

Cumplimiento por parte del Uruguay con los compromisos para poner fin a la apatridia y a otras cuestiones relacionadas con los derechos humanos concernientes a la nacionalidad

Presentación para la solicitud de audiencia temática

¿Pueden los individuos apátridas en Uruguay adquirir la nacionalidad uruguaya para poner fin a su apatridia? La Ley Nº 19.682 establece que obtener el estatus de ciudadanía legal pone fin a la apatridia. Sin embargo, la doctrina legal y constitucional uruguayas distingue entre ciudadanos legales y nacionales, indicando claramente que los ciudadanos legales no son automáticamente nacionales uruguayos. Esta aparente contradicción genera mayores interrogantes sobre cuestiones de derechos humanos relacionadas con las políticas de Uruguay sobre nacionalidad y ciudadanía.

Somos Todos Uruguayos, asociación civil que representa los derechos e intereses de más de 30.000 ciudadanos legales uruguayos y de aquellos que están en camino de obtener la ciudadanía legal, presenta esta solicitud para una discusión temática urgente sobre las declaraciones oficiales del Estado uruguayo que sostiene que aquellas personas consideradas apátridas en Uruguay no pueden ni recibirán la nacionalidad uruguaya.¹

Las declaraciones oficiales del Estado uruguayo sobre su postura constitucional, legal y política, concretamente, significan que aquellos individuos que son apátridas en Uruguay permanecerán siendo apátridas. De hecho, Uruguay ha declarado que los ciudadanos legales, que es el estatus legal más alto que un individuo apátrida o cualquier inmigrante en Uruguay puede obtener, son, en los hechos, extranjeros que residen en Uruguay con iguales derechos a los nacionales, pero con algunas diferencias en cuestiones como el voto y el acceso a ciertos cargos y posiciones

¹ Esta preocupación es compartida tanto por organizaciones académicas como por otras organizaciones de la sociedad civil. La Facultad de Derecho de la Universidad de la República (UdelaR) destaca el problema en su informe al Comité de Derechos Humanos en la 135ª sesión de la Convención Internacional sobre los Derechos Civiles y Políticos. De manera similar, la organización paraguaya para la sociedad civil enfocada en migrantes, la Red de Apoyo al Migrante, ha planteado repetidamente esta cuestión, al igual que el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDDHH).

gubernamentales. De acuerdo a algunas declaraciones políticas, los apátridas son no nacionales, “iguales, pero distintos”. La naturalización en sí misma, según Uruguay, es desconocida en el sistema constitucional uruguayo mientras algunos consideran que está prohibida por la Constitución.

Dado que Uruguay se ha adherido a los tratados sobre apatridia y ha asumido otros compromisos esenciales relacionados con esta temática, requiriendo que aquellas personas denominadas apátridas adquieran la nacionalidad, la posición actual uruguaya que implica la negación de la nacionalidad a los inmigrantes es incorrecta y Uruguay incumple sus obligaciones respecto a la apatridia o, por el contrario, es correcta por lo que Uruguay cumple con sus obligaciones asumidas con la firma de los tratados. Una de las dos posiciones debe ser verdadera y sólo una posición es posible.

Una discusión temática sobre nacionalidad, ciudadanía, apatridia y derecho internacional es crucial. Los actores estatales y no estatales de Uruguay, así como una amplia representación de la sociedad civil, deben explorar juntos esta inconsistencia, encontrar soluciones o admitir que la negación de la nacionalidad a los ciudadanos legales fue un error en la interpretación constitucional. Solo después de tal discusión y aclaración de posiciones, la sociedad civil, el Estado y los actores internacionales podrán avanzar, ya sea juntos o en conflicto.

Esperemos que esta discusión temática evite la necesidad de solicitar medidas cautelares o de presentar una demanda ante esta Comisión. En ausencia de tal discusión y una resolución voluntaria, creemos que no tenemos otra opción que plantear estos mismos problemas ante esta Comisión en una presentación adicional.

INTRODUCCIÓN

A pesar de la reputación de Uruguay como campeón de los derechos humanos y de sus políticas de apertura hacia los inmigrantes, existe una significativa contradicción en su enfoque hacia la apatridia. La Ley Nº19.682 de Uruguay ofrece "ciudadanía legal" a individuos apátridas, sin embargo, este estatus no alcanza la identidad nacional, impidiéndoles convertirse en nacionales uruguayos. Esta política posiblemente viola los compromisos de Uruguay con las convenciones internacionales clave sobre la apatridia. Este problema no solo se limita a la apatridia, sino que también tiene implicaciones más amplias en materia de derechos humanos, cuestionando la adhesión de Uruguay a sus obligaciones internacionales y a su integridad en derechos humanos.

Uruguay es una nación modelo en cuanto a la protección de los derechos humanos en una democracia estable, transparente y duradera. Es una democracia social avanzada, con numerosos derechos económicos, sociales y culturales establecidos en su Constitución actual y en su legislación. También es percibido como un país acogedor y solidario para los inmigrantes, con políticas liberales avanzadas en cuanto a la igualdad para los inmigrantes y con programas para la integración de los mismos.

Estas observaciones son verdaderas y son aspectos de la vida social y política uruguaya de los cuales el país debería estar orgulloso. Sin embargo, estas verdades positivas ocultan un error fundamental y una posible violación del derecho internacional que merece ser examinado porque distorsiona todos los demás aspectos legales de los derechos humanos en Uruguay. De hecho, si este error no fuera tal, sino más bien una política, esto significaría que Uruguay no puede cumplir con sus obligaciones internacionales, especialmente en lo que referido a la apatridia y a su eliminación.

Esta solicitud de audiencia temática trata sobre la capacidad de Uruguay para cumplir con sus obligaciones bajo la Convención de 1954 sobre el Estatuto de los Apátridas² y la Convención de

² Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, 28 de septiembre de 1954, 360 U.N.T.S. 117.

1961 sobre la Reducción de la Apatridia³. Tal como se documenta en esta solicitud, Uruguay ha adoptado actualmente una posición oficial mediante la cual ninguna persona apátrida, refugiada, solicitante de asilo o inmigrante pueda convertirse en nacional uruguayo. De hecho, Uruguay sostiene que el proceso de naturalización es desconocido en el sistema político y constitucional uruguayo. La categoría más alta que cualquier persona apátrida, refugiada, solicitante de asilo o inmigrante puede obtener en Uruguay es la de "ciudadano legal", pero Uruguay ha endurecido recientemente su posición oficial de que los ciudadanos legales no son nacionales de Uruguay. Según sostiene Uruguay, son extranjeros o personas de nacionalidad desconocida a las que se les concede residencia, derecho de retorno, derechos legales y políticos, y, generalmente, son iguales a los nacionales. Sin embargo, no son nacionales uruguayos.

Si esta posición oficial del gobierno es incorrecta, la reciente implementación legislativa de la convención sobre la apatridia es defectuosa y Uruguay es incapaz de cumplir con los tratados. La Ley N°19.682 establece que aquellas personas en condición de apatridia se les ofrece un camino hacia ese estatus no nacional, llamado ciudadanía legal⁴. Curiosamente, como se explora en esta solicitud, la ley indica que la concesión de la ciudadanía legal "pone fin" a la condición de apatridia.

La presunta negación de la nacionalidad por parte de Uruguay a todos aquellos que son apátridas, refugiados, solicitantes de asilo o inmigrantes que buscan permanencia en Uruguay involucra muchos más derechos humanos fundamentales que los que surgen simplemente de los compromisos de Uruguay para poner fin a la apatridia. El derecho a la identidad y el creciente cuerpo de derecho consuetudinario, tratados y derecho regional sobre la nacionalidad misma están en juego. Por esa razón, se enumera a continuación una breve revisión de todos los tratados que pueden verse afectados por el asunto de esta discusión temática y creemos que

³ Convención sobre la Reducción de la Apatridia, 30 de agosto de 1961, 989 U.N.T.S. 175.

⁴ En octubre de 2018, Uruguay adoptó la Ley N°19.682 para el reconocimiento y protección de personas apátridas y solicitantes de tal estatus. Esta legislación establece un procedimiento de determinación de la apatridia y garantiza la protección de las personas apátridas que no son refugiadas.

estos tratados y las obligaciones que se encuentran dentro de ellos deberían ser objeto de esta discusión.

OBLIGACIONES INTERNACIONALES

Uruguay ha demostrado una fuerte dedicación y compromiso con los derechos humanos, como lo prueba su amplia aceptación y adopción de numerosos instrumentos internacionales de derechos humanos. Un aspecto fundamental de este compromiso es su adhesión a la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) de 1948.⁵ Aunque la DUDH no es un tratado, es un documento fundamental en el derecho internacional de los derechos humanos y, como miembro de las Naciones Unidas, Uruguay defiende sus principios.

Obligaciones Generales

Uruguay demuestra un fuerte compromiso con los derechos humanos, lo cual se evidencia a través de su ratificación de tratados de la ONU, incluidos aquellos que se centran en los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Muchos de estos tratados enfatizan el derecho a la nacionalidad, como la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Además, Uruguay permite la adjudicación internacional de violaciones de derechos a través de mecanismos de quejas individuales bajo estos tratados. Esta adhesión a las normas internacionales resalta el compromiso de Uruguay con los derechos humanos, lo cual contrasta con su postura actual sobre la apatridia y la nacionalidad.

Para enfatizar aún más este compromiso de cumplir con el derecho internacional, Uruguay ratificó el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)⁶ en 1970. Este tratado exige el respeto de los derechos civiles y políticos de los individuos, incluyendo el derecho a la vida, la libertad de expresión, religión y voto. Uruguay ha incorporado estos principios a su marco legal nacional, adaptando la legislación específica para alinearse con el PIDCP.

⁵ Declaración Universal de Derechos Humanos, Res. de la A.G. 217 (III) A, Doc. de la O.N.U. A/RES/217(III) (10 de diciembre de 1948).

⁶ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 16 de diciembre de 1966, 999 U.N.T.S. 171.

En la misma línea, Uruguay ratificó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)⁷ en 1970, el cual se centra en derechos tales como la educación, la salud y un nivel de vida adecuado. El país ha promulgado leyes y políticas para hacer realidad estos derechos, aunque algunas leyes no hacen referencia directa al PIDESC.

La Convención sobre los Derechos del Niño (CDN)⁸, ratificada por Uruguay en 1990, establece los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, de salud y culturales de los niños. Uruguay ha incorporado los principios de la CDN en sus leyes nacionales. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD)⁹ tiene como objetivo salvaguardar y mejorar los derechos y oportunidades de las personas con discapacidad, cambiando la perspectiva de verlos como sujetos de caridad a reconocerlos como individuos con derechos y capacidad de autonomía y contribución a la sociedad. Uruguay demostró su compromiso con estos principios al firmar la CDPD el 30 de marzo de 2007 y ratificarla posteriormente el 11 de septiembre de 2009. La CDPD abarca una amplia gama de derechos con énfasis en la no discriminación, la accesibilidad y el derecho a la vida, asegurando que las personas con discapacidad disfruten de los mismos derechos y libertades que los demás.

La Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (CERD)¹⁰ es un tratado de las Naciones Unidas establecido para prevenir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas. Obliga a los Estados a seguir una política de eliminación de la discriminación racial y promover la comprensión entre todas las razas. La convención abarca diversas formas de discriminación racial e incluye medidas para combatir tales prácticas. Uruguay ratificó la CERD el 9 de febrero de 1967. Esta ratificación significa el compromiso de Uruguay con los principios establecidos en la convención y su dedicación a combatir la discriminación racial.

⁷ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 16 de diciembre de 1966, 999 U.N.T.S. 171.

⁸ Convención sobre los Derechos del Niño, 20 de noviembre de 1989, 1577 U.N.T.S. 3.

⁹ Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 13 de diciembre de 2006, 2515 U.N.T.S. 3.

¹⁰ Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, 21 de diciembre de 1965, 660 U.N.T.S. 195.

La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CMW)¹¹ es un tratado multilateral de las Naciones Unidas dirigido a la protección de los trabajadores migrantes y sus familias. Firmado el 18 de diciembre de 1990, entró en vigor el 1 de julio de 2003, después de alcanzar el umbral de 20 Estados ratificantes en marzo de 2003. Uruguay ratificó la CMW el 30 de enero de 2004 y la Convención entró en vigor para Uruguay el 1 de mayo de 2004. La Convención proporciona un conjunto completo de derechos civiles, políticos, económicos y sociales para los trabajadores migrantes, incluidos aquellos que viven y/o trabajan en el extranjero irregularmente.

Uruguay se destaca entre muchas naciones por su compromiso con el cumplimiento de los estándares internacionales de derechos humanos. Esto es particularmente evidente en su aceptación de los mecanismos de quejas individuales bajo diversos tratados internacionales, lo que permite a sus nacionales y residentes buscar la adjudicación internacional por violaciones de derechos. Uruguay ha aceptado los procedimientos de quejas individuales bajo la Convención contra la Tortura (CAT) desde el 27 de julio de 1988. Además, ha sido parte del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (CCPR-OP1) desde el 1 de abril de 1970, tras su firma el 21 de febrero de 1967. Uruguay también se adhirió al procedimiento de quejas individuales bajo la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (CED) el 4 de marzo de 2009.

Ampliando la lista, Uruguay ratificó el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW-OP) el 26 de julio de 2001, después de firmarlo el 9 de mayo de 2000. El país aceptó el procedimiento de quejas individuales bajo la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (CERD) el 11 de septiembre de 1972. El Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR-OP) también fue ratificado por Uruguay el 5 de febrero de 2013, después de firmarlo el 24 de septiembre de 2009. Además, Uruguay aceptó el procedimiento de quejas individuales bajo la Convención Internacional sobre la Protección de

¹¹ Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, abierta a firma el 18 de diciembre de 1990, 2220 UNTS 3.

los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y Miembros de sus Familiares (CMW) el 13 de abril de 2012. Uruguay otorgó a las personas con discapacidad derechos de queja individuales al firmar el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CRPD-OP) el 28 de octubre de 2011. Por último, ratificó el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño (CRC-OP-IC) el 23 de febrero de 2015, después de firmarlo el 28 de febrero de 2012.

