en identificar a todos los ciudadanos (está bien, un país con menos de la mitad de la población actual,

los ciudadanos plenos eran solos los de sexo masculino y con 18 años de edad como mínimo, por lo tanto hablamos de una minoría de personas), pero todos con su fotografía, su domicilio y especialmente su impresión digital, lo que era novedad en el mundo -todavía hay países que lo resisten- pero ese avance no fue luego continuado. Nosotros tenemos cédula de identidad uruguaya (de todo el país), yo no recuerdo bien en que año fue, pero a mediados de los 70s, por ahí.

J.M.: En el 78 se creó la DNIC, antes era Departamental.

O.A.B.: Fíjese que estamos hablando entonces de recién del 78. La Corte Electoral llevaba más de medio siglo de ventaja. Bueno, hoy tenemos esta cédula con chip, pin y seguimos con un sistema de Registro Cívico de hace un siglo, que además es muy discutible en materia de derechos.

Una persona que cumple 18 años, que está debidamente registrada en el Registro de Estado Civil, tiene su cédula de identidad con su Pin, y cierra la inscripción cívica y quedó afuera, como ocurre con unos cuantos cada 5 años ¿el Estado nos les está negando un derecho por un exceso de burocracia? Porque el Estado obliga hacer una segunda inscripción a una persona que tiene perfectamente documentada y registrada. Tema para la INDDHH.

J.M.: Quiero hacer una pequeña apreciación a eso. Le voy a comentar el caso, un uruguayo en Barcelona que se iba para el Mundial dejó la mochila al lado, vino un muchacho y se la llevó con los pasaportes adentro. Fue al Consulado donde tenemos pasaportes de emergencia con un web service que está conectado con la base dactiloscópica de la DNIC. Dijo me robaron el pasaporte y tengo que seguir el viaje. Bueno ponga los dedos acá. Puso los 10 dedos y en 15 segundos el sistema dijo es la persona y le hicimos el pasaporte de emergencia. Quiero llevarlo a esto de que si lo hacemos con un pasaporte de emergencia que podemos detectar en 15 segundos que es la misma persona, creo que podemos proyectarnos con respecto a la parte electoral. No hay nada que crear ya lo tenemos. Habría que intercambiar información.

O.A.B.: De acuerdo totalmente. Yo creo que cerca del 40% del presupuesto de la Corte Electoral se va en una tarea inútil, que es hacer una inscripción cívica que no se necesita. Y además con una tecnología que lleva varias décadas de retraso.

Le pongo un ejemplo, mi hijo mayor nació en el exilio -los otros dos en Montevideo- y tuvo que hacer el trámite de reconocimiento de ciudadanía. Entonces se demoró y en 1999 fueron las elecciones nacionales internas el 25 de abril. Inició el trámite hacia fines de año. En lo que le demoro el trámite, aunque la Corte Electoral lo hizo bastante rápido, quedó inscripto pocos días después de cerrado el padrón. Por lo tanto, no pudo votar. El 13 de abril de ese 1999 hay elecciones en la Comuna de Como, y llega a casa -sin ningún trámite previo- la

tarjeta verde que lo habilitaba a votar y además le permitía viajar gratis dentro de Europa para ir a votar, en un ferrocarril de segunda. No hizo ningún trámite, le llegó todo en fecha, desde 12.000 Km. de distancia. Acá tuvo que ir a inscribirse al Registro Cívico Nacional, pese a que estaba inscripto en el Registro de Estado Civil, en Identificación Civil y contaba con pasaporte.

Creo que hay un problema de no instrumentar para todo los avances fenomenales. A mí me pasó hace un año que fui a renovar la cédula por gusto porque estaba vigente, pero yo quería tenerla con chip, porque tiene mayor utilidad. Y además sacar el pasaporte, porque hacía muchos años que no usaba el pasaporte uruguayo Entonces saqué hora, por internet. A las 16 para la cédula de identidad, a las 17 para el pasaporte. Me encontré con que estuve 40 minutos dando vueltas en Ciudad Vieja sin saber qué hacer, porque a los 15 minutos tenía la nueva cédula y a los otros 15 minutos tenía el pasaporte. Si hubiera puesto la cédula a las 16 y el pasaporte a las 16:20, en media hora tenía todos los documentos. Es una cosa fantástica realmente y contrasta con la inscripción cívica que, repito, es innecesaria y un despilfarro. Cuesta alrededor de 70 millones de dólares en cada periodo interelectoral, en cada quinquenio.

