

Los ciudadanos legales son considerados extranjeros

Antes del año 2016, la distinción entre ciudadanía natural y ciudadanía legal que hace el Estado uruguayo no lesionaba ni el derecho a la identidad ni el derecho a la libertad de movimiento y circulación internacional de los ciudadanos legales. Pero esto cambió a partir del momento en que el Estado uruguayo comenzó a aplicar lo establecido en la parte 9 del manual *Doc 9303. Documentos de viaje de lectura mecánica*² de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), agencia de la ONU especializada en la aviación civil internacional.

El manual de la OACI establece que el documento de identidad expedido por los países debe indicar la “nacionalidad” del portador. Este cambio comenzó a causar problemas graves y costosos para los ciudadanos legales, pues el Estado uruguayo empezó a emitir pasaportes electrónicos y cédulas de identidad que indican que el portador es ciudadano legal uruguayo pero nacional de otro Estado, aquel en el que nació.

El hecho de que el pasaporte que se le otorga a los ciudadanos legales uruguayos indique la nacionalidad de otro país tiene las siguientes consecuencias:

- Rechazo del documento por agentes de migración, embajadas (solicitud de visa o no otorgamiento) y líneas aéreas por no ser consistente con la normativa internacional: la nacionalidad que este indique debe ser la del país de emisión.
- Negación de la protección consular a los ciudadanos legales uruguayos que viajan al extranjero tanto por el Estado uruguayo como por otros Estados, pues al ser considerados extranjeros por el primero ni este ni otros Estados están obligados a ofrecer dicha protección.
- Creación de dos niveles de ciudadanía: ciudadanos naturales y ciudadanos legales, lo que implica discriminación de los ciudadanos legales.

Consideraciones de la Institución Nacional de Derechos Humanos

La INDDHH en la [resolución N° 960/2021](#), del 6 de julio de 2021, a propósito de una consulta formulada por algunos ciudadanos legales en diciembre de 2020, consideró que "las disposiciones adoptadas por organismos ajenos al Estado uruguayo han determinado un estado de cosas novedoso y perjudicial para las personas antes mencionadas [los ciudadanos legales uruguayos], que afecta su derecho a la nacionalidad, a la libre circulación y a la reunión familiar, entre otros, por lo que no puede adjudicársele a nuestro Estado responsabilidad exclusiva al respecto, aunque sin perjuicio de ello y en mérito a su deber de respeto y garantía de los derechos de las personas, el Estado no puede desentenderse en la búsqueda de una solución y debería aprobar toda la normativa que esté a su alcance para permitir y facilitar el goce pleno de los derechos que están resultando menoscabados".

² Si bien este documento entró en vigor en 2005, se implementó diez años después en virtud de la duración promedio de los pasaportes. Por otra parte, se debe aclarar que en la versión en inglés de este documento se usan indistintamente los términos ciudadanía (*citizenship*) y nacionalidad (*nationality*) mientras que en su versión en español solo se usa el término nacionalidad.

Las acciones que ha tomado el Estado uruguayo hasta el momento

Para subsanar los problemas que enfrentan los ciudadanos legales para ejercer su derecho a la libertad de movimiento y circulación, la política del Estado uruguayo ha consistido en negociar bilateralmente con los países de la Unión Europea (UE) para que estos acepten la entrada de todos los ciudadanos legales uruguayos sin visa a los países del espacio Schengen. Los únicos países que han comunicado su posición formalmente a este respecto han sido [España](#) y Alemania. Por otra parte, el 14 de noviembre de 2018, el Parlamento europeo incluyó a Uruguay en la [lista de países cuyos nacionales están exentos de la obligación de visado para estancias inferiores a 90 días en el espacio Schengen](#). Asimismo, es probable que Irlanda y Reino Unido (Inglaterra, Gales, Escocia e Irlanda del Norte) consideren la nacionalidad como un dato para determinar qué ciudadanos pueden ingresar sin visa a sus territorios, pero esto aún no ha sido comunicado expresamente por las autoridades de estos países. Las experiencias de los ciudadanos legales al intentar entrar a los países de la UE han sido muy diversas, como han demostrado algunas situaciones ocurridas en Francia y Reino Unido. Sin embargo, estos no son los únicos países que interpretan el acuerdo de la OACI al pie de la letra. Ha habido casos de ciudadanos legales que han tenido problemas en países como Bielorrusia, Japón, Corea del Sur, India, Jordania e incluso de Latinoamérica como Argentina³, Brasil⁴, Colombia, Chile, Panamá, Perú y México⁵ y Guatemala. Y no es difícil entender el porqué: cuando el pasaporte de un ciudadano legal es leído por el lector del sistema de migración de otro país queda en evidencia que en este documento se indica la nacionalidad de un tercer país, por lo que el oficial de migración de turno se ve en la obligación de hacer preguntas cuyas respuestas no son fáciles de entender o aceptar. Pero el problema no se limita al pasaporte, pues ciudadanos legales que han viajado con su cédula de identidad a países del Mercosur también han sufrido experiencias desagradables. Finalmente, incluso las máquinas instaladas en el aeropuerto de Carrasco rechazan los pasaportes de los ciudadanos legales*.