Esta aceptación integral de los procedimientos de quejas individuales demuestra el compromiso de Uruguay con la protección y promoción de los derechos humanos, proporcionando a sus ciudadanos un medio para buscar justicia a nivel internacional.

Identificamos cada uno de estos convenios internacionales no solo para demostrar la buena fe y la historia positiva previa de Uruguay, sino también para señalar que muchos de estos tratados también tratan sobre el derecho a la nacionalidad.

- Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH): El artículo 15 establece que toda persona tiene derecho a una nacionalidad y no debe ser privada arbitrariamente de la misma ni se le debe negar el derecho a cambiarla.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP): El artículo 24(3) establece que todo niño tiene derecho a adquirir una nacionalidad.
- Convención sobre los Derechos del Niño (CDN): El artículo 7 establece que un niño tiene derecho, desde su nacimiento, a adquirir una nacionalidad. Este artículo también destaca que este derecho debe aplicarse conforme a los instrumentos internacionales pertinentes en este campo, en particular cuando, de otro modo, el niño podría quedar apátrida.
- Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD): El artículo 18 reconoce los derechos de las personas con discapacidad a la libertad de movimiento y a la nacionalidad, incluido el derecho a adquirir y cambiar de nacionalidad.
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CERD): Esta convención reconoce el derecho a la nacionalidad..

Por supuesto, esta no es una lista completa de los tratados internacionales generales de Uruguay. Todas las obligaciones generales asumidas por Uruguay bajo sus convenciones bajo los auspicios

de las Naciones Unidas están enumeradas por las Naciones Unidas y podrían consultarse directamente.¹²

El Sistema Interamericano

El papel activo de Uruguay en el Sistema Interamericano resalta su dedicación a los derechos humanos. Al ratificar tratados clave como la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia, Uruguay alinea sus leyes internas con estos compromisos internacionales. El principio del control de convencionalidad asegura que las leyes nacionales y las interpretaciones constitucionales se ajusten a estos tratados internacionales de derechos humanos. Este compromiso regional complementa los compromisos globales de Uruguay en materia de derechos humanos, destacando un enfoque integral y sólido respecto a la nacionalidad.

Uruguay está profundamente integrado a los fundamentos del Sistema Interamericano, del que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos es una parte crucial. Las obligaciones bajo el sistema interamericano suelen ser más directas que en otros sistemas de tratados y el principio del control de convencionalidad puede proporcionar un remedio más eficaz para cuestiones relacionadas con la nacionalidad en Uruguay. Este principio asegura que las determinaciones constitucionales y las leyes internas en Uruguay estén en conformidad con los tratados internacionales de derechos humanos que el país ha ratificado, ofreciendo un marco sólido para abordar las violaciones de derechos humanos.

Para solidificar aún más su compromiso dentro de este marco regional, Uruguay ha firmado y ratificado varios tratados de derechos humanos bajo los auspicios de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Es importante destacar que Uruguay firmó la Convención Americana sobre Derechos Humanos, también conocida como Pacto de San José, el 22 de noviembre de 1969, y la ratificó el 26 de marzo de 1985. Esta convención es un instrumento significativo en el

¹² Treaty Body Database, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Countries.aspx?Lang=en.

sistema interamericano de derechos humanos, ya que proporciona una amplia gama de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

La Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia fue adoptada el 6 de junio de 2013. Uruguay fue el primer Estado en firmar el tratado y lo ratificó el 11 de mayo de 2018. Además, Uruguay ha demostrado su compromiso con la lucha contra la discriminación al adoptar la Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia.¹³ Esta convención fue adoptada el 5 de junio de 2013 y entró en vigor el 20 de febrero de 2020. La adopción de esta convención demuestra el compromiso de Uruguay para abordar diversas formas de discriminación e intolerancia, fortaleciendo aún más el marco de derechos humanos dentro del país y en la región en general.

Estas acciones dentro del sistema interamericano resaltan los esfuerzos continuos de Uruguay para defender y mejorar las protecciones de los derechos humanos, especialmente en áreas relacionadas con la nacionalidad, la discriminación y la intolerancia. La participación activa del país en estos tratados regionales de derechos humanos complementa sus compromisos bajo instrumentos globales de derechos humanos, mostrando un enfoque integral de los problemas de derechos humanos.

¹³ Convención Interamericana contra toda forma de Discriminación e Intolerancia, abierta a firma el 5 de junio de 2013, OEA S.T. N° 69.

Uruguay ha demostrado un fuerte compromiso en la lucha contra la apatridia al adherirse a importantes tratados internacionales como las convenciones de 1961 y 1954 sobre la apatridia y la Declaración de Cartagena de 1984 sobre los Refugiados. Ha promulgado legislación nacional, como la Ley N° 19.682, para proteger a las personas apátridas, y participa activamente en esfuerzos regionales, incluyendo diversas declaraciones dirigidas a abordar los problemas de los refugiados y la apatridia en América Latina. Estas acciones alinean a Uruguay con iniciativas más amplias dentro de la Organización de los Estados Americanos para defender el derecho a la nacionalidad y erradicar la apatridia.

Uruguay ha demostrado un fuerte compromiso en abordar el problema de la apatridia, como lo demuestra su adhesión a varios tratados internacionales y regionales clave. En 2001, Uruguay se adhirió a la Convención de 1961 sobre la Reducción de la Apatridia, así como a la Convención de 1954 relativa al Estatuto de las Personas Apátridas.¹⁴ La adhesión a estas convenciones marcó el compromiso de Uruguay de reducir la apatridia y garantizar que las personas apátridas tengan un conjunto mínimo de derechos humanos. Además, Uruguay se adhiere a la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984,¹⁵ la cual proporciona una definición más amplia de refugiados en el contexto latinoamericano y aborda los problemas de apatridia. Esta serie de acciones destaca el papel de Uruguay en el esfuerzo global por brindar protecciones legales y derechos esenciales a las personas sin nacionalidad.

Al abordar la apatridia, el derecho internacional se guía por dos convenciones fundamentales y una declaración regional significativa. La Convención de 1954 sobre el Estatuto de las Personas Apátridas define la apatridia y establece un conjunto de derechos humanos para las personas

¹⁴ Convención sobre la Reducción de la Apatridia, 30 de agosto de 1961, 989 U.N.T.S. 175; Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, 28 de septiembre de 1954, 360 U.N.T.S. 117. ACNUR África, Uruguay se adhiere a la Convención sobre la Apatridia (28 de septiembre de 2001),

<https://www.unhcr.org/africa/news/briefing-notes/uruguay-accedes-statelessness-convention>.

¹⁵ Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, 22 de noviembre de 1984, adoptada por el Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá,

<https://www.unhcr.org/media/cartagena-declaration-refugees-adopted-colloquium-international-protection-refugees-central>.

apátridas, incluidos los derechos a la educación, el empleo, la vivienda, la identidad, los documentos de viaje y la asistencia administrativa. La Convención de 1961 sobre la Reducción de la Apatridia profundiza esto al establecer un marco internacional para prevenir y reducir la apatridia, enfatizando el derecho de cada persona a la nacionalidad y estableciendo medidas de protección contra la apatridia desde el nacimiento y más adelante en la vida.

Contrastando estas convenciones globales, la Declaración de Cartagena de 1984 sobre los Refugiados, un instrumento regional no vinculante específico para América Latina, amplía la definición de refugiados, abordando así indirectamente la apatridia. Incluye a individuos que huyen de violencia generalizada, agresiones extranjeras, conflictos internos, violaciones masivas de los derechos humanos u otras perturbaciones del orden público. Esta perspectiva ampliada abarca una gama más amplia de causas de desplazamiento, incluidos efectos indirectos como la pobreza, el declive económico y la violencia. La Declaración de Cartagena, notable por su enfoque expansivo, ha sido adoptada por Uruguay e incorporada a las leyes nacionales y prácticas de varios países latinoamericanos. La Declaración de Cartagena ha resultado en declaraciones posteriores, mejorando la cooperación entre estas naciones en el abordaje del desplazamiento y la apatridia.

La participación activa de Uruguay en iniciativas regionales que abordan a los refugiados y la apatridia se destaca por su acuerdo con las tres declaraciones regionales importantes. La Declaración de San José de 1994 fue visionaria en su enfoque del desplazamiento interno, sentando las bases para futuros principios en esta área. El Plan de Acción de México en 2004, al que Uruguay adhirió, se centró en mejorar el sistema de asilo, mejorar el desarrollo social y económico para los refugiados y redactar nueva legislación para la protección de los refugiados. Por último, la Declaración y Plan de Acción de Brasil en 2014, también respaldado por Uruguay, redefinió el término "refugiado" para abarcar la apatridia e incluyó estrategias integrales para los procesos de asilo, la seguridad en las fronteras y abordar las violaciones de los derechos humanos. Esta declaración también reconoció la necesidad de enfrentar la migración causada por el cambio climático y se comprometió a erradicar la apatridia, destacando el compromiso de

Uruguay con los esfuerzos regionales para abordar los desafíos complejos de los refugiados y las personas apátridas en América Latina.

La Organización de los Estados Americanos (OEA) está comprometida con la erradicación de la apatridia, como lo demuestran varias acciones y declaraciones de sus Estados miembros, incluido Uruguay. Este compromiso se refleja en muchas acciones, iniciativas y hallazgos. El organismo al que presentamos esta solicitud de discusión temática, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), ha recibido con agrado las acciones tomadas por varios Estados miembros, incluido Uruguay, para proteger el derecho a la nacionalidad y prevenir y erradicar la apatridia en la región. La CIDH ha instado a los Estados a continuar adoptando medidas para garantizar el disfrute efectivo de este derecho.¹⁶

Las acciones de países como Panamá, Uruguay, Haití, Paraguay, Chile y Colombia demuestran un compromiso regional para proteger el derecho a la nacionalidad y abordar la apatridia. Estos esfuerzos forman parte de un movimiento más amplio en las Américas, con países estableciendo marcos legales para garantizar el derecho a la nacionalidad para todas las personas en la región, uniéndose a iniciativas anteriores de México, Costa Rica, Ecuador y Brasil.¹⁷

Uruguay, específicamente, ha tomado medidas concretas hacia este compromiso. El 7 de noviembre de 2018, Uruguay promulgó la Ley N° 19.682 sobre el Reconocimiento y Protección de las Personas Apátridas. Esta ley, que fue la segunda ley específica sobre el tema en la región, incluye un proceso para determinar si una persona es apátrida.

Nacionalidad y Apatridia en el Sistema Interamericano

En noviembre de 2014, las Naciones Unidas iniciaron una campaña global para erradicar la apatridia para el año 2024, respaldada en América Latina y el Caribe a través del Plan de Acción de Brasil. La Organización de los Estados Americanos (OEA) posteriormente respaldó esta iniciativa, reconociendo la apatridia como

¹⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Comunicado de Prensa N° 42/19, CIDH y ACNUR firman acuerdo para erradicar la apatridia en la región (2019).

https://www.oas.org/en/iachr/media_center/PReleases/2019/042.asp.

¹⁷ Inter-Am. Comm'n H.R., Press Release No. 42/19, IACHR Welcomes Actions to Protect the Right to a Nationality and to Prevent Statelessness in the Region

(2019), https://www.oas.org/en/iachr/media_center/PReleases/2019/042.asp.

una preocupación clave en materia de derechos humanos. Juan Ignacio Mondelli, Jefe del ACNUR en Uruguay, destaca el papel de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la interpretación del derecho a la nacionalidad. Las decisiones de la Corte han enfatizado el equilibrio entre la soberanía estatal en materia de nacionalidad y los derechos individuales, centrándose en prevenir la apatridia y garantizar el debido proceso en cuestiones de nacionalidad.

En noviembre de 2014, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) inició un plan global para eliminar la apatridia para el año 2024. Este plan fue respaldado en diciembre de 2014 por 28 países y tres territorios en América Latina y el Caribe a través del Plan de Acción de Brasil. La Organización de los Estados Americanos (OEA) respaldó estas iniciativas en junio de 2016, reconociendo la apatridia como un problema humanitario significativo y una violación de los derechos humanos. Estas acciones destacan el compromiso de la región con el derecho a la nacionalidad, un derecho humano fundamental detallado en documentos clave de derechos humanos americanos.¹⁸

En un resumen publicado en 2017, Juan Ignacio Mondelli, actualmente Jefe del ACNUR en Uruguay, exploró la jurisprudencia en evolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la nacionalidad y su vínculo con la prevención de la apatridia, la protección de personas apátridas y la resolución de problemas de apatridia. Mondelli resumió metódicamente las opiniones consultivas y sentencias de la Corte, presentando los hechos del caso, las pautas del tribunal y las perspectivas con respecto a la apatridia.

Nacionalidad y la Convención Americana sobre Derechos Humanos

El artículo 20 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos abarca el derecho fundamental a la nacionalidad que comprende cuatro componentes distintos: el derecho a poseer una nacionalidad, el derecho a adquirir la nacionalidad del Estado donde se nace si no se dispone de otra nacionalidad, el derecho a salvaguardar la propia nacionalidad, lo que incluye protección contra negaciones o privaciones arbitrarias de la nacionalidad y el derecho a cambiar de nacionalidad.

¹⁸ Juan Ignacio Mondelli, Notas sobre nacionalidad y apatridia en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, in XLIV Curso de Derecho Internacional 83 (Comité Jurídico Interamericano y Departamento de Derecho Internacional de la Secretaría de Asuntos Jurídicos de la Organización de los Estados Americanos eds., 2017).

Cuando se consideran los cuatro componentes del Artículo 20, es crucial diferenciar entre el derecho a la nacionalidad y el derecho a una nacionalidad, indica Mondelli.¹⁹ Es importante destacar que este derecho se aplica universalmente a todas las personas, sin tener en cuenta la edad. Si bien los estados tienen la autoridad para establecer criterios y procedimientos relacionados con la nacionalidad, deben adherirse a principios legales internacionales, como la prohibición de la arbitrariedad y la discriminación, al definir y regular estos aspectos de la nacionalidad.