M.C.: Quería hacerle una consulta. En nuestras hipótesis de trabajo la primera era modificar la ley de Registro Cívico Nacional por el tema de cómo hacer para lograr la inscripción de los uruguayos que están en el exterior. Una de las opciones - hipótesis que manejamos era crear una Junta Electoral, no una jurisdicción en el exterior no un Departamento 20, sino adjudicarlo para los que están en el exterior una serie específica, por lo tanto debería de haber una Junta Electoral porque es la que está encargada del plan inscripcional de los que se encuentran en el exterior.

O.A.B.: No, sobre eso digo varias cosas. Primero, eso contradice mi teoría de que la persona tiene que votar dentro del país, para dentro del país. Es decir, tiene que tener una credencial del país, de las 20 jurisdicciones que hay en Uruguay, de la A a la T, no puede haber una más. Segundo, si se va a modificar la ley del Registro Cívico Nacional, no puede desaprovecharse la oportunidad de eliminar la inscripción cívica específica. Venimos hablando de esto, no tiene ningún sentido mantenerla.

R.CH.: Es fuerte lo que vos decís, pero el tema pasa por lo que vos dijiste desde un principio. Vos dijiste desde el principio dos cosas. Primero, hay que tener en cuenta que esto tiene un carácter que tiene que ver con la voluntad política. Y segundo, hay quienes lo impulsan porque creen que les sirve y hay otros que creen que no les sirve.

O.A.B.: No no, pero la modificación de la ley del Registro Cívico Nacional no tiene nada que ver con el voto en el exterior

R.CH.: Sí tiene que ver, porque habilita a que haya más agilidad.

O.A.B.: Ah bueno por supuesto, pero el argumento que yo no acepto para eliminar la inscripción cívica específica, y que lo he discutido mucho, es que digan "no porque la Corte Electoral garantiza". Primero más o menos, porque la Corte actúa políticamente, vamos a dejar de lado teorías.

Segundo. Un elemento central para la inscripción cívica es el Registro de Estado Civil y otro son las inscripciones tardías y los reconocimientos, y la Corte Electoral no tiene ni tuvo nunca ningún control, lo que siempre fue señalado como un debe por el Dr. Carlos Urruty. Ese control sí existe en Costa Rica.

Tercero, a la Corte Electoral se le puede dar la potestad de controlar, de supervisar, con todos los derechos de disponer anulaciones, rectificaciones e inscripciones, sobre toda la identificación civil, todo el Registro de Estado Civil (nacimientos, reconocimientos, inscripciones tardías, defunciones). Agrego las inscripciones tardías porque son una potencial fuente de corrupción, y lo fueron. Yo digo, por la conveniencia de cerrar toda vía al fraude. Creo que esto sería un gran avance, porque además no puede ser que tengamos los atrasos tecnológicos que tiene la Corte Electoral ni vamos hacer la inversión para duplicar lo que ya se invirtió en Identificación Civil y en Registro de Estado Civil.

M.C.: Como que la finalidad en materia de ciudadanía quedaría circunscripta, la Corte a la Ciudadanía Legal.

O.A.B.: No, a todo. A la ciudadanía legal, y al contralor y decisión final sobre nacimientos, reconocimientos, defunciones, identificación de las personas. La Corte Electoral debería establecer que esta persona se borra del Registro de Estado Civil si está indebidamente inscrita. Esta persona no tenía condiciones para ser inscrita en el registro de nacimientos, porque es falso el lugar de nacimiento, o por lo que sea, o esta defunción no es real. Que tenga la potestad incluso de controlar a Identificación Civil, controlar su software, todo. Después si lo puedo hacer o no, y si tiene o no voluntad de hacerlo, es responsabilidad de la Corte. Pero debe tener decisión final sobre la totalidad de los registros. Porque debe reconocerse que con o sin inscripción cívica, la ciudadanía existe, en el caso del Jus Soli desde que nace la persona y en el caso de Jus Sanguinis desde que hace el reconocimiento. La persona es ciudadana porque la persona no carece de ciudadanía, sino que tiene suspendido el ejercicio hasta el cumplimiento de la mayoría de edad, que es un concepto diferente.

M.C.: Por eso cuando establece la obligatoriedad y la inscripción en el registro cívico, como dice la Constitución, es a los efectos de ser elector y elegible, no a los efectos de ser ciudadano, ciudadano ya se es.