Viajar sin visa

Según el índice Henley, los ciudadanos naturales pueden viajar sin visa a 153 países, pero los ciudadanos legales no saben de antemano cuáles de esos países les exigirán visa o rechazarán su pasaporte uruguayo.

Derecho a ser protegidos en el goce de su vida, honor, libertad, seguridad, trabajo y propiedad

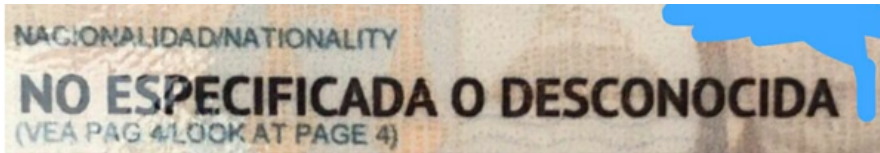
La libertad de movimiento es una libertad fundamental y al expedir un documento de identificación, el Estado uruguayo manifiesta su responsabilidad de proteger la libertad de movimiento del ciudadano que porta dicho documento. No obstante, el Estado uruguayo no garantiza ese derecho para todos sus ciudadanos y, por tanto, devalúa el valor del pasaporte para todos ya que causa que terceros países duden de la validez de los documentos que expide.

³ Argentina ajusta manualmente la nacionalidad de los ciudadanos legales para reconocerlos como nacionales uruguayos en su sistema de migración.

⁴ Brasil reconoce formalmente a los ciudadanos legales como uruguayos pero sigue habiendo casos de ciudadanos legales a los que no se les permite la entrada al país.

⁵ México ha hecho pública su posición de aceptar como válidos solo aquellos pasaportes uruguayos que indiquen que la nacionalidad del portador es uruguayo.

* Esta información ha sido aportada por los afectados o por conocidos de los afectados.



Algunos ciudadanos legales uruguayos son apátridas

En Uruguay habría dos categorías de personas en situación de apatridia: aquellas que han sido reconocidas como tal por la Comisión de Refugiados (CORE) y que, según el artículo 1 de la ley 19.682, Reconocimiento y Protección al Apátrida, no son consideradas nacionales de ningún Estado, conforme a su legislación y aquellas que han perdido su nacionalidad de origen tras obtener la ciudadanía legal uruguaya. La segunda categoría se crea a partir del hecho de que el Estado uruguayo no homologa la ciudadanía legal con la nacionalidad. De esta manera convierte en apátridas a los ciudadanos legales que provienen de países que no permiten la doble nacionalidad. Así, hay ciudadanos legales uruguayos de origen, por ejemplo, chino, indio y tayiko que son apátridas. Pero China, India y Tayikistán no son los únicos países que no admiten la doble nacionalidad o que establecen una serie de restricciones para ello.

A lo anterior hay que agregar que, dado que el Estado uruguayo aplica el principio de *ius soli* (la persona obtiene la nacionalidad del país en el que nació), hay ciudadanos legales uruguayos en cuyo pasaporte se indica una nacionalidad a la que nunca han tenido derecho. Por ejemplo, hay ciudadanos legales uruguayos nacidos en repúblicas soviéticas que en el campo nacionalidad de su pasaporte uruguayo figura URSS. Ante esta situación los ciudadanos legales cuyo país de origen no admite la doble nacionalidad tienen dos opciones:

- Aceptar un documento de viaje uruguayo con información falsa, es decir, que indica que su nacionalidad todavía corresponde a la de su país de origen, y resignarse a no poder regresar de visita a dicho país para evitar posibles consecuencias legales.
- Solicitar a la Dirección Nacional de Identificación Civil (DNIC) que coloque en el campo nacionalidad de su pasaporte la categoría: “no especificada o desconocida”.

En ambos casos, los ciudadanos legales carecen de una nacionalidad y, por lo tanto, son apátridas.

Personas en riesgo de apatridia

Hay ciudadanos legales que, debido a razones económicas o legales, tienen un acceso limitado a un documento de identificación emitido por su país de origen y, por lo tanto, no pueden probar que son nacionales de dicho país.

Marco legal sobre la apatridia y refugio

- Convención para Reducir los Casos de Apatridia y Declaración de Brasil que busca erradicar la apatridia antes de 2024.
- La ley 19.682, artículo 15 (B), establece que al obtenerse la ciudadanía legal cesa la condición de apátrida.
- La ley 18.076, ley de refugiados, artículo 6, establece que al obtenerse la ciudadanía legal uruguaya cesa la condición de refugiado.