Si bien los estados poseen una autoridad significativa para definir sus criterios de nacionalidad, las regulaciones deben alinearse con los parámetros legales internacionales, incluida la prohibición de la arbitrariedad y la discriminación.

El Artículo 20.1 establece el componente inicial, enfatizando el derecho a tener al menos una nacionalidad. El artículo implica un doble derecho: primero, el derecho a adquirir la nacionalidad de un estado de acuerdo con sus obligaciones nacionales e internacionales, y segundo, el derecho a evitar la apatridia. Si bien los estados poseen una autoridad significativa para definir sus criterios de nacionalidad, las regulaciones deben ajustarse a los parámetros jurídicos internacionales, incluida la prohibición de la arbitrariedad y la discriminación. Además, el Artículo 20.1 subraya la prohibición de la apatridia, obligando a los estados a garantizar que todas las personas mantengan una nacionalidad en todo momento.

El Artículo 20.2 profundiza aún más en el derecho a la nacionalidad, abordando específicamente la prevención de la apatridia al nacer. Esta disposición estipula que un individuo debe adquirir la nacionalidad del estado en cuyo territorio nació, siempre que carezca de derecho a otra nacionalidad. Sin embargo, garantiza exclusivamente la adquisición de la nacionalidad del país de

¹⁹ Id.

nacimiento y no incluye otros escenarios, como los contemplados en el Artículo 4.1 de la Convención de 1961, que aborda la prevención de la apatridia para individuos nacidos fuera del territorio de un estado contratante. El Artículo 20.2 guarda silencio sobre situaciones en las que una persona nace en el extranjero, pero uno de sus padres tiene la nacionalidad de un estado parte. En tales casos, el principio articulado en el Artículo 20.1 obligaría al estado parte a otorgar la nacionalidad para evitar la apatridia.

El artículo 20.3 de la Convención profundiza en la prohibición de la privación arbitraria de la nacionalidad, abarcando dos derechos distintos: el derecho a conservar la nacionalidad a lo largo de toda la vida, previniendo la privación y pérdida arbitrarias, y el derecho a evitar la negación arbitraria de la nacionalidad. Los Estados tienen la autoridad para establecer motivos legales para la privación de la nacionalidad, como en casos de adquisición fraudulenta. Esta disposición se aplica independientemente de si la apatridia resulta de la privación o si el acto de privación en sí mismo es arbitrario pero no conduce a la apatridia. Además, protege a los individuos contra la negación arbitraria de la nacionalidad. Estos componentes subrayan colectivamente la naturaleza multifacética del derecho a la nacionalidad y su intrincada relación con la prevención de la apatridia, al mismo tiempo que se respetan los derechos individuales y los principios legales internacionales.

Opiniones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre Apatridia y Nacionalidad

En la Opinión Consultiva OC-4/84, la Corte Interamericana de Derechos Humanos abordó el contenido y alcance del Artículo 20 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en respuesta a una consulta de Costa Rica respecto a una propuesta de reformas

El derecho internacional establece límites a la capacidad de los estados para regular la nacionalidad. Los derechos individuales deben equilibrarse contra la prerrogativa estatal

constitucionales que afectaban la naturalización de individuos extranjeros. Las reformas buscaban imponer condiciones más estrictas para adquirir la nacionalidad costarricense, incluyendo requisitos de residencia prolongada y exámenes de idioma e historia.

El Tribunal analizó el tema a la luz de varios artículos de la Convención, concluyendo que si bien el Artículo 20 no fue violado en su totalidad, las reformas exhibieron discriminación al otorgar un trato preferencial a las mujeres extranjeras que se casan con costarricenses. El Tribunal enfatizó que si bien los estados tienen una discreción significativa para regular la nacionalidad, el derecho internacional impone límites para proteger los derechos humanos, haciendo hincapié en un equilibrio entre la prerrogativa estatal y los derechos individuales.

*La nacionalidad es un
vínculo jurídico-
político entre un
individuo y un estado
específico*

En el caso posterior de Castillo Petruzzi, el Tribunal reiteró sus directrices establecidas en el OC-4/84, enfatizando que la nacionalidad es un vínculo jurídico-político entre un individuo y un estado específico. Confirmó que el derecho internacional impone límites a la discrecionalidad estatal para establecer condiciones y procedimientos para adquirir la nacionalidad, incluso

aunque el derecho interno regula principalmente esta área. En este caso, Perú no violó el derecho a la nacionalidad, ya que no cuestionó la nacionalidad chilena, ni impuso la nacionalidad peruana a las víctimas. La sentencia del Tribunal en Castillo Petruzzi consolidó aún más su jurisprudencia sobre la nacionalidad como un derecho humano, destacando la importancia de distinguir entre los diferentes componentes del Artículo 20 en las denuncias de violaciones.

En el caso Ivcher Bronstein de 2001, la Corte Interamericana de Derechos Humanos abordó la privación arbitraria de la nacionalidad adquirida mediante naturalización. El caso giraba en torno al Sr. Ivcher, quien había obtenido la nacionalidad peruana mediante naturalización y

La Convención protege el derecho a la nacionalidad independientemente de cómo se adquiriera

la nacionalidad peruana mediante naturalización y posteriormente renunció a su nacionalidad original israelí. Sin embargo, tras sus decisiones editoriales críticas como presidente de una empresa televisiva, las autoridades peruanas invalidaron su certificado de nacionalidad sin seguir el debido proceso, lo que resultó en una violación de su derecho a la nacionalidad según lo establecido en los Artículos 20.1 y 20.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La Corte subrayó que la Convención protege el derecho a la nacionalidad independientemente de cómo se adquiriera, enfatizando que una vez que se otorga la nacionalidad, no puede ser privada arbitrariamente por razones discrecionales. La Corte también resaltó que la privación arbitraria de la nacionalidad puede ocurrir tanto a través de violaciones sustantivas como de violaciones de normas procesales, enfatizando que tales acciones son contrarias a los principios internacionales de derechos humanos.

Además, la Corte aclaró que el artículo 20.3 protege a las personas de la privación arbitraria de nacionalidad, independientemente de si resulta en estado de apatridia o no. Estableció que la revocación de nacionalidad es arbitraria cuando ocurre por motivos

Las personas están protegidas de la privación arbitraria de nacionalidad, independientemente de si resulta en estado de apatridia

no contemplados por la ley, y cualquier acto administrativo o judicial que afecte los derechos derivados de la nacionalidad de una persona constituye una violación del artículo 20.3. La Corte encontró además que las acciones del Estado en este caso constituyeron una violación de las normas de debido proceso, ilustrando que la privación arbitraria de nacionalidad abarca tanto aspectos sustantivos como procedimentales. Esta decisión trascendental consolidó la jurisprudencia de la Corte sobre el derecho a la nacionalidad como un derecho humano fundamental, estableciendo límites claros sobre la autoridad del Estado para regular la

nacionalidad, al tiempo que subrayaba la importancia de adherirse al debido proceso en tales asuntos.

La negación de la nacionalidad puede llevar a la apatridia y viola los derechos al nombre, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la nacionalidad y a la igualdad ante la ley.

En el caso de las niñas Yean y Bosico (2005), la Corte Interamericana de Derechos Humanos abordó la apatridia y el derecho a la nacionalidad, el reconocimiento de la personalidad jurídica, el nombre y la integridad personal en el contexto de la discriminación, medidas de protección y protección infantil. El caso involucraba a dos niñas nacidas en la República Dominicana de padres haitianos, a quienes se les negó el registro tardío de nacimiento, impidiéndoles obtener documentos de identidad dominicanos, acceder a la educación, atención médica y asistencia social. La Corte encontró que las acciones del Estado constituían una privación arbitraria de nacionalidad, enfatizando que la nacionalidad debería ser otorgada a aquellos nacidos dentro de un territorio. Subrayó que la negación de la nacionalidad podría llevar a la apatridia y violar los derechos al nombre, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la nacionalidad y a la igualdad ante la ley. La Corte también señaló la obligación de prevenir la apatridia y el deber de proteger los derechos de los niños, destacando la importancia del interés superior del niño al interpretar los derechos de la Convención. En última instancia, la Corte solicitó medidas para facilitar el registro oportuno de nacimientos, procedimientos simplificados de registro tardío y cumplimiento de los requisitos legales para prevenir futuras situaciones de apatridia..

En el caso Gelman, emitido en 2011, la Corte Interamericana de Derechos Humanos abordó la desaparición forzada de María Claudia García Iruretagoyena de Gelman en 1976. En ese momento estaba embarazada y posteriormente dio a luz a su hija, María Macarena Gelman Garcías Iruretagoyena,

quien fue llevada y criada por una pareja uruguaya bajo una identidad falsa. La Corte reconoció esto como una violación compleja de derechos que involucra la alteración de la identidad y la nacionalidad, lo que afectó el derecho a la identidad del niño, según lo definido en la Convención

El remedio adecuado para la revocación o negación de la nacionalidad es la restitución de la nacionalidad

sobre los Derechos del Niño. La Corte destacó la íntima conexión entre la identidad y la nacionalidad, afirmando que la privación de la nacionalidad podría resultar de tales desapariciones forzadas. Encontró que Uruguay era responsable de privar arbitrariamente a María Macarena Gelman de su nacionalidad argentina debido a las circunstancias de su nacimiento. La Corte enfatizó que la violación del derecho a la nacionalidad persiste hasta que la víctima recupere su verdadera identidad. El remedio apropiado es la restitución de la nacionalidad, que el Estado debe garantizar proporcionando los medios legales y factuales para que la víctima recupere su identidad. Este caso subraya la importancia de reconocer el derecho a la identidad y el deber de los Estados de restablecer la nacionalidad en casos de desapariciones forzadas.

En la Opinión Consultiva OC-21/14 (2014), la Corte Interamericana de Derechos Humanos respondió a consultas relacionadas con los niños migrantes y sus derechos bajo varios artículos de la Convención Americana, la Declaración Americana y la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura. Aunque no se refirió explícitamente al artículo 20 de la Convención, la Corte abordó cuestiones relacionadas con la identificación y protección internacional de niños apátridas.

*El país de origen incluye el país de
residencia habitual para las
personas apátridas*

Enfatizó que la noción de protección internacional se extiende a las personas apátridas, y el país de origen incluye el país de residencia habitual para las personas apátridas. La Corte también destacó que las normas

internacionales de los derechos del niño, en particular la Convención sobre los Derechos del Niño, desempeña un papel crucial en la definición del alcance de la Convención Americana cuando el titular de los derechos es un niño. La Corte afirmó que las autoridades fronterizas no deben rechazar a los niños extranjeros, incluso si están no acompañados, y deben realizar una evaluación inicial, incluida la determinación de la nacionalidad, y remitir a procedimientos de determinación de apatridia o de refugiado si es necesario. Las pautas de la Corte en la Opinión Consultiva OC-21/14 proporcionan orientación valiosa sobre la identificación y protección de niños apátridas y enfatizan la importancia de procedimientos justos y eficientes sensibles a las necesidades de edad, género y diversidad.

Respecto a la expulsión de nacionales, la Corte aclaró que el artículo 22.5 de la Convención Americana, que prohíbe la expulsión de nacionales, también se aplica a individuos que han perdido o han sido privados arbitrariamente de su nacionalidad, considerándolos como si fueran nacionales. Sin embargo, deben cumplirse dos condiciones: la negación o privación arbitraria de la nacionalidad no debe ser reconocida por el Estado Parte, y el individuo debe tener una relación suficiente y efectiva con el Estado. La pérdida,

negación o privación arbitraria de la nacionalidad debe haber sido arbitraria, y la determinación de arbitrariedad debe incluir un análisis de las regulaciones internas y las obligaciones estatales en virtud del derecho internacional de los derechos humanos, como la prohibición de la discriminación o la creación de la apatridia. Esta interpretación tiene como objetivo evitar que las personas sean expulsadas de su propio país, alineándose con el objetivo de la Convención de proteger a las personas de ser expulsadas de su país de origen.

La determinación de la arbitrariedad en la negación de la nacionalidad debe incluir un análisis de las regulaciones internas y las obligaciones estatales en virtud del derecho internacional de los derechos humanos, como la prohibición de la discriminación o la creación de la apatridia

En el caso de *Expulsados Dominicanos y Haitianos* (2014), la Corte Interamericana de Derechos Humanos abordó una situación compleja que involucraba a personas de ascendencia haitiana en la República Dominicana. El caso implicaba a individuos nacidos en la República Dominicana pero que enfrentaban dificultades para obtener documentos de identidad oficiales debido al estatus migratorio irregular de sus padres. La Corte examinó la compatibilidad de las leyes dominicanas, incluida la Constitución de 2010, con la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La Corte concluyó que la República Dominicana violó el derecho a la nacionalidad, el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, al nombre y a la identidad, así como el derecho a moverse y residir libremente para los afectados. También enfatizó la importancia de prevenir la apatridia y se pronunció en contra de la negación arbitraria de la nacionalidad. La Corte ordenó a la República Dominicana que tomara medidas para reconocer la nacionalidad de las víctimas, anulara disposiciones legales discriminatorias y adoptara medidas legislativas para garantizar el registro de nacimientos para todas las personas nacidas en el territorio.

Conclusiones sobre las posiciones de la Corte Interamericana sobre Nacionalidad y Apatridia.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido el derecho implícito a no ser apátrida, el cual, aunque no esté explícitamente establecido en la Convención Americana, se alinea con el derecho a la identidad. Este derecho comprende la adquisición de nacionalidad al nacer para prevenir la apatridia y prohíbe la privación arbitraria de la nacionalidad. El reconocimiento de este derecho es crucial para orientar a los estados en la prevención y abordaje de la apatridia, enfatizando sus obligaciones internacionales bajo la Convención Americana y resaltando el tema frecuentemente pasado por alto de la apatridia.