O.A.B.: Exacto. Desde el momento en que se inscribe en el registro de estado civil, por Jus Soli, dejemos el Jus Sanguinis que requiere un paso más, ya es ciudadano. Queda suspendido por edad y es elector y elegible hasta que se cumpla la condición, que en este caso es la edad; como también se suspende por procesamiento y demás. Es decir, todas las causales, las 5 causales más las 2 para los ciudadanos legales. Si se va a meter diente en el Registro Cívico Nacional para mí hay que aprovechar de una vez y para siempre.

M.C.: Pero aparte esta la idea de que la inscripción cívica es obligatoria, ¿no? En realidad no es obligatoria, porque yo no me inscribo en el registro cívico nacional porque no quiero, no voto, y cuando me van a exigir la constancia de emisión del voto yo voy a la Corte y la Corte me da una constancia de que no vote porque no estaba habilitada, y por lo tanto no pago multa y puedo...

O.A.B.: Hay lugares donde se pide la constancia de voto, por ejemplo para ingresar a la función pública. Hay trámites que se requiere la inscripción cívica.

Pero además otra cosa, yo complemento con una modificación a la ley de Registro Cívico Nacional, lo ya he planteado en varias oportunidades, incluso cuando la ley de Descentralización: tiene que haber un registro nacional de domicilios. Después se verá donde se ubica; no me importa si es en la Policía, si es en Identificación Civil, si es en la Justicia Electoral, si es en los Gobiernos Departamentales o en los Municipios, o donde sea. Un registro donde el domicilio que se da es el domicilio legal y real de la persona y que eso rija para todo. Porque si vamos a la praxis, llegamos a la ridiculez, de que Uruguay dice que el registro nacional de domicilio lo lleva la UTE, o Antel u OSE, porque es lo que se pide en cualquier oficina pública o en cualquier banco para certificar un domicilio. Es completamente absurdo. Actualmente hay un domicilio registrado en la Oficina Nacional Electoral –que normalmente uno da y no modifica de por vida, salvo cuando hace un traslado- y luego el domicilio que se da al obtener la cédula de identidad, pero el que vale a los efectos probatorios para trámites comunes son los registros de Antel, Ose o Ute. Hay que ir al registro único de domicilio, como hay en la abrumadora mayoría de los países avanzados del mundo, y una vez que uno certificó el domicilio, no hay que inscribirlo nunca más mientras uno no se mude. Y el mismo serviría -hablando de Uruguay- para el Fonasa, lo cívico electoral, la identificación civil, enseñanza, BPS, Ministerio de Trabajo, DGI. Incluso más, se puede permitir su consulta libremente a los que tienen que acceder a base de datos para certificar un domicilio.

Lo otro, al modificar la Ley de Registro Cívico Nacional y establecer un registro nacional de domicilios, es eliminar las series y números de credencial. Porque hay que ir al sistema, que se aplica en el mundo entero donde las elecciones son regulares y competitivas, que el lugar de votación es el más cercano a su domicilio. Además debe irse a un número razonable de votantes por mesa. En Galicia votan entre 800 y 1100 personas por mesa; aquí 450. Me parece que no tenemos una cultura cívica inferior a Galicia.

En muchos países -y no estoy hablando de Europa, estoy hablando de países a los que está llegando esta tecnología electoral, hablo de Perú, Ecuador, Venezuela, no hablo de países que cuenta con los recursos de primer mundo- se ha llegado a un nivel de tecnificación de siglo XXI, mientras Uruguay todavía está casi como en el siglo XIX. Es verdad que aquellos países estaban tan atrasados y con tan falta de confiabilidad, que cuando empiezan hacer algo lo hacen con la tecnología del momento. Eso es lo que estamos pagando nosotros como precio, que fuimos lo más avanzado del mundo, y como se cree que funciona, dejémoslo como esta. Mejor no innovar. Pero hay cosas que innovar. Si se va a modificar la Ley de Registro Cívico Nacional es para hacer una revolución tecnológica.