Apátridas, personas refugiadas y solicitantes de asilo

Según la hoja informativa estadística 2022 (abril 2023) de ACNUR, en Uruguay residen:

- 1.138 personas refugiadas.
- 16.511 solicitantes de asilo.
- 5 apátridas.
- 1 solicitante de la condición de apátrida.
- 24.016 otras personas que necesitan protección internacional.

Asimismo, ACNUR informa que la población de interés aumentó 43,3% y la población en el sistema de asilo creció 25,4% .



Ausencia de un mecanismo de naturalización para los menores de edad

Uruguay no es el único país en el que no existe un mecanismo que garantice el derecho a la naturalización de los menores de edad, sin embargo, se trata de una situación inusual.

Esta imposibilidad para la naturalización de los hijos e hijas, menores de edad, de los ciudadanos legales, trae como consecuencias la discriminación y dificultad para la integración, pues los niños y niñas se sienten rechazados por su país adoptivo, el único que conocen en muchos casos. Actualmente hay alrededor de 10.000 niños, niñas y adolescentes nacidos en el exterior y cuyos padres y madres son ciudadanos legales⁶.

Ciudadanos que no son nacionales

Lamentablemente, los hijos e hijas, menores de edad, de los ciudadanos legales, no son los únicos que ven sus derechos vulnerados por la interpretación restringida que hace el Estado uruguayo de la Constitución nacional. Así, los nietos y nietas de nacidos en Uruguay, a pesar de que pueden obtener un pasaporte que indica que tienen la nacionalidad uruguaya gracias al decreto 281/022, no son considerados nacionales. Esto los diferencia de los niños y niñas nacidos en el país y de los hijos e hijas de nacidos en el país que, según la ley 16.021, son considerados nacionales.

Convenios ratificados por el parlamento uruguayo

- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 24(3), que establece el derecho de los niños a adquirir la nacionalidad.
- Convención sobre los Derechos del Niño que establece el derecho a adquirir una nacionalidad e incluye una protección especial contra la apatridia.

Los nietos y nietas de nacidos en Uruguay son nacionales según la ley

La ley 19.682, Reconocimiento y protección del apátrida, amplió la concepción sobre la nacionalidad que tenía el Estado uruguayo. Por esta razón, tanto los ciudadanos legales como los hijos e hijas de nacidos en Uruguay deberían ser considerados como nacionales.

⁶Este dato surge de la investigación *Inclusión social de niños, niñas y adolescentes vinculados a la inmigración en Uruguay*, publicada por UNICEF Uruguay, Facultad de Ciencias Sociales y el Observatorio de Movilidad, Infancia y Familia en Uruguay en 2020.

Soluciones

El Estado uruguayo podría

- Indicar “ciudadano uruguayo” en el campo nacionalidad del pasaporte y en la cédula de identidad de los ciudadanos legales. Esto permitiría emitir documentos consistentes con la normativa de la OACI.
- Aclarar que un ciudadano legal tiene derecho a protección consular.
- Implementar los convenios internacionales ratificados por el Parlamento que permiten terminar con los casos de apatridia, garantizar el derecho a obtener la nacionalidad y a cambiarla, y extender este derecho a los menores.
- Aprobar, vía el Parlamento, el proyecto de ley Libertad de Circulación de los Ciudadanos legales uruguayos (carpeta 1858/2021), que reconoce el derecho a la movilidad, y que fue presentado en la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración por representantes nacionales de los partidos Nacional y Colorado, el 1 de septiembre de 2021.
- Aprobar, vía el Parlamento, el proyecto de ley Derecho a la Ciudadanía en Igualdad (carpeta 2123/2021), que crearía un mecanismo para la naturalización, y fue presentado por representantes nacionales del Frente Amplio, el 8 de diciembre de 2021.

Provisionalmente, el Estado uruguayo podría:

- Reconocer públicamente y con urgencia esta problemática y, en caso de que el país de origen de un ciudadano legal no admita la doble nacionalidad, no indicar en el pasaporte una nacionalidad que el ciudadano legal ya no posee.
- Publicar una lista de los países que permiten la entrada en su territorio de ciudadanos legales que viajen con un pasaporte uruguayo sin importar su nacionalidad de origen.
- Informar a los residentes que tengan el deseo de solicitar la ciudadanía legal uruguaya que esta no implica ningún derecho adicional en términos de derechos y deberes ciudadanos, pero sí permite la articulación de derechos ya inherentes, pero no explícitos.

Somos Todos Uruguayos busca proteger y ampliar los derechos de los migrantes, residentes y ciudadanos legales en Uruguay. Solicitamos ser reconocidos como nacionales uruguayos al igual que nuestros hijos e hijas, menores de edad nacidos en el extranjero y que residen en Uruguay.