En un resumen publicado en 2019, Mondelli profundizó aún más en la evolución del derecho de la apatridia y la nacionalidad en el Sistema Interamericano.²⁰ La Comisión Interamericana de

²⁰ Juan Ignacio Mondelli, *El Derecho Humano a No Ser Apátrida en la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, at 172, in *XLVI Curso de Derecho Internacional* (46th: 2019: Río de Janeiro, Brasil) (organized by the Comité Jurídico Interamericano and the Departamento de Derecho Internacional de la

Derechos Humanos (CIDH) recientemente reconoció el principio de que todo individuo tiene el derecho a no ser apátrida (Principio 22) dentro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Si bien los instrumentos internacionales y regionales relativos a la apatridia y a los derechos humanos no establecen explícitamente este derecho, el reconocimiento del derecho a no ser apátrida es una forma de abarcar un conjunto de derechos aplicables a las personas que enfrentan la apatridia.

La Convención Americana no aborda explícitamente el derecho a no ser apátrida, y la Corte Interamericana no ha discutido específicamente este derecho en casos relacionados con la apatridia. Sin embargo, se puede establecer un paralelo con el enfoque de la Corte hacia el derecho a la identidad, el cual no está explícitamente establecido en la Convención pero es reconocido. De manera similar, el derecho a no ser apátrida puede considerarse un derecho implícito o uno de los componentes básicos del derecho a la nacionalidad según el artículo 20 de la Convención.

El derecho a no nacer apátrida garantiza el derecho a la nacionalidad en el país de nacimiento si no se aplica ninguna otra nacionalidad, ayudando tanto a individuos de facto apátridas como a aquellos que enfrentan barreras para adquirir otra nacionalidad. Este derecho también respalda a aquellos en riesgo de apatridia. Examinar las prácticas estatales, como el enfoque de Colombia hacia la adquisición de nacionalidad, es fundamental para entender la evolución de este derecho internacional. Además, este derecho previene la privación arbitraria de la nacionalidad y obliga a los estados a combatir activamente la apatridia, ofreciendo un marco para reforzar los deberes internacionales bajo la Convención Americana y resaltando el crítico y a menudo descuidado tema de la apatridia.

Secretaría de Asuntos Jurídicos de la Organización de los Estados Americanos, held from July 22 to August 9, 2019).

Política de Nacionalidad Doctrinaria Dominante en el Uruguay

El estado uruguayo declara de manera inequívoca que los ciudadanos legales no son nacionales. Son extranjeros con ciertos derechos además de la residencia. Uruguay mantiene una clara distinción entre nacionalidad y ciudadanía, como lo demuestran diversos documentos y opiniones legales. La nacionalidad se considera un estado permanente e inalterable vinculado al nacimiento o la ascendencia, mientras que la ciudadanía es una relación política variable definida por la residencia.

Existen muchos lugares a recorrer y muchas fuentes que podrían citarse para ilustrar la posición actual del estado uruguayo. De hecho, elegir una en particular puede resultar agotador. Sin embargo, comenzamos con una decisión emitida por el Ministerio del Interior que deniega que un ciudadano legal sea nacional de Uruguay. Esta decisión fue emitida el 13 de marzo de 2023 y proporciona la supuesta base filosófica de la doctrina de la nacionalidad uruguaya, basada en la "ley natural".

Es esencial clarificar las diferencias conceptuales entre estas dos condiciones... que nacionalidad y ciudadanía son dos condiciones completamente distintas; la nacionalidad es un estado permanente de los individuos que no sufre alteración alguna, cualquiera sea el punto de la tierra que habiten, y la ciudadanía es, por el contrario, variable y se altera con los distintos domicilios que adquieren los ciudadanos en las diferentes sociedades en las que se divide la humanidad (Profesor Justino Jiménez de Aréchaga, *La Constitución Nacional*, Tomo II, page 186); que la nacionalidad es el vínculo natural u originario que liga a un individuo con una comunidad estatal (sea derivado del nacimiento, de la sangre, o de un acto voluntario) que produce ciertas consecuencias de Derecho; la ciudadanía es una relación de carácter político, definida por el Derecho interno de cada país que y que otorga a los individuos que la poseen, deberes y derechos de carácter político como el derecho al voto, a ocupar cargos públicos, a ser elegido.²¹

El Departamento Legal de la Dirección Nacional de Identificación Civil del Ministerio del Interior, en su Opinión Legal No. 08/2013, emitida en 2013, afirmó de manera aún más clara que los ciudadanos legales no son nacionales de Uruguay.

²¹ Ministerio del Interior, Uruguay, 31 Dirección Nacional de Identificación Civil, Dirección/ Sub Dirección/ 31 Gestión Documental, Recurso de Revocación y Jerárquico Contra Resolución (March 13, 2023).

En nuestro derecho, los conceptos de nacionalidad y ciudadanía son diferenciables: el primero es de carácter real o sociológico y el segundo, de carácter jurídico. Esta diferenciación conforma el concepto tradicional que nos viene desde el ilustre exponente de nuestro Derecho Constitucional, el Maestro Justino Jiménez de Aréchaga.

Éste sostenía que nacionalidad y ciudadanía son dos condiciones individuales completamente distintas; que la nacionalidad es un estado permanente de los individuos que no sufre alteración alguna, cualquiera que sea el punto de la tierra que habiten, y la ciudadanía es, por el contrario, variable y se altera con los distintos domicilios que adquieren los hombres en las diferentes sociedades en que se encuentra dividida la humanidad.

La fuente de la ciudadanía, agregaba, está en el domicilio actual y no en la nacionalidad. Por ello, expresa: "Cada estado siente quiénes son sus nacionales, y lo declara por su Derecho; en cambio, cada estado decide quiénes son sus ciudadanos, y lo dispone por su Derecho, pues la nacionalidad corresponde a una cierta realidad de tipo sociológico o psicológico" (JUSTINO JIMÉNEZ DE ARECHAGA, La Constitución Nacional. Tomo II, pág. 186).²²

El Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay reiteró la misma negación de nacionalidad a los ciudadanos legales en el Expediente No. 2018-4-31.

Como es de su conocimiento, la normativa que regula la ciudadanía natural y legal en nuestro país está dada por los artículos 73, 74 y 75 de la Constitución de la República.

La ciudadanía legal presenta características especiales, las personas que la adquieren conservan la nacionalidad de origen. Ciudadanía y nacionalidad no son cosas diferentes. El ciudadano adquiere derechos políticos según adquiere la nacionalidad a diferencia de los ciudadanos naturales (caso especial en el mundo)..²³

Uruguay tiene una comprensión simplista de la "nacionalidad" de sus ciudadanos legales. La Opinión Legal de 2013 mencionada anteriormente establece que "el pasaporte uruguayo [de los ciudadanos legales] refleja este precepto; así, en el espacio designado para la nacionalidad de su titular, se registra el lugar geográfico de su nacimiento".

¿Dónde se origina este precepto? Pues se remonta al tercer jurista que lleva el nombre de Justino Jiménez de Aréchaga. Él escribió la primera edición de su obra sobre la Constitución uruguaya en

²² MINISTERIO DEL INTERIOR, DIRECCIÓN NACIONAL DE IDENTIFICACIÓN CIVIL, DEPARTAMENTO NOTARIAL LEGAL, Dictamen N.º 08/2013 (Montevideo, 8 de enero de 2013).

²³ Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación, Ministerio de Relaciones Exteriores, 2018, in Expediente No. 2018-4-31.

1946. Con el paso de los años, tal precepto ha cambiado poco, y encontramos la siguiente posición doctrinaria declarada en el volumen utilizado actualmente.

En primer lugar, como tantas veces lo hemos recordado, la adquisición de la ciudadanía legal no confiere la nacionalidad oriental. En el Derecho americano, el instituto más próximo a este de la ciudadanía legal es el de la naturalización, pero la naturalización tiene el doble efecto de otorgar los derechos políticos inherentes al ciudadano más la nacionalidad del país al cual accede el naturalizado. El instituto de la naturalización supone el reconocimiento del principio de que los hombres pueden cambiar su nacionalidad. Se incluye un elemento voluntario en el concepto mismo de la nacionalidad. En cambio, en nuestro régimen se endurece más la noción de la nacionalidad y se impide su cambio por acto voluntario o por concesión del poder público.²⁴

La opinión de Justino Jiménez de Aréchaga se ha fortalecido con el tiempo y sigue siendo un aspecto fundamental del derecho constitucional uruguayo. En 1957, en "Significado del vocablo uruguayo", publicado en La Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración, escribió:

El "oriental", el "uruguayo", es el nacional de esta nación. Sólo discrepan los polemistas en punto a decidir cuál de esas denominaciones debe ser preferida.

De otro modo: calificar a un individuo como "oriental", o como "uruguayo", vale tanto como afirmar que tal individuo está unido por un ligamen natural, que el Derecho no crea, sino que simplemente reconoce, a esta nación.

No voy a decidir ahora quiénes son, conforme al Derecho Constitucional vigente, nuestros nacionales, es decir, los individuos a los que se puede considerar correctamente comprendidos por las denominaciones "oriental" o "uruguayo".

Sostengo que solo se reconoce como nacionales de esta comunidad que integramos a los nacidos en el territorio de la República. Para ellos, reserva la Constitución la denominación — connotativa de nacionalidad — de "orientales". Solo son nacionales los orientales; y solo son orientales los nacidos en el territorio de la República.

Luego, si los sustantivos "oriental" y "uruguayo" se equiparan, habrá que concluir que, en rigor de Derecho, solo son uruguayos los individuos nacidos en el territorio de la República. Se excluirá de esta denominación tanto a ... los ciudadanos legales.

Todos los principales libros de texto legales uruguayos afirman el mismo principio hoy en día.²⁵

Por ejemplo, Ruben Correa Freitas escribe:

²⁴ Justino Jiménez de Aréchaga, La Constitución Nacional, Tomo I, Sección III.

²⁵ Existe un creciente cuerpo de juristas legales, aunque en minoría, que cree que la posición doctrinal es incorrecta, debe evolucionar, está sujeta a una ley interpretativa o debe ser modificada bajo control de convencionalidad. Esos juristas no están incluidos aquí.

En resumen, aplicando el criterio de interpretación lógico-sistemática, se puede concluir que la Constitución uruguaya de 1967 distingue entre nacionales y extranjeros por un lado, y entre ciudadanos naturales y ciudadanos legales por el otro. De acuerdo con el texto constitucional, la nacionalidad y la ciudadanía natural son sinónimas, lo que significa que todo hombre o mujer nacido en Uruguay, o más precisamente, dentro del territorio de la República, o hijo de padres uruguayos que se establece y se inscribe en el Registro Cívico es un ciudadano natural (Artículo 74) y, por lo tanto, un nacional, irrevocablemente según el Artículo 81.

La posición persiste y fue oficialmente expuesta por la Dra. María A. Sande, Presidente del Directorio de Derechos Humanos y Derecho Humanitario del Ministerio de Relaciones Exteriores. La Dra. Sande proporcionó este testimonio ante una Comisión de las Naciones Unidas el 28 de noviembre de 2023. En esa ocasión testificó:

Cuando la Constitución se refiere a 'nacionales', está hablando de individuos nacidos dentro del territorio de Uruguay o hijos de padres uruguayos.

La ciudadanía legal es para extranjeros que vienen a vivir al país.

La posición del Estado uruguayo es que los ciudadanos legales no son nacionales del Uruguay. Al respecto, no esperamos que esta posición sea cuestionada por el gobierno actual.

Implementación de Uruguay de la Convención sobre la Apatridia.

El compromiso de Uruguay con la protección de refugiados y personas apátridas se ve socavado por una contradicción legal en su enfoque hacia la apatridia. Aunque el país supuestamente se rige por las convenciones internacionales y cuenta con leyes para proteger a las personas apátridas, su marco legal interno, particularmente la Ley N° 19.682, presenta problemas. Esta ley, que diferencia entre nacionalidad y ciudadanía legal, paradójicamente implica que las personas apátridas que obtienen ciudadanía legal en Uruguay pueden seguir siendo apátridas. Esto sucede incluso cuando la ley establece que la apatridia se termina al otorgar la ciudadanía legal.

Aunque Uruguay ha demostrado históricamente su compromiso con la protección de refugiados y personas apátridas, tiene una ley potencialmente ineficaz en la implementación de los procedimientos para prevenir la apatridia. El país es un estado parte de las principales convenciones internacionales relacionadas con refugiados y apatridia. Según la mayoría de los observadores internacionales, se creía que el marco legal interno de Uruguay estaba alineado con los estándares internacionales de protección, incluyendo una definición ampliada de refugiado tras la Declaración de Cartagena de 1984.

En 2018, Uruguay adoptó su legislación para reconocer y proteger a las personas apátridas, estableciendo procedimientos para la determinación de la apatridia y garantizando la protección de las personas apátridas que no son refugiadas²⁶ La Ley de Migración del país incluye salvaguardias para los solicitantes de asilo y evita el rechazo en sus fronteras. Uruguay participa activamente en la creación de un "espacio de protección regional" en el Cono Sur, colaborando con países vecinos para abordar cuestiones de refugiados.

Una revisión de la Ley N°19.682 indica que es ineficaz para poner fin a la apatridia dada la negativa de Uruguay a reconocer como nacionales del país a los ciudadanos legales. Veamos por qué.

²⁶ Según la Ley N° 18.076, *los refugiados cesan en su condición de refugiados cuando obtienen la ciudadanía legal uruguaya* (art. 6 G).

El artículo 1 comienza con una definición de persona apátrida. "El término persona apátrida", establece la ley, "designará a cualquier persona que no sea considerada como nacional por ningún Estado según su legislación". La ley establece un procedimiento mediante el cual se lleva a cabo el acto declarativo de identificar a los individuos apátridas. Aunque la ley tiene numerosas disposiciones, el artículo 15 es la disposición que examinamos a continuación, pues el mismo establece lo siguiente: "La condición de persona apátrida cesará cuando... la persona apátrida haya obtenido la ciudadanía legal en el país, de acuerdo con lo establecido en el artículo 75 y siguientes de la Constitución de la República".