M.M.: Claro ahí estamos que lo mejor es enemigo de lo bueno. Estamos totalmente de acuerdo, el punto es como esto del tema del voto electoral, del voto en el exterior, ha tenido tantas oposiciones en la propia ley interpretativa generó que los partidos de la oposición se levantaran y se fuera de sala, fue una cosa muy fuerte, muy tironeada y la Comisión tiene esta función de hacer un proyecto y un informe, las discusiones que se han dado, por supuesto que muy amigablemente en el seno de esta Comisión, bueno tratemos de ser lo más amplio posible para abarcar todas las posibilidades para no empezar a restringir desde el vamos porque quien debería de decidir esto sería el Parlamento, y debe decidirlo obviamente si solo legislativas o presidenciales, o legislativas y presidenciales y/o departamentales.

O.A.B.: No pueden ser separadas: Las elecciones deben ser presidenciales y legislativas, sino se reforma todo el sistema electoral uruguayo. No se puede romper el voto conjunto. No puede votarse solo presidente ni solo parlamento, todo junto. Se vota en conjunto y la adjudicación por partidos, por lemas, debe seguir siendo única y nacional. Uruguay tiene la misma proporcionalidad en la Cámara de Diputados y en la de Senadores, con los naturales límites matemáticos. Las dos son proporcionales puras. Las bancas por partido se adjudican a nivel nacional, por eso con 1% se obtiene una banca en el Parlamento, una banca de diputado.

M.C.: Entonces tendríamos que seguir manejando la idea de que el uruguayo que está en el exterior que tiene credencial mantenga su credencial donde la tenía con su serie y si no tiene se vaya a inscribir, ver como inscribirlo en el exterior.

O.A.B.: No, ahí tendría que venir a inscribirse, es muy difícil hacer una inscripción para Juan Lacaze en el Consulado en Madrid, con esta tecnología me refiero a la de la Corte Electoral.

M.C.: El tema es que la Ley del registro cívico electoral establece que son las Juntas Electorales lo que dictan el plan inscripcional. Entonces dictan un plan inscripcional para Juan Lacaze, la Junta de Colonia. Y como se inscribe la persona. (...)

O.A.B.: El Plan Inscriptoral es la parte práctica, ejecutiva, de la inscripción cívica, en base a las directivas de la Corte Electoral. Y eso se puede modificar si se quiere en la Ley. No está en la Constitución, se puede modificar en la Ley, por dos tercios de votos de cada cámara. Cuando el voto interdepartamental, las Juntas Electorales fijaban las mesas y la propia Corte fijaba las mesas interdepartamentales.

M.C.: Inscriptoras?

O.A.B.: No, de votos.

M.C.: Yo no me refiero para inscribirse, un uruguayo que esta en Barcelona

O.A.B.: Las mesas son departamentales, lo que pasa es que no hay forma.

R.CH.: El tema es que nosotros tenemos un problema y es que, a los uruguayos que son ciudadanos en el exterior pero que no tienen su credencial cívica, hacerlos venir a inscribirse nos lleva a que tenga que tener vecinamiento.

M.M.: El vecinamiento puede incluso tenerlo, el problema es que es una forma también de negarle el voto.

R.CH.: ¿y si es nacido en el exterior? Si es nacido en el Uruguay tiene que venir y empiezan los temas de los costos. Por ejemplo, podría venir hacer el trámite pero tiene que estar un tiempo acá mientras hace el trámite, después se va y después tiene que venir a votar.

O.A.B.: Yo no soy chiita ni yihadista pero hay temas en los que no se avanza si no se corta el nudo gordiano y acá el nudo gordiano es cambiar la ley del Registro Cívico Nacional, no solo para el voto en el exterior: pegar el salto cualitativo del régimen electoral uruguayo para ir a un régimen moderno. Si se elimina la inscripción cívica y el Registro Cívico Nacional es automático, se eliminan todos esos problemas.

R.CH.: Por eso la opción que nosotros hoy tenemos acá, y estamos de acuerdo, que únicamente podemos legislar y hacer algo para todos aquellos que están inscriptos. Vimos que lo del Convenio según Kaplenbach decía que era mejor así sin Convenio.

O.A.B.: Pero Roberto el tema es el siguiente, lo de Uds., una parte, lo más importante desemboca en un proyecto legislativo.

R.CH.: Una propuesta para ser claros.

O.A.B.: Sí, una propuesta porque no tiene iniciativa constitucional, pero la propuesta no necesariamente creo que tiene que quedar limitada a lo atinente al voto en el exterior si ven que hay alguna propuesta que puede ser más abarcativa y solucionar otros temas, por ejemplo el concepto de voto a distancia.

Es decir se está viendo que hay un sistema que ya hubo en Uruguay y que se puede volver a implantar, y que resuelve no solo el voto en el exterior sino el voto dentro del país. Creo que no excede las competencias de la Comisión al sostener que se puede hacer un cambio radical en el Registro Cívico Nacional; porque además no creo que el obstáculo para hacer un cambio radical en el Registro Cívico Nacional sea solo el tema voto en el exterior. Ahora, aun para los que están en contra del voto en el exterior, puedan aceptar la otra parte, porque hay un momento en que esto va a colapsar. Yo creo que el régimen electoral uruguayo, lo dije una vez y molestó mucho, está crujiendo y no se veía. Esta crujiendo, tiene muchos crujiidos y en gran medida son tecnológicos.

G.A.: Y no cruje más por un problema de fe ciudadana en el sistema. Es un factor subjetivo.

O.A.B.: Es que en las elecciones departamentales del 2015 hay 83.000 votos que no están computados, porque se supone que esos son votos blancos parciales - que no tengo dudas de que lo son- pero lo que en contabilidad se enseña sobre la planilla de doble entrada, es que los números tienen que cerrar. Si es así para cualquier contabilidad, más razón aun para la materia electoral. No puede haber una categoría de voto que no figure en las actas y que el total de categorías sume menos que el total de votantes.

Y como en las internas había sido muy complicado el entrevero que habían hecho las mesas entre los votos para la ODN y la ODD, y cuándo era voto en blanco parcial y cuándo no, para las departamentales resolvieron eliminar el voto en blanco parcial, por lo tanto no se contabilizaron, por lo tanto la suma de todas las categorías de la elección departamental no coinciden con el total de votantes y la diferencia es de 83.000 y algo de votos. Es clarísimo que son votos en blanco parcial porque cuando tu miras, yo revisé la totalidad de los circuitos, son todos

donde se votó municipios. Como no se quiso revisar la Planilla de Voto a Voto, que es donde está registrado cada voto, no se ha querido reconstruir cómo fue la votación. Es verdad que hay muchos errores de anotación en las planillas de voto a voto, eso es verdad, pero permite una reconstrucción con un altísimo nivel de confiabilidad estadística, y se podría haber hecho. Ahora hay que ver cómo van a reglamentar la elección de junio cuando salga el reglamento de elecciones. Creo que van a replantear el voto blanco parcial, porque si no se tienen todas las categorías de voto, no hay forma de que cierre con el total de votantes. Hay dos categorías de voto unido, vinculado para decirlo en términos técnicos, que es en las elecciones nacionales internas en que está el voto a candidato presidencial y ODN y el voto en otra hoja a ODD, y en las departamentales, en los distritos en que hay Municipio, porque donde no hay municipio no hay problema, porque solo está el voto departamental. Pero cuando hay municipio hay voto en blanco parcial. Por ejemplo en Montevideo, más del 70% no votó hojas municipales, votaron solo departamentales y en el interior hubo una prevalencia de voto solo municipal. Votaban al alcalde del pueblo y no al intendente. Incluso -por estudios que hicimos- en determinados lugares se daba que la gente quería al Intendente de un partido y al alcalde de otro, entonces lo resolvían votando solo intendente o solo alcalde. En general, eso se vio en algunas localidades, muy claro en Cardona, en Piriápolis, y en esos lugares se elevó el número de votos en blanco parciales, es decir que la gente prefirió el Alcalde antes que al Intendente. Está ahí, es un vecino pero además lo que hace o deja de hacer lo ve. Es un gobierno de cercanía. Y estos problemas se podrían resolver con mejoras tecnológicas.

Yo creo que cuando se toque algo hay que cambiar mucho, en algún momento esto puede cruzar. Yo un día decía que en México, referido a la elección de 2006 - que a nosotros nos tocó hacer una auditoria- había una desconfianza sobre el resultado. No hubo fraude, pero sí desprolijidades e inconsistencias, pero llevó a López Obrador a incendiar México, porque era un país con la presunción que si había algo extraño era fraude, y lo que había era un conjunto de anomalías pero que por lo menos demostrado estadísticamente se compensaban en lo que beneficiaban a uno y a otro. En Uruguay te pueden faltar 83.000 votos y es tan el acto de fe que no te afecta la credibilidad. El tema es el día que se pierde, no se recupera. Es el problema inverso a México. Lo que le cuesta a México adquirir la confiabilidad electoral, y eso que viene con una altísima confiabilidad desde el 2000, en un proceso muy trabajoso que empezó en los 90. Hubo una contribución uruguaya importante. Urruty trabajó mucho en los procedimientos eleccionarios mexicanos, yo suplí a Urruty en el periodo que no pudo viajar por las elecciones de Uruguay, y realmente se pusieron muchas normas de garantías uruguayas. Como en El Salvador. El Salvador tiene mucho de copia y pegue de la legislación

uruguaya, pero aun así, con todo eso, cuesta el acto de fe. Bueno acá hay que cuidarlo.