Aquí nos encontramos con este simple tópico que es la puerta de entrada a todos los demás problemas relacionados con la negación de la nacionalidad a los ciudadanos legales uruguayos. El mismo incluye la contradicción de que la ciudadanía legal pone fin a la condición de no ser considerado nacional mientras le niega la nacionalidad uruguaya a la persona apátrida. Un ciudadano legal que era apátrida seguirá siendo apátrida. Alternativamente, la posición doctrinal de que los ciudadanos legales no son nacionales puede ser incorrecta y la ciudadanía legal, de hecho, proporciona nacionalidad. Solo hay dos opciones. O los ciudadanos legales son nacionales o no lo son. Solo la nacionalidad pone fin a la apatridia.

La comunidad internacional fue advertida sobre el posible incumplimiento de Uruguay con los convenios internacionales sobre apatridia en un informe de 1952. En ese informe de los primeros años de trabajo para poner fin a la apatridia, Uruguay declaró que "las personas apátridas no pueden adquirir la nacionalidad uruguaya por ley".²⁷ Además, Uruguay escribió: "Nadie puede ser naturalizado como uruguayo". Vemos el origen del problema en esta siguiente afirmación: "la nacionalidad es distinta de la ciudadanía" y "la ciudadanía representa el estatus legal de un individuo con derechos y deberes políticos".

²⁷ Naciones Unidas, ECOSOC, El Problema de la Apatridia, E/223D, A/CN.4/56, 26 de mayo de 1952, inglés, Decimocuarta sesión, Informe del Secretario General.

LA REVOCACIÓN ARBITRARIA Y LA NEGACIÓN DE LA NACIONALIDAD A LOS CIUDADANOS LEGALES

El sistema de pasaportes uruguayo revela una contradicción significativa en el enfoque del país hacia la ciudadanía y la nacionalidad. Históricamente, los pasaportes diferenciaban entre ciudadanos "naturales" y "legales", pero no etiquetaban a los ciudadanos legales como extranjeros. Sin embargo, desde 1994, Uruguay ha estado clasificando a los ciudadanos legales por su nacionalidad de nacimiento en los pasaportes, un cambio basado en la interpretación de la ley constitucional por parte de Justino Jiménez de Aréchaga, publicada por primera vez en 1946. Este cambio ha llevado a desafíos prácticos y posibles problemas de derechos humanos. Los ciudadanos legales, previamente reconocidos como nacionales uruguayos, ahora son identificados como extranjeros, nacionales de su país de nacimiento, ya sea verdadero o no. Sostenemos que la oportunidad de discutir la contradicción en la ley de apatridia de Uruguay también da lugar a un momento para discutir si la revocación de la nacionalidad uruguaya de los ciudadanos legales en 1994 fue arbitraria y una violación del derecho internacional. Si es así, la continua negación de la nacionalidad a los ciudadanos legales también es arbitraria e ilegal.

Uruguay emitió pasaportes desde 1830 hasta 1919, pero el pasaporte "moderno" como documento de identificación se implementó por primera vez en Uruguay en 1919. Desde 1919 hasta 1994, Uruguay no indicaba que los ciudadanos legales fueran "extranjeros" en los pasaportes de esos ciudadanos.

La historia del campo que refleja la nacionalidad y el contenido de ese campo a lo largo del tiempo se encuentran en esta tabla.

| Tipo de Pasaporte | Nombre del Campo | Contenido del Campo |
|-----------------------------------|---|---|
| Tipo A (1919 - 1928) | Indicado después del nombre del titular del pasaporte sin un campo separado | Ciudadano legal or Ciudadano legal uruguayo (traducido al inglés en los pasaportes como "naturalized citizen") |
| Tipo B (1928 a 1946) | Nacionalidad | Ciudadano legal |
| Tipo C (1947 a 1969) | Nacionalidad | Ciudadano legal or ciudadano legal uruguayo or legal uruguayo |
| Tipo D (1969 a 1994) | Ciudadanía Uruguaya | Legal |
| Tipo E (1994 hasta la actualidad) | Nacionalidad | La nacionalidad para los ciudadanos legales ahora se indica como la nacionalidad del "país de nacimiento", por ejemplo, Polaca, Austriaca, Española, etc. |

Primeros años: De 1830 a 1919

Antes del fin de la Primera Guerra Mundial, Uruguay emitía documentos de una sola página y de gran tamaño, comúnmente denominados "pasaportes", por tres razones. Una de estas razones era facilitar la entrada y movilidad de individuos extranjeros dentro de sus fronteras, lo que ahora se clasificaría como un derecho otorgado por una "visa". Esta autorización permitía a un no nacional de Uruguay entrar al país con un propósito y período definidos y viajar dentro de una área geográfica designada. Los pasaportes también se emitían para solicitar la seguridad de los ciudadanos uruguayos o los extranjeros que viajaban desde el país hacia otro destino y para que fueran reconocidos por las autoridades extranjeras. Por último, los pasaportes servían como una forma de protección para los ciudadanos uruguayos o extranjeros que cruzaban desde una región controlada por el Partido Colorado o el Partido Nacional a una región controlada por el otro partido durante la era de la división política departamental y el control dividido del país. Estos "pasaportes internos" eran documentos emitidos por los jefes de policía locales, y no por el Ministerio del Gobierno o por el Ministerio de Relaciones Exteriores, y típicamente presentaban

un tamaño de papel más pequeño que los pasaportes emitidos para la entrada a Uruguay por extranjeros o para que los uruguayos viajaran al extranjero.

Los pasaportes anteriores a 1919 se clasifican como "Tipo 0" en la tabla adjunta a este documento.²⁸ Se incluye un ejemplo de un pasaporte emitido en 1851 a un residente de Montevideo para viajar al extranjero y otro de un "Pasaporte para el Interior" emitido para viajar desde Salto a Montevideo en las imágenes del Anexo de este documento, mostrando el tamaño, la información y la apariencia típicas de estos dos documentos.

El Pasaporte "Moderno": Desde 1919 hasta el Presente

Pasaporte Tipo A (1919 a 1928)

Los Pasaportes Tipo A están compuestos por doce páginas numeradas y tienen una cubierta de papel blando. A pesar de ser emitidos dentro de Uruguay, parecen haber sido otorgados por el Ministerio de Relaciones Exteriores. Aunque sus dimensiones eran 13.5 cm de ancho por 19 cm de altura, su tamaño se asemejaba al de un pasaporte moderno, con formato de librito. El Pasaporte Tipo A parece haber estado en circulación desde 1919 hasta 1928, aunque la fecha de finalización se infiere por la introducción del Pasaporte Tipo B en 1928, la cual se presenta más adelante.

A diferencia del diseño contemporáneo de pasaportes, el Pasaporte Tipo A no cuenta con campos para nacionalidad o ciudadanía. En su lugar, hay un área designada en la que el funcionario

²⁸ La categorización de pasaportes en diferentes "tipos" resulta de un examen exhaustivo de dichos documentos. Andrew Scott Mansfield ha recopilado y analizado 119 pasaportes uruguayos, lo que ha llevado a la creación de las clasificaciones utilizadas en esta investigación. La adquisición y revisión de pasaportes históricos continúan en curso, y este documento se actualizará en consecuencia con los datos recién adquiridos o la información que pueda desafiar las clasificaciones existentes. A pesar de esto, tenemos una alta confianza en la precisión del esquema y la evolución del pasaporte uruguayo tal como se describe en este documento. Una muestra representativa de los pasaportes está disponible en línea aquí: <https://issuu.com/somostodosuy>

gubernamental emisor escribía el nombre del titular del pasaporte, seguido de una de las siguientes designaciones, según se registra en los pasaportes recopilados:

- Ciudadano legal
- Ciudadano legal uruguayo
- Uruguayo

Es destacable que la sección interna del pasaporte, que contiene la información de la nacionalidad del titular tal como se indica detrás de su nombre, también fue traducida al francés, italiano e inglés por Uruguay. En la sección en francés, "ciudadano legal" se traduce como "citoyen naturalisé" (ciudadano naturalizado). En la sección en inglés, "ciudadano legal" se traduce como "naturalized citizen" (ciudadano naturalizado).

La solicitud de protección, según se indica en estos pasaportes, se presentaba de la siguiente manera:

En nombre de Su Excelencia el Presidente de la República Oriental del Uruguay, el Ministro de Relaciones Exteriores solicita y exige a todas las autoridades civiles y militares de los Estados Extranjeros que permitan que [Nombre de la Persona, ciudadano naturalizado] pase libremente y le brinden toda la asistencia y protección que pueda necesitar.

No hay distinción en la protección que se debe brindar a los ciudadanos naturales y a los ciudadanos legales. A todos se les proporciona la misma protección.

Pasaporte Tipo B (1928 a 1946)

La creación del Pasaporte Tipo B marcó un momento significativo en la estandarización de los pasaportes comunes a nivel mundial. El esfuerzo de estandarización fue liderado por el Comité Provisional de Comunicaciones y Tránsito en la Conferencia sobre Pasaportes, Formalidades Aduaneras y Pasajes, organizada por la Liga de las Naciones, en octubre de 1920.

La Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra alberga el Acceso Total Digital a los Archivos de la Liga de las Naciones, que proporciona acceso a los materiales originales, notas, actas, minutas,

cartas y otras transmisiones de documentos oficiales relacionados a los esfuerzos de estandarización de pasaportes antes de la Segunda Guerra Mundial. El 21 de octubre de 1920, la Conferencia sobre Pasaportes, Formalidades Aduaneras y Pasajes adoptó una Resolución que instaba a los estados participantes a establecer un formato uniforme de pasaporte común que fuera idéntico para todos los países.

Esta resolución marcó el inicio de un enfoque unificado hacia la documentación de viaje internacional. La resolución aprobada en 1920 tenía como objetivo simplificar los viajes para los ciudadanos y reducir las formalidades requeridas para aquellos que poseían los documentos de identidad apropiados. Al establecer un tipo uniforme de pasaporte común, la resolución buscaba mejorar la eficiencia y conveniencia de los viajes internacionales, con la esperanza adicional de que esto promovería una mayor comprensión y cooperación entre las naciones.

Como se detalla en el Anexo I de la Resolución del 21 de octubre de 1920, el nuevo pasaporte "Internacional" estaba diseñado con 32 páginas, 28 de ellas reservadas para visas. El pasaporte debía estar escrito tanto en el idioma nacional del país emisor como en francés, con una cubierta de cartón encuadernado y con medidas de 15,5 cm por 10,5 cm.

A diferencia de los pasaportes emitidos por Uruguay entre 1919 y 1928, los pasaportes emitidos de acuerdo con el modelo adoptado por la Liga de las Naciones, según las pautas establecidas en la Resolución del 21 de octubre de 1920, debían incluir un campo para "nacionalidad/nationalité". El pasaporte modelo proporcionado en el Anexo I a la Resolución incluía la información necesaria. Esta página además presentaba un campo distinto para "lugar y fecha de nacimiento".

Antes de adoptar el pasaporte modelo estandarizado de acuerdo con la Resolución de 1920, Uruguay envió dos comunicaciones a la Liga de las Naciones, arrojando luz sobre las prácticas de pasaportes de la nación y su entendimiento de la nacionalidad. En ambas comunicaciones a la Liga de las Naciones, la evidencia sugiere que Uruguay no distinguía entre ciudadanos naturales y legales, sino que consideraba que ambos tenían nacionalidad uruguaya.

El hecho de que los ciudadanos legales fueran considerados nacionales, o tuvieran los atributos de la nacionalidad, se refleja aún más en el documento enviado por el Ministerio de Relaciones Exteriores en respuesta a una solicitud de la Liga de las Naciones. Esta comunicación fue una respuesta formal a la Liga y se denominó "397/25-197". El Ministerio de Relaciones Exteriores luego hizo una admisión destacada en su respuesta a la Liga de las Naciones del 24 de marzo de 1925:

Además, el pasaporte uruguayo (que solo se da a los nacionales, ya sean naturales o legales, y a las mujeres extranjeras casadas con uruguayos, que por el hecho del matrimonio han perdido la nacionalidad de origen, pero sin que importe otorgamiento de la nacionalidad uruguaya) es válido sin necesidad de visación en los siguientes países: Francia, Italia, Suiza, Bélgica y Luxemburgo.

La solidez de la representación del Ministerio de Relaciones Exteriores se enfatiza aún más por la traducción al francés de la carta, que aclara, al traducirla del francés al español, que los pasaportes solo se emiten "a los nacionales, sean por nacimiento o por naturalización".

En noviembre de 1928, Uruguay adoptó oficialmente el pasaporte estandarizado desarrollado por la Liga de las Naciones. Junto con su implementación, el Ministerio de Relaciones Exteriores publicó un folleto titulado *Informe y Reglamentación sobre el Pasaporte*. El folleto de reglamentación de implementación fue presentado por el Presidente Juan Campisteguy²⁹ y comenzó con un mensaje suyo.

Visto el informe producido por la Sección de Asuntos Consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores por el que fundamenta la conveniencia de adoptar una nueva reglamentación para la expedición, visación y renovación de pasaportes que otorgan los funcionarios consulares de la República;

Atento a que dicha reglamentación está encuadrada en las disposiciones legales que rigen la materia, que su adopción es conveniente para uniformar procedimientos dentro de la garantía y seguridades con que deben proceder los funcionarios que extienden pasaportes; que el nuevo modelo formulado es de útil aplicación y contempla todas las exigencias que requiere para su más amplio reconocimiento ese documento de nacionalidad e identidad.

²⁹ El presidente Juan Campisteguy escribió su disertación para su título de abogado sobre nacionalidad y ciudadanía. Se titula "*Breves consideraciones sobre nacionalidad y ciudadanía*" y fue en 1877.

Romeo Maeso, el Director de la Sección Consular, escribió la segunda parte del Informe y Reglamentación sobre el Pasaporte. Maeso destaca la adición de un campo de nacionalidad en el nuevo pasaporte. En ningún momento se menciona que los ciudadanos legales no eran "nacionales" o que el campo de nacionalidad presentara algún problema.

Información contenida en los Pasaportes Tipo B

Parece que la utilización del pasaporte Tipo B ocurrió entre 1928 y 1948. La información muestra que Uruguay comenzó a incorporar el campo estándar de "nacionalidad" en el pasaporte y que el campo de "nacionalidad" se completaba como "uruguayo" o "ciudadano legal".