R.CH.: Así que vos decís que debe haber un registro único.

O.A.B.: Yo razono al revés, hago la pregunta al revés. Imagínate que un extranjero llega al Uruguay. No conoce nada de cómo es el registro civil y se le pide: dígame, tenemos que inscribir las personas cuando nacen, tenemos que inscribir las personas que nacen o están en el exterior, tenemos que documentarlas, tenemos que poder identificar su impresión digital y además tiene que votar. ¿Qué hago? Ninguno le va decir haga dos registros o tres registros separados. No, eso es un absurdo, nadie va a proponer tamaño disparate. Va a decir: haga un registro que tenga esto y esto, que tenga estas y estas garantías, y que se conecten entre sí de esta manera. Es decir, el razonamiento lógico comienza desde ahí. Si tú razonas desde lo que hay, terminas en lo que hay y no se corrige nada

R.CH.: Capaz que vos me decís que es mucho pragmatismo mío, porque a mí lo que me interesa es el voto en el exterior. Cuando le agregamos esto, que yo estoy de acuerdo contigo, es una pelota inmensa. Pero está bien lo que vos decís, es un paso adelante.

M.M.: Yo pienso en lo que él nos dijo. Podemos plantearlo. Tal vez podemos sugerir lo que plantea de las mesas departamentales. Plantear esa alternativa con lo que hay pero tender a esto del registro único.

O.A.B.: Yo lo primero que dije era sin modificar nada del registro cívico. Lo que yo no resuelvo en mi planteo es lo que dijiste tú, el tema de cómo se inscribe el que está en el exterior. Que básicamente es el nacido en Uruguay que se fue antes de cumplir los 18 años.

R.CH: Esa persona no tiene problema de acercamiento generalmente.

O.A.B.: ¿Cómo solucionamos esto? El acto físico de inscribirse.

M.M.: Eso podría hacerse por medio del MRREE, ese era el punto.

J.M.: Mire como habíamos pensado. Las Oficinas Consulares muchas veces son tomadoras de trámites, por ejemplo el pasaporte, excepto si no es el pasaporte de emergencia que se hace en el Consulado, pero el otro pasaporte hay un software que viaja toda la información en línea a la DNIC, DNIC controla las huellas dactilares para chequear que sea la misma persona, Policía Científica emite el pasaporte. Una vez por semana nosotros vamos a buscar por los pasaportes y los mandamos por Valija Diplomática. Eso el que estamos haciendo ahora. Ud. me dirá yo lo hacía en el Consulado, hay todo un tema de seguridad dactiloscópico, en

las visas también. Nosotros lo que pensamos es cuando un uruguayo se presenta en el Consulado y manifiesta que quiere ser inscripto en el Registro Cívico porque se fue antes de los 18 años y nació en el territorio, lo que hacemos nosotros es esto. El Cónsul es Oficial de Registro del Estado Civil y funciones notariales firma esa solicitud, le pone un sello, puede ser físicamente enviada por Valija Diplomática y nosotros lo acercamos a la Corte Electoral o utilizamos el artículo 32 del Decreto 500 que es comunicación electrónica entre organismos públicos es el caso equivalente y quien decide es la Corte.

O.A.B.: No veo posibilidad, factibilidad.

J.M.: El salto también tenemos que darlo en algún lado.

O.A.B.: Se armó un lío con este Convenio que hizo la Corte Electoral con el Ministerio del Interior hace dos años, creo que fue en 2017 el Convenio. Se armó quejidos porque se perdían garantías por ese Convenio. Estamos hablando de una cosa elementalísima porque era lo mínimo de un trámite y fue complicado. Más aún, tú eres muy pesimista con la modificación de fondo del Registro Cívico Nacional. Diría lo siguiente, eso es más fácil de lo que se propone. No estoy hablando de lo que a mí me gusta.

M.M.: Nosotros lo que pensamos es en hacer propuestas progresivas. En un mismo proyecto, es decir del universo de uruguayos de las diferentes hipótesis que maneja el MRREE, los que votaron y se fueron, los que tienen credencial y nunca la usaron, las diferentes variables, tener toda la amplitud posible, entonces en esa amplitud posible la única barrera que tenemos es el vecinamiento porque es un tema constitucional y no podemos pasarlo de largo. Después esto otro podemos hacer la propuesta para que el parlamento lo defina.

O.A.B.: Con respecto al vecinamiento el tema es como se define política y jurídicamente el vecinamiento, porque la redacción que dieron Ortiz y Ricaldoni es concebir el vecinamiento como el de una persona que echó raíces como para instalar un monte: ¡Un año!

M.M.: Después se fue achicando el plazo a 3 meses.

O.A.B.: Lo que hubo fue una concepción política para restringir la ciudadanía. No entro en un tema que no es de mi especialidad, que corresponde a civilistas, sobre qué quiere decir vecinamiento, cuánto debe tener de raíces físicas previamente constituidas y cuánto de voluntad de construir esas raíces. Pero además el concepto de vecinamiento es mucho más volátil ya avanzado el siglo XXI, cuando uno puede pernoctar alternativamente en varios lugares muy distantes entre sí, puede trabajar a distancia en muchos lugares también distantes entre sí y distantes de los lugares donde puede decirse que reside. Se puede vivir en

Montevideo y trabajar en Beijing. No es posible continuar con interpretaciones de otra etapa, larga etapa de la humanidad. Más aun, no hace mucho se sostuvo que la residencia, o la radicación, o el acercamiento, ocurría por tener intereses en el departamento

M.M.: Si uno hace una interpretación pro persona, el término acercamiento se delimita con la ley 16.021, hace un interpretación restrictiva y también con eso con un vínculo físico, que era un año que luego se bajó a 3 meses, pero siempre con el vínculo físico y es en realidad una interpretación restrictiva que no acompaña el principio de DDHH que es el principio pro persona, o sea que en una interpretación tiene que ser lo más garantista y protectora posible del derecho y no restrictiva. Entonces tendríamos que ir contra la ley de acercamiento lo que es bien difícil. También podemos plantearlo, no ponernos ningún límite.

O.A.B.: Podemos hacerle un agregado más que es el siguiente. Ya me intentaron matar dos veces los uruguayos en el exterior y está va ser la tercera vez. Yo estoy convencido de que hay grandes reformas que se hacen o con un horizonte muy largo o en momentos traumáticos, o por lo menos de transición de un país ¿Por qué se hizo el avance fenomenal que hubo desde el punto normativo y desde el punto de vista de praxis entre 1918 y 1925? Porque había una élite política que quería pacificar el país. El Uruguay tenía que salir definitivamente de dirimir el disenso mediante las armas para llegar a dirimirlo pacíficamente, es decir, dirimirlo mediante el voto, y eso es lo que explica el proceso que de alguna manera se puede decir, pago precio a mi especialidad, con la ley de 1910, ya se fortalece con la Constitución del 1918 y culmina en la Comisión de los 25, que fue una obra maestra para la época, aquí y en el mundo.

Aclaro, cuando a nosotros y a otros colegas nos pidieron a fines de 1994 y comienzos de 1995, propuestas para la reforma constitucional -que terminan siendo las reformas de 1996- me acuerdo que hice una propuesta de procedimiento, de timing, que fue recibido como cuál era mi nivel de delirio que tenía. Propuse hacer la reforma con ejecución en tres etapas: una parte a regir desde 1999, otra a partir de 2004 y una única etapa para el 2009. Desperté sorpresa y espanto ¿recién va a entrar a regir todo en 2009? Bueno, todavía se están discutiendo esas reformas, y hace una década que hubiera entrado en vigencia la última etapa. Para entender este tipo de propuestas hay que tener la visión de Estado y la visión histórica de los constituyentes de 1928 y los miembros de la Comisión de los 25, de 1924-1925.

Hay un método legislativo que puede ayudar a resolver el problema y romper nudos gordianos. Partir de la base que hoy están todos con calculadoras en las manos: cuántos votos gana el otro si votan en Buenos Aires o en España, cuánto pierde. Por eso ahora una ley para la elección de 2019 es imposible. Por eso digo

me van a querer matar los uruguayos del exterior, porque ya me quisieron matar la primera vez que dije esto; me respondieron ¿vamos a esperar hasta el 2019?, después fue ¿hasta el 2024? Bueno, ya llegó el 2019 y por este camino va a llegar el 2024 con todo igual. Solo se resuelven estos temas cuando se sacan los horizontes electorales de corto término; solo así se resuelve si se puede pensar a largo plazo: hay normas que pensar para 2024 o para 2029.