Pasaporte Tipo C (1947 a 1969)

El pasaporte utilizado por Uruguay experimentó un cambio significativo en 1947 con la introducción del pasaporte Tipo C. El antiguo librito de tapa azul, compuesto por una cubierta de cartón delantera y trasera, fue reemplazado por un librito de papel verde adornado con un patrón repetido del Escudo de Armas de Uruguay. Este cambio en el diseño pudo haber surgido por el colapso de la Liga de las Naciones y por la ausencia de una estructura estandarizada de pasaportes bajo el Convenio de Chicago del 7 de diciembre de 1944, lo que brindó a Uruguay la oportunidad de rediseñar el formato de sus pasaportes.

En el pasaporte Tipo C, el campo de "nacionalidad" permaneció como un aspecto crítico y no cambió con respecto al Pasaporte Tipo B. Una revisión de los pasaportes históricos de esa época mostró un patrón consistente en el llenado del campo de la nacionalidad. En el mismo, los ciudadanos naturales eran designados como "uruguayo o uruguaya", mientras que los ciudadanos legales fueron identificados como "ciudadano legal", "ciudadana legal uruguaya" o simplemente "legal uruguaya". También estaba presente un campo para el lugar de nacimiento. Sin embargo, no hay indicación de asignar a los ciudadanos legales una nacionalidad "extranjera". La "nacionalidad" de los ciudadanos legales era ciudadano legal uruguayo.

Pasaporte Tipo D (1969 a 1994)

La llegada del pasaporte Tipo D representa una marcada desviación de los formatos de pasaporte anteriores en Uruguay. El reconocible librito azul vuelve como la forma dominante y sus dimensiones se asemejan a las del modelo de pasaporte instituido en 1930. Las páginas que muestran los detalles de identificación y la semejanza del portador del pasaporte ahora están dispuestas horizontalmente.

La adopción del pasaporte Tipo D en 1969 marcó una diferencia importante de las versiones anteriores porque el nombre del campo que antes era "nacionalidad" fue reemplazado por el nombre "ciudadanía uruguaya". La ciudadanía uruguaya se completaba con la etiqueta "natural" o "legal". Nuevamente, cabe destacar que no hay información en estos pasaportes que sugiera que un "ciudadano legal" de Uruguay fuera tratado como extranjero o etiquetado con una nacionalidad extranjera.

Pasaportes Tipo E y E-VIZ (1994 hasta la actualidad)

La transformación de los pasaportes Tipo D a los pasaportes Tipo E tuvo lugar entre los meses de febrero y octubre de 1994.³⁰ Este cambio marcó la sustitución del campo "ciudadanía uruguaya" con el ahora ubicuo campo "nacionalidad". La brusquedad de este cambio se refleja en la falta de información preimpresa en los primeros pasaportes que presentaban este interior revisado, ya que se escribían a mano en papel aparte y parecen haber sido implementados como una solución temporal. Estas versiones artesanales persistieron hasta al menos algún momento de 1995.

Dada la larga tradición, que se remonta a 1919, de designar tanto a los ciudadanos naturales como a los legales como poseedores de la nacionalidad uruguaya, con los ciudadanos naturales

³⁰ La investigación está en marcha para encontrar y revisar las opiniones legales, discusiones internas o cualquier otra información relacionada con este cambio dramático en 1994. Tal vez el Estado uruguayo podría proporcionar todos estos materiales, opiniones legales y comunicaciones relacionadas con este cambio durante la discusión temática.

identificados como "uruguayo" y los ciudadanos legales identificados como "ciudadano legal", habría sido razonable que esta práctica continuara en el restituido campo de nacionalidad. Pero la práctica no continuó. ***En cambio, parece que se produjo una nueva y dramática reclasificación de los ciudadanos legales como extranjeros.***

Fue solo en 1994 que los ciudadanos legales fueron despojados efectivamente de la nacionalidad o de un incidente de nacionalidad de manera arbitraria, sin la aprobación de una ley, basada en la etnia o la nacionalidad original de origen. A partir de esta fecha, el campo de nacionalidad en los pasaportes se cambió para mostrar la nacionalidad de los ciudadanos legales uruguayos como nacionales del país en el que nacieron. Este cambio se vio empeorado por el hecho de que no todos los ciudadanos legales en ese momento eran nacionales de su país de nacimiento.

En 1998, se introdujo en Uruguay la variante del Pasaporte Tipo E, o E-VIZ (por su sección de código visible de lectura mecánica). Para ser reconocido por los sistemas de escaneo de aeropuertos, aerolíneas e inmigración, el campo de nacionalidad debe incluir un código de tres dígitos para la nación que otorga el pasaporte y, además, un código de tres dígitos para la nacionalidad del titular del pasaporte. El código asignado a Uruguay es URY. La Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) ordenó que la transición a este pasaporte se completara para 2015. En ese momento, como se exploró previamente en otras investigaciones publicadas y en curso,^{31 32} la DNIC y el MREE, basándose en el libro de texto de Justino Jiménez de Aréchaga de 1946 (La Constitución Nacional) determinaron que los ciudadanos legales eran considerados extranjeros no nacionales y, por lo tanto, debían ser identificados como tales en los documentos de identificación internacionales.

³¹ Andrew Scott Mansfield, Esq., JD, MTS, BA, "[The Constitutional Interpretation of Uruguayan Nationality According to the Uruguayan Constitutional Methodology](#)," 29 ILSA J. Int'l & Comp. L. 443 (2023).

³² Andrew Scott Mansfield, Esq., JD, MTS, BA, "[La Interpretación Constitucional De La Nacionalidad Uruguay De Acuerdo Con La Metodología Constitucional Uruguaya](#)," 29 ILSA J. Int'l & Comp. L. 551 (2023).

El fundamento de esta significativa reclasificación es una serie de discusiones y opiniones legales entre la DNIC y el MRREE en 2013 y en 2018. El único fundamento para esta reclasificación es la opinión de Justino Jiménez de Aréchaga, que ha sido respaldada y perpetuada por numerosos académicos legales en Uruguay desde la posguerra hasta el día de hoy. La dependencia de esta opinión legal de 1946 ignora el hecho de que los ciudadanos legales fueron descritos como nacionales en comunicaciones internacionales y tratados como nacionales en pasaportes hasta 1994.

El Pasaporte Tipo E ha sufrido otra revisión, incorporando un chip biométrico de identificación por radiofrecuencia (RFID) que almacena los datos de la sección de Zona de Inspección Visual (VIZ - código legible por máquina), escaneo facial y datos de huellas dactilares. La información codificada se procesa a través de diversos sistemas de seguridad e intercambio de datos a lo largo del viaje de su portador, desde la compra de boletos hasta el check-in, el procesamiento de inmigración y su arribo.

Una vez más, enfatizamos que la obvia contradicción en la Ley N°19.682 de Uruguay brinda la oportunidad de revisar si los ciudadanos legales fueron tratados como nacionales y tenían todos los derechos y atributos de la nacionalidad antes del cambio en los pasaportes en 1994. Si es así, la revocación no fue conforme a derecho y, por lo tanto, parecería arbitraria. Por lo tanto, sería ilegal.

EL IMPACTO HUMANO Y LA NECESIDAD DE DISCUSIÓN

La génesis de nuestra asociación cívica, Somos Todos Uruguayos, fue la manifestación de la política de nacionalidad de Uruguay y la negación de nacionalidad a los ciudadanos legales, como se manifestó en los pasaportes uruguayos. Con la creciente interdependencia del mundo, los viajes internacionales, los sistemas de seguridad e identificación, los ciudadanos legales uruguayos se dieron cuenta de que les habían despojado de la nacionalidad en 1994 durante el período de 2005 a 2015, cuando se introdujeron nuevos pasaportes. Un problema que al principio parecía relacionado con los viajes seguros, la protección diplomática, la seguridad y la unificación

familiar durante los viajes, así como la capacidad de pasar por las fronteras, creció rápidamente. El impacto en las vidas humanas de aquellos a quienes se les niega la nacionalidad en Uruguay es multifacético. Aquí proporcionamos algunos ejemplos.

1. Las aerolíneas rechazan el pasaporte como válido para viajar. Tener una nacionalidad diferente, a veces incluso una que no se posee legalmente, naturalmente genera preocupación para las aerolíneas.
2. Las embajadas rechazan el pasaporte. Esto suele ocurrir porque los empleados de la embajada no están seguros si se requiere o no una visa, en algunos casos porque el pasaporte no se considera un documento válido.
3. Los funcionarios de migración rechazan o cuestionan la validez del pasaporte. Por las mismas razones, lo que puede llevar a períodos de interrogatorio significativo y/o ser deportado de regreso a Uruguay..
4. La ambigüedad en la protección consular y diplomática es evidente y problemática. Por ejemplo, ¿el individuo ingresa a un tercer país como uruguayo o con la nacionalidad que figura en el pasaporte? Si es la nacionalidad que figura en el pasaporte, ¿Uruguay, en caso de buscar el ejercicio de la protección diplomática, tiene un reclamo válido para proteger a un "nacional" al que de otra manera ha negado ser nacional?
5. Las personas que pierden su ciudadanía de origen enfrentan la difícil decisión de aceptar una nacionalidad falsa mostrada en su pasaporte por el estado uruguayo, lo que puede significar que nunca puedan regresar a su país de origen (ya que la información falsa es claramente visible allí) o transitar un proceso complejo donde las autoridades uruguayas aceptan que el individuo puede ser clasificado con "nacionalidad desconocida" (XXX). Esta clasificación permite a las autoridades no considerar al individuo como apátrida (XXA) ni como refugiado (XXB, XXC). Sin embargo, el individuo no tiene nacionalidad y lleva un código de nacionalidad XXX en el pasaporte uruguayo, aunque el pasaporte no es un "documento de viaje" para aquellos que son apátridas o refugiados que necesitan tránsito.

6. Los niños, niñas y adolescentes no pueden ejercer su derecho a la ciudadanía uruguaya porque la ciudadanía legal, además de no tener nacionalidad, no se puede obtener hasta los 18 años, incluso si se es apátrida. Aún así, los individuos que llegaron siendo niños ahora tienen que aceptar que nunca serán “uruguayos” dado el giro hacia una interpretación más excluyente de la identidad uruguaya asociada a la ciudadanía legal..
7. Se han reportado casos de discriminación dentro de las escuelas, donde los niños no pueden defender su identidad uruguaya. Los casos más obvios son los de hijos de ciudadanos legales uruguayos que han informado que no se les permite llevar la bandera nacional (por ser "extranjeros").
8. Aquellos menores de 18 años y a menudo adultos que son ciudadanos legales adultos, no pueden representar a su país (Uruguay) en eventos oficiales (por ejemplo: eventos deportivos), ya que estos suelen requerir la nacionalidad como condición para participar.
9. La comunicación gubernamental cada vez se refiere más a los ciudadanos legales como "extranjeros". Esto es incongruente con la emisión del "certificado de no-naturalización" emitido para residentes que requieren prueba de no naturalización. También es incongruente si se observa la historia de ministros, senadores y otras personas destacadas de Uruguay, que son o fueron ciudadanos legales.
10. Los acuerdos legales, principalmente los acuerdos bilaterales, son ambiguos en su alcance cuando se usa el término "nacionalidad". Algunos definen la nacionalidad para incluir a los ciudadanos, mientras que otros solo se refieren a los nacionales.
11. Las personas que no pueden trabajar en terceros países que no aceptan el pasaporte como válido (por ejemplo: Suiza, Francia) o no se les permite residir en países donde su nacionalidad no está permitida (una realidad enfrentada por ciudadanos uruguayos nacidos en Rusia en algunos países de la UE).

¿Cómo es vivir como un "extranjero" que es ciudadano legal de Uruguay? Una historia entre muchas muestra las contradicciones, el rechazo y el dolor.

La Sra. G escapó de una guerra civil siendo una mujer joven hace más de dos décadas, buscando refugio en Uruguay y posteriormente obtuvo la ciudadanía legal. Su país de origen (Tayikistán) no permite la doble ciudadanía. Sin embargo, ella entendía que la ciudadanía uruguaya implicaba la nacionalidad, e inicialmente pudo viajar como uruguaya, incluso con su familia uruguaya. En ningún momento se le advirtió que no debería esperar este derecho, incluso al solicitar y recibir la ciudadanía uruguaya.

Más recientemente, estos derechos han sido revocados. El Estado ha endurecido su lenguaje, definiendo con más frecuencia a los ciudadanos legales como extranjeros. Y su pasaporte ya no ofrece la misma protección, enfrentando desafíos al viajar y el temor de ser deportada al país de su nacionalidad declarada en su pasaporte (Tayikistán). Como esta información es falsa, representa un riesgo evidente. También ha perdido su derecho a visitar su país de nacimiento ya que no tiene un documento válido que le permita visitar a su familia, incluidos sus propios padres, ya que no posee un documento que indique la verdadera ciudadanía (uruguaya).

SOLUCIONES / PROPUESTA

Proyectos de Ley

Dos propuestas legislativas en Uruguay buscan abordar los problemas de apatridia y nacionalidad. El primer proyecto de ley, centrado en la interpretación de la Constitución, propone extender la nacionalidad a los ciudadanos legales, abordando las deficiencias de Uruguay en la implementación de legislación sobre apatridia y restaurando la nacionalidad a aquellos privados injustamente de ella. El segundo proyecto de ley, menos exhaustivo, sugiere que los pasaportes para los ciudadanos legales indiquen su condición uruguaya, aunque con limitaciones. A pesar de revisiones parlamentarias detalladas y aportes académicos, estos proyectos enfrentan desafíos para progresar, destacando la necesidad de una mayor transparencia en el proceso legislativo y

subrayando los debates en curso sobre nacionalidad, ciudadanía y derechos humanos en Uruguay.

En 2021, se presentaron dos proyectos de ley en el Parlamento. Uno busca interpretar la Constitución, que, como sabemos, no menciona la nacionalidad, salvo por el hecho de que no puede perderse por los ciudadanos naturales. Basado en el vacío de la Constitución y en el hecho de que la doctrina actual que ordena negar la nacionalidad a los ciudadanos legales surge solamente de opiniones legales secundarias, un proyecto de ley propone extender la nacionalidad a todos los ciudadanos, remediando la falla de la legislación de implementación de Uruguay sobre apatridia y restaurando la nacionalidad a aquellos privados arbitrariamente o negados de la misma. El otro proyecto de ley es un remedio técnico que no aborda la apatridia. Solamente propondría una solución para que los pasaportes uruguayos de los ciudadanos legales identifiquen a los ciudadanos legales como uruguayos, con algunas limitaciones proporcionadas a continuación.

En 2021, se presentó un proyecto de ley titulado "Derecho a la Ciudadanía en Igualdad: Interpretación de los artículos 77 y 81 de la Constitución de la República" al Parlamento uruguayo. Durante los últimos dos años, ha pasado por numerosas audiencias dentro del Comité de Derechos Humanos del Parlamento, durante las cuales varios diputados han solicitado repetidamente información adicional a las agencias gubernamentales y expertos académicos. A pesar del examen y discusión exhaustivos que ha recibido el proyecto de ley, su aprobación antes de las próximas elecciones parece poco probable. Sin embargo, si se aprobara, representaría un paso significativo hacia adelante. El proyecto de ley tiene como objetivo abordar y resolver problemas relacionados con la apatridia y restauraría la nacionalidad a los ciudadanos legales, corrigiendo así un problema de larga data en la ley uruguaya.

Esta propuesta legislativa clarifica las ambigüedades legales de larga data resultantes de la Ley N° 16.021 y la Ley N° 19.362. Ambas leyes fueron originalmente creadas para abordar la nacionalidad de los hijos o la ciudadanía de los nietos de ciudadanos nacidos en Uruguay. Hoy en día, alguna confusión resulta de leer las leyes de manera más amplia de lo que se pretendía. Por lo tanto, aseguraría que todos los ciudadanos sean considerados igualmente como nacionales

uruguayos. Además, extiende el derecho a la nacionalidad uruguaya a los hijos de ciudadanos naturalizados, que actualmente, simplemente debido a su edad, no tienen un camino legal para convertirse en ciudadanos, incluso si son apátridas o refugiados. El objetivo principal es aclarar las ambigüedades legales y las inconsistencias de larga data en las definiciones de nacionalidad y ciudadanía en Uruguay. Los cambios propuestos incluyen una redefinición de los criterios para ser considerado nacional uruguayo, que se extendería más allá del lugar de nacimiento para incluir a los hijos de individuos ya reconocidos como ciudadanos naturales. Además, reconocería como nacionales a aquellos que obtienen la Ciudadanía Legal (Carta de Ciudadanía) a través del Tribunal Electoral, de acuerdo con la Constitución uruguaya. El proyecto de ley también exige que los documentos de identificación, como las cédulas de identidad y los pasaportes, indiquen claramente la nacionalidad uruguaya y hagan referencia al número de ley. La promulgación de esta ley sería efectiva inmediatamente después de su promulgación.

Nuestra comprensión es que esta ley propuesta avanzará hacia el debate y la aprobación siempre y cuando los expertos académicos constitucionales permanezcan divididos. Los legisladores en Uruguay están ejerciendo, con razón, precaución para no exceder los límites constitucionales. No creemos que esto sea un problema, por supuesto, pero es otra razón por la cual una discusión temática sobre el tema, guiada por la Comisión, serviría a todas las partes en este debate actual.

Otro proyecto de ley fue presentado en el Parlamento uruguayo en 2021, dirigido específicamente al aspecto más agudo de la negación de la nacionalidad a los ciudadanos legales. Sin embargo, este proyecto de ley también ha tenido dificultades para avanzar significativamente, siendo constantemente remitido para una revisión adicional por parte de académicos y agencias. Los académicos legales, algunos de los cuales abogan por la opinión de que se requiere un plebiscito para enmendar la situación según la Constitución, han sido una barrera significativa para su avance. Sin embargo, mantenemos que un proyecto de ley interpretativo sería suficiente para abordar estos problemas.

La Comisión Parlamentaria de Constitución, Códigos, Leyes y Administración General que revisa este proyecto de ley específico recientemente solicitó y recibió informes de varios académicos legales y agencias sobre las implicaciones constitucionales y legales del proyecto de ley. A pesar

de las solicitudes de este grupo, esos informes, aunque fueron entregados al Parlamento, no se han proporcionado ya que no se consideran documentos públicos. Esto es un desvío de la transparencia y el gobierno abierto uruguayos. Esperamos que todos esos informes se hagan públicos pronto, tal vez como resultado de esta discusión temática.

El proyecto de ley propuesto, titulado "Libertad de Movimiento para los Ciudadanos Legales Uruguayos", fue presentado en septiembre de 2021. Tiene como objetivo garantizar que los ciudadanos legales uruguayos, al ejercer su ciudadanía, disfruten de los mismos derechos que los nacionales de la República, particularmente en lo que respecta a la identificación, la protección diplomática y la libertad de movimiento. El proyecto de ley promueve el principio de no discriminación y favorece interpretaciones que respalden la igualdad de derechos entre nacionales y extranjeros.

Artículo 1: Estipula que durante el ejercicio de su ciudadanía, los ciudadanos legales uruguayos deben tener los mismos derechos y prerrogativas que los nacionales de la República para fines de identificación, protección diplomática y libertad de movimiento.

Artículo 2: Para garantizar estos derechos, los documentos de viaje de los ciudadanos legales deben indicar su condición de nacionales, junto con el número de esta ley. Se autoriza al Poder Ejecutivo a actualizar los documentos de viaje emitidos previamente y a emitir certificados necesarios para facilitar la entrada en países que permitan la entrada libre a nacionales uruguayos. Además, se ordena a las agencias gubernamentales buscar soluciones bilaterales para conflictos administrativos en las fronteras.

Artículo 3: La ley entrará en vigencia a partir de la fecha de su promulgación por parte del Poder Ejecutivo.

La memoria explicativa adjunta destaca que desde 2015, Uruguay ha estado sujeto a las recomendaciones de la Organización de Aviación Civil Internacional, lo que requiere el campo de "Nacionalidad" en los documentos de viaje. Esta regulación ha limitado inadvertidamente la libertad de movimiento para los ciudadanos legales de Uruguay.

El proyecto de ley aborda la prolongada confusión terminológica entre "nacionalidad" y "ciudadanía" en la Constitución de Uruguay desde 1830. El proyecto señala que actualmente, Uruguay no ofrece un proceso de naturalización. Por lo tanto, las personas que no nacieron en Uruguay o no son descendientes de padres o abuelos uruguayos nunca pueden adquirir la nacionalidad uruguaya, sino solo la ciudadanía legal. Esta situación resulta en que los documentos de viaje de los ciudadanos legales muestren su país de origen en el campo de "Nacionalidad", lo que causa confusión en las fronteras internacionales y a menudo conduce a la negación de la entrada.

La memoria destaca que esta discrepancia tiene impactos personales y económicos en los ciudadanos legales, creando desigualdad entre ciudadanos legales y naturales. También subraya que esta limitación infringe los derechos humanos fundamentales, como la libertad física y la libertad de movimiento, que están protegidos tanto por leyes nacionales como internacionales.

Decretos Administrativos

Uno o más decretos administrativos podrían ser emitidos por el Poder Ejecutivo de Uruguay para abordar cuestiones clave en las prácticas de nacionalidad del país. La capacidad de Uruguay para llevar a cabo esto se evidencia mediante aplicaciones exitosas en el pasado, como los recientes cambios en las regulaciones de pasaportes bajo el Decreto N° 281/022. El uso de decretos demuestra la capacidad del gobierno para promulgar cambios regulatorios y sugiere el potencial de un nuevo decreto para equiparar los derechos de los ciudadanos legales con los de los nacionales, especialmente en contextos de viaje, aunque puede que no resuelva completamente las complejidades de la apatridia.

Deseamos discutir si un simple decreto administrativo, dentro del Poder Ejecutivo, podría resolver algunos de los aspectos más problemáticos de las prácticas de nacionalidad uruguayas. El poder de decreto se ha utilizado en el pasado, sin objeción, para modificar la información en los pasaportes y el proceso mediante el cual se emiten.

Por ejemplo, se han realizado cambios recientemente en la emisión de pasaportes, afectando especialmente a los nietos de ciudadanos uruguayos. El Decreto N° 281/022, aprobado el 31 de agosto de 2022, modificó las regulaciones relacionadas con la emisión de pasaportes comunes, documentos de identidad y de viaje.

Según este decreto, tienen derecho a solicitar un pasaporte las personas nacidas en Uruguay, los hijos de padres uruguayos nacidos en el extranjero y sus hijos, es decir, los nietos de uruguayos. En el caso de los nietos de uruguayos nacidos en el extranjero, esto está bajo la protección de la Ley N° 19.362, de fecha 31 de diciembre de 2015, que otorga el derecho a la ciudadanía natural, pero no a la nacionalidad. El decreto destaca que para estos ciudadanos, el pasaporte debe ser emitido de la misma manera que se emite para los nacionales uruguayos.

Un decreto en Uruguay es un instrumento legal emitido por el poder ejecutivo del gobierno, típicamente el Presidente o un Ministro, para promulgar regulaciones, medidas administrativas o para clarificar o interpretar leyes existentes. Dichos decretos tienen fuerza de ley y se utilizan para gestionar diversos aspectos de la gobernanza.

Los decretos pueden ser utilizados para una amplia gama de propósitos, como implementar o detallar disposiciones de nuevas leyes aprobadas por el legislativo, establecer procedimientos administrativos, cambiar estructuras organizativas dentro de los departamentos gubernamentales o ajustar regulaciones en respuesta a situaciones cambiantes. En el caso del Decreto N° 281/022, se utiliza específicamente para modificar regulaciones relacionadas con la emisión de pasaportes y documentos de viaje, adaptándolos a nuevas necesidades o circunstancias, como la ampliación de la elegibilidad a los nietos de ciudadanos uruguayos. Esto demuestra el papel del decreto en la actualización y refinamiento de la implementación de políticas.

Los académicos legales en Uruguay no están uniformemente de acuerdo con la posición doctrinal de que los ciudadanos legales no son nacionales. Alberto Pérez Pérez desafió esta visión tradicional, afirmando que en un estado democrático, la nacionalidad y la ciudadanía son idénticas. Abogó por una perspectiva alineada con los principios democráticos y el derecho

internacional e indicó que esa perspectiva es compatible con la ley constitucional y la historia uruguaya. Martín Risso Ferrand, más recientemente, insiste en que Uruguay debe trabajar para superar el "choque cultural" asociado con el control convencional y las obligaciones de tratados y aceptar la autoridad de la Comisión y la Corte Interamericana. Él enfatiza la necesidad de que los marcos legales uruguayos evolucionen, integrando normas internacionales de derechos humanos en la interpretación constitucional. En mayo de 2022, el Dr. Daoiz Gerardo Uriarte Araújo, profesor de la Universidad de la República y director del Instituto de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho, testificó ante el Parlamento y enfatizó la importancia del control de convencionalidad en las leyes de Uruguay, especialmente después del Fallo de la Corte Suprema 365 en 2009, destacando la naturaleza evolutiva de la nacionalidad y la ciudadanía y su impacto en los derechos humanos. Ese mismo día, el Dr. Diego Gamarra testificó que las metodologías constitucionales utilizadas para afirmar, después de 1946, que los ciudadanos legales no eran nacionales son defectuosas. Abogó por interpretaciones que protejan los derechos individuales, especialmente en el contexto de la apatridia y la ciudadanía.

Creemos que el Poder Ejecutivo tiene la capacidad inmediata de emitir un decreto que establezca que los ciudadanos legales sean tratados de la misma manera que los "nacionales uruguayos" al viajar, restituyendo a los ciudadanos legales una mayor protección diplomática, el derecho de retorno y el derecho de libre circulación. Si bien un decreto puede ser insuficiente para abordar los problemas inherentes a la implementación de las obligaciones de Uruguay en materia de apatridia, podría ayudar a los ciudadanos legales de otras maneras. Uno de esos cambios podría implementarse fácilmente, haciendo que los pasaportes de los ciudadanos legales uruguayos sean consistentes con los estándares internacionales, contenidos en la guía de la OACI, expresados de manera más clara en el manual de documentos de viaje legibles por máquina 9303 parte 3, sección 7.1. La ubicación actual del país de nacimiento y el código correspondiente para el país de nacimiento en los pasaportes de los ciudadanos legales parece ser un error conocido. Ese error, según la OACI, ocurre cuando el campo de "ciudadanía" (nacionalidad) informa incorrectamente el país de nacimiento en lugar de la ciudadanía.

Posiciones legales uruguayas alternativas

Algunas voces legales en Uruguay discrepan firmemente con la posición "doctrinal" que sostiene que los ciudadanos legales no son nacionales. Algunos académicos están desarrollando formas de avanzar dentro del marco legal constitucional y parlamentario uruguayo.

Por ejemplo, Alberto Pérez Pérez,³³ quien se desempeñó como Juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, escribió un artículo titulado "Los Ciudadanos Legales No Son Extranjeros", conmemorando el quincuagésimo quinto aniversario de la revista legal "La Justicia Uruguaya".³⁴ El enfoque del artículo del Dr. Pérez Pérez fue "el estatus legal de los ciudadanos naturalizados dentro del sistema legal" de Uruguay.

El Dr. Pérez Pérez identifica que existe una posición "ortodoxa" (a la que hemos llamado la posición mayoritaria o doctrinaria en esta solicitud a la Comisión) aceptada desde la década de 1940 y asociada con Justino Jiménez de Aréchaga, que ve la nacionalidad y la ciudadanía como conceptos distintos y heterogéneos. La nacionalidad se ve como teniendo un carácter real o sociológico, mientras que la ciudadanía tiene un carácter legal. El Dr. Pérez Pérez critica este punto de vista y lo rechaza.

Pérez Pérez en cambio afirma que "los conceptos de nacionalidad y ciudadanía son idénticos, al menos en un estado democrático." Pérez Pérez atribuye esta visión al "pensamiento democrático, fundamentalmente de Rousseau, consagrado en las revoluciones del siglo XVIII en América del Norte y Francia, y en el siglo XIX en América Latina, y que en mi opinión sigue siendo válido como interpretación de nuestros textos constitucionales, desde 1830 hasta el presente."

³³ Alberto Pérez Pérez fue un destacado académico uruguayo en derecho, defensor de los derechos humanos y una figura influyente en el derecho constitucional. El recorrido académico de Pérez Pérez estuvo marcado por logros notables. Se graduó con honores como abogado en la Facultad de Derecho de la Universidad de la República en 1960. Más tarde, realizó estudios adicionales en Estados Unidos, obteniendo una Maestría en Derecho Comparado de la Universidad de Columbia. Fue elegido Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República en 1973, pero fue rápidamente destituido tras la intervención de la dictadura militar en la universidad. Regresó a este cargo en 1984, sirviendo hasta 1985. Pérez Pérez fue notablemente Juez en la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

³⁴ [Alberto Pérez Pérez, "Los ciudadanos legales no son extranjeros," 111 La Justicia Uruguaya 297 \(2009\).](#)

Pérez Pérez indica que la base filosófica y legal del derecho uruguayo y la evolución histórica de las Constituciones de América del Sur, particularmente las disponibles para los constituyentes uruguayos en 1829, indican que los constituyentes (que en español equivalen a redactores) de la Constitución querían que todos los uruguayos fueran iguales en lo que hoy llamamos nacionalidad. El Dr. Pérez Pérez comienza con la Constitución de Cádiz, la Constitución de 1812, redactada durante la Guerra de Independencia cuando gran parte de España estaba ocupada por Francia napoleónica. Los españoles, habiéndose retirado a Cádiz, ofrecieron al mundo una de las constituciones liberales originales. La constitución española, con la que los constituyentes estaban íntimamente familiarizados, ofrecía a los extranjeros que obtenían una carta de naturalización la oportunidad de convertirse no solo en españoles, primero, y luego, si lo deseaban, en ciudadanos españoles. Para pasar de un estado naturalizado a ciudadano, los nuevos españoles debían obtener una "carta especial de ciudadanía".

El término nacionalidad, nos informa Pérez Pérez, no era de uso común en 1812, ni siquiera en 1829. El modelo gaditano se siguió en las Constituciones de México, Colombia, Perú, Bolivia, Ecuador, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Honduras, República Dominicana y Costa Rica.

Pérez Pérez concluye, por supuesto, que:

Como se expuso al principio (supra, párr. 2-c), a nuestro juicio los conceptos de nacionalidad y ciudadanía son idénticos (o coinciden plenamente), al menos en un Estado democrático como la República Oriental del Uruguay. En consecuencia, todos los ciudadanos (es decir, tanto los legales como los naturales) forman, en conjunto, una categoría que se opone a la de extranjeros. ***Ello es así tanto en caso de que a todos los ciudadanos les llamemos "nacionales", como en el caso de que (por determinadas razones de texto constitucional en nuestro país) reservemos este vocablo para distinguir a los ciudadanos naturales, y designemos a los ciudadanos legales como "naturalizados". En otras palabras, todo nacional es ciudadano y todo ciudadano es nacional (o "naturalizado"), aún cuando no todos ellos puedan ejercer los derechos políticos o de ciudadanía activa.***

Pérez Pérez argumenta que los ciudadanos legales eran, al menos en efecto, originalmente "nacionales" en Uruguay por cuatro razones.

- a. Esta posición concuerda con las concepciones liberales y democráticas que inspiraron la constitución uruguaya desde los constituyentes de 1829.
- b. No hay evidencia de que los constituyentes originales o posteriores distinguieran entre nacionalidad y ciudadanía.
- c. Un uso adecuado de la metodología interpretativa constitucional uruguaya, irónicamente desarrollada en gran parte por Justino Jiménez de Aréchaga, respalda que los ciudadanos legales no son extranjeros. Al menos, Pérez Pérez indica que no puede encontrar ninguna interpretación de la constitución uruguaya utilizando la metodología oficial que respalde la negación de la nacionalidad para los ciudadanos legales.
- d. Finalmente, más importante que nunca dado el creciente peso del control de convencionalidad en el sistema interamericano, negar la nacionalidad a los ciudadanos legales es contrario al derecho internacional público, tanto consuetudinario como convencional.

El Dr. Pérez Pérez desarrolla y respalda cada uno de estos cuatro puntos, pero la lógica y la evidencia a su favor son abrumadoras. Su trabajo respalda la posición de que la revocación arbitraria de la nacionalidad uruguaya para los ciudadanos legales en 1994 es una violación del derecho internacional.

Más recientemente, en el artículo "*Hacia una nueva interpretación constitucional. La realidad en Uruguay*",³⁵ el Dr. Martín Risso Ferrand examina críticamente la evolución de la interpretación constitucional en Uruguay. Risso Ferrand aboga por un enfoque hermenéutico ampliado que incluya normas y principios internacionales de derechos humanos. Insta a sus colegas a ir más allá del tradicional método "lógico sistemático teleológico". Destaca la influencia de las

³⁵ Martín Risso Ferrand, *Hacia Una Nueva Interpretación Constitucional: La Realidad en Uruguay*, 12 *Estudios Const.* no. 1 (2014), <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002014000100006>.

afiliaciones políticas e ideológicas en las decisiones legislativas y judiciales, señalando una tendencia preocupante en la que el cumplimiento constitucional es a menudo secundario a los objetivos políticos. En estos casos, Risso Ferrand observa un cambio gradual en el poder judicial hacia un enfoque más centrado en los derechos humanos, particularmente en los casos de amparo médico, aunque este cambio no es adoptado de manera uniforme, y subraya la necesidad de una reforma integral de la hermenéutica constitucional, abogando por un enfoque que integra el derecho internacional de los derechos humanos y respeta la naturaleza dinámica de la interpretación jurídica para mantener el estado de derecho y defender las normas constitucionales y de derechos humanos en Uruguay.

De mayor importancia para esta solicitud de una audiencia temática, Risso Ferrand sugiere incorporar elementos adicionales para hacer el método más completo y aplicable a contextos modernos. Estos elementos, enumerados a continuación, requieren la incorporación de las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, descritas anteriormente en esta solicitud, y creemos que exigen la restauración de la nacionalidad y la reparación de la Ley 19.682.

Incorporación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos: Risso Ferrand enfatiza la importancia de integrar el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y los principios de derechos humanos en la interpretación constitucional. Esto incluye respetar el principio de preferir interpretaciones que mejor protejan y garanticen los derechos humanos, independientemente de si provienen del derecho constitucional o del derecho internacional.

Rol de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH): Los fallos y criterios interpretativos generales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos deben ser considerados en el proceso de interpretación, especialmente en asuntos relacionados con los derechos humanos. Esto implica un equilibrio entre adherirse estrictamente a estos criterios y considerarlos como una guía significativa, aunque no única.

Control de Convencionalidad: Este concepto se refiere al deber de todas las autoridades públicas de garantizar que las leyes y acciones internas sean compatibles con la

Convención Americana sobre Derechos Humanos y sus instrumentos complementarios. Risso Ferrand discute diferentes respuestas lógicas a este control, enfatizando la necesidad de conciliar el derecho interno con los estándares internacionales de derechos humanos.

Aplicación de Principios en la Interpretación Constitucional: Los principios en el derecho constitucional requieren una forma de interpretación activa y comprometida. No se aplican mecánicamente ni de manera pasiva, sino que requieren que el intérprete tome una postura en cada caso específico, alineando su interpretación con los valores más amplios representados por estos principios.

Risso Ferrand identifica un tema que debería ser de discusión clave en la temática solicitada. Aquellos de nosotros que trabajamos en Uruguay a menudo procedemos bajo la suposición de que los políticos y académicos legales uruguayos, provenientes de una tradición legal dedicada a los derechos humanos, la justicia social, la estabilidad política y la equidad económica, aceptan el derecho internacional, el papel de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la función de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el concepto de control de convencionalidad. Risso Ferrand nos informa que esto puede no ser siempre correcto.

En este artículo, por ejemplo, identifica el "choque cultural" experimentado en Uruguay al tratar con las sentencias de tribunales internacionales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). Este fenómeno se deriva principalmente de la perspectiva histórica y nacional que desafía la aceptación de la supremacía de los tribunales internacionales sobre la corte suprema del país. A pesar de la aceptación soberana de Uruguay de la jurisdicción de los órganos interamericanos apropiados, ejemplificada en 1985 cuando Uruguay ratificó por unanimidad la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) a través de sus órganos legislativos, la noción de un tribunal internacional que supera la jurisdicción nacional encuentra resistencia.

Risso Ferrand nos ayuda a entender que esta resistencia tiene profundas raíces en las visiones tradicionales de la soberanía del estado uruguayo, donde la corte suprema nacional y el

Parlamento se ven como las autoridades más altas en materia de ley y política uruguaya. La tradición cultural y legal en Uruguay ha mantenido durante mucho tiempo la primacía de los marcos legales nacionales, lo que hace que la deferencia a normas y sentencias internacionales que al principio parecen inusuales o desconocidas para los uruguayos sea un concepto difícil de asimilar.

El conflicto surgido de este choque cultural no es meramente judicial, sino que se extiende al ámbito de consideraciones pre-judiciales. Según Risso Ferrand, implica un choque entre las normas constitucionales establecidas y las obligaciones impuestas por el derecho internacional, específicamente la CADH y la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. La Convención de Viena, de la que Uruguay es parte, aclara que los tratados internacionales como la CADH son vinculantes para los signatarios, complicando aún más el debate entre la ley nacional e internacional.

La observación de Risso Ferrand sugiere que el poder judicial y la comunidad legal uruguaya están en una encrucijada. Por un lado, hay una necesidad de honrar los compromisos internacionales y reconocer la autoridad del derecho internacional de los derechos humanos. Por otro lado, existe una tensión inherente en renunciar a aspectos de la soberanía nacional y a prácticas legales tradicionales.

Estamos aquí hoy, como representantes de los ciudadanos legales y los inmigrantes, para decir que no hay más tiempo que perder para que Uruguay cumpla con sus compromisos de poner fin a la apatridia, reparar la Ley N° 19.682, abordar la revocación arbitraria y la negación de la nacionalidad a los ciudadanos legales, y descartar las cuestionadas interpretaciones constitucionales e históricas como razones por las que Uruguay no puede cumplir con las normas internacionales modernas de nacionalidad. A pesar de la remanente resistencia cultural, Uruguay debe asegurar el cumplimiento y tenemos fe en el compromiso inherente de Uruguay con la justicia y la igualdad. Uruguay es una sociedad justa y progresista, por lo que esta discusión temática, que explora cada uno de los problemas identificados en esta solicitud, probablemente resulte en un enfoque consensuado para el cumplimiento de las normas internacionales.

En mayo de 2022, el Dr. Daoiz Gerardo Uriarte Araújo, profesor en la Universidad de la República y Director del Instituto de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho, ofreció sus puntos de vista sobre el tema de la nacionalidad y su impacto en la apatridia en Uruguay.³⁶ El Dr. Uriarte cree que todas las leyes e interpretaciones constitucionales en Uruguay, después del Fallo de la Corte Suprema 365 en 2009,³⁷ deben pasar por el control de convencionalidad antes de ser analizadas por constitucionalidad.

Uriarte afirmó que todas las partes interesadas reconocen, desde la Conferencia de La Haya de 1930, que existe un esfuerzo internacional para unificar nacionalidad y ciudadanía. Separarlos a menudo resulta en violaciones de los derechos humanos y dificultades internacionales. Citando el hecho de que Uruguay abordó la nacionalidad con dos leyes interpretativas, Ley N° 16.021 y Ley N° 19.632, Uriarte dijo: "a menudo, las leyes interpretativas necesitan ser reinterpretadas" porque "hay una evolución en el concepto de nacionalidad y ciudadanía".

La nacionalidad, nos dicen, "se basa normalmente en un vínculo especial entre el individuo y el Estado" y no está con "la tierra". El vínculo examinado, según el Dr. Uriarte, es el enlace del individuo con el Estado como organización. De extrema relevancia para la discusión temática propuesta, Uriarte proporcionó un testimonio extendido sobre el derecho a una nacionalidad y las obligaciones del Estado en relación con la apatridia.

En el derecho moderno, como decía, la nacionalidad, a determinados efectos, se identifica con la ciudadanía. Según las convenciones internacionales derivadas de las situaciones de refugio y apatridia, los Estados pueden y deben reconocer y otorgar la nacionalidad a personas que no han nacido en el país ni tienen un vínculo sanguíneo con él. Esto tiene que ver con la protección. ¿Por qué? Porque la normativa internacional exige que todo el mundo tenga una nacionalidad. Nosotros decimos que el derecho a la nacionalidad es uno de los que Cassinelli Muñoz llamaba derechos subjetivos perfectos. ¿Por qué? Porque no admiten limitación. Uno no puede tener la nacionalidad a medias. Uno tiene nacionalidad o no. Es como el derecho a la vida, a la integridad física, a la personalidad. Uno no puede limitarlos. Es más, la normativa internacional, en el artículo 27 de la

³⁶ Daoiz Gerardo Uriarte Araújo, Derecho a la Ciudadanía en Igualdad Interpretación de los artículos 77 y 81 de la Constitución de la República, Comisión de Derechos Humanos, Carpeta N.° 2123 de 2021, N.° 871 de 2022, (11 de mayo de 2022).

³⁷ Blanca Stela Sabalsagaray Curutchet, Sentencia N° 365, Corte Suprema de Justicia de Uruguay, (19 de octubre de 2009), Ficha 97-397/2004.

Convención Americana sobre Derechos Humanos, dice expresamente que en los estados de excepción hay derechos que no pueden ser limitados. Se admite que uno puede limitar la libertad ambulatoria, la libertad de prensa, pero no puede limitar el derecho a la vida, a la integridad física, a la libertad de pensamiento; **y no puede limitar el derecho a la personalidad ni a la nacionalidad.**

La conclusión de Uriarte es directa