¿Por qué no se piensa para que entre a regir dos elecciones después? Es decir, estamos hablando de 2029. Parece muy lejano hoy, pero repito esto. Cuando hice la propuesta de hacer la reforma para dos elecciones posteriores, se hubieran estado aplicando ahora en 2019, porque hablé de esto mucho antes del 2014. Parecía horrible por lo lejano. Pero siguió empantanado. Luego lo planteé por el 2016 o 2017 y me decían que no, que era demasiado lejos. Llegamos al 2019 sin ninguna posibilidad de que sea para esta elección, ya que se está hablando como pronto del 2024.

El problema para 2019 es que todos los actores políticos están haciendo cálculos para esta elección, pero con ciertos horizontes previsibles o imaginables para el 2024. Muy pocos, tiene que ser gente que vea muy lejos, está pensando en 2029. Bueno hay cosas que hay que pensarlas sin cálculos a la vista, con un criterio de país y con una visión del mundo que ya está viniendo. Si no se hace así, va ser imposible, porque si no, no va a haber consensos. Hay que pensarlo sobre la base de un escenario que se vea neutro, que pueda favorecer o perjudicar a cualquiera. Bueno, en 2029 no se sabe ni quienes van a estar, ni cómo van a estar. Uruguay no cambia tanto, pero si uno mira el escenario político de 1999 y más aún el de 1989, descubre que hubo cambios importantes, que Uruguay cambia más de lo que se cree. Mirar así puede ayudar a calmar algunas aguas. Que se esté pensando en lo sustantivo y no en lo inmediato.

Creo también que se sigue pagando por parte de los defensores del voto en el exterior el precio del error de 2009. En 2009 había un clima nacional multipartidario, hablando de los ciudadanos, en favor del voto en el exterior y bueno, hubo un gran error.

R.CH.: En cómo se trabajó.

O.A.B: No, no, se le puso una bomba, se le puso una bomba cuando se descubrió que era para votar el voto por correo, corrió el frío. El voto en el exterior, ahora no me acuerdo, obtuvo el 38%. Poco antes llegaba al llegar al 55-60%.

M.M.: ¿Y cuándo fue que bajó?

O.A.B.: Cuando se difunde que era para implantar el voto por correo desde el exterior.

J.M.: Se podría haber hecho como una interpretativa del derecho de los ciudadanos en el exterior y no se decía el método.

O.A.B.: Pero si se hubiera puesto: los ciudadanos que residen en el exterior tienen derecho a votar desde el exterior, manteniendo las garantías de voto presencial secreto. Si se hubiera puesto eso, se terminaba el tema. Y en ese momento había un clima nacional que favorecía el voto en el exterior. Ahora no sé.

R.CH.: Yo creo que no fue solo así. No fue solo así. También acordarte que estaba mezclado el plebiscito de la ley de caducidad y en determinado momento se empezaron a estrechar distancias y no se habla más de esto y metemos para ganar.

O.A.B.: Es decir. En 2009 lo que encontramos que el apoyo al voto en el exterior era transversal. La variable que más jugaba era tener gente de su familia y tener amigos que estaban en el exterior. Eso pesaba más sobre la decisión política. Y el discurso contrario al voto en el exterior no hacía mella, porque era gente que estaba viendo en el voto desde el exterior a su familiar, amigo o pariente. Hasta que salta este tema y ahí corrió frío por muchísimos lugares.

R.CH.: En la gente hay pérdida de confianza.

O.A.B.: A mí me resultó un acto de irresponsabilidad ese texto. Porque si saben cómo se hacen trampas electorales, y en este país muchos las saben, con esa norma cualquiera hace un catálogo de trampas posibles. Cosas que ya se hicieron en Uruguay se pueden volver a hacer. Porque no hay que olvidar que el exterior no es solo España o Australia, el exterior son todos los pueblos que rodean el país: Gualaguaychú, Concepción del Uruguay, Concordia, Uruguaiana, Barra do Quaraí, Acegua, Livramento, Chui. Corriéndose uno unos metros, se puede hacer un voto postal prácticamente dentro del país.

-----X-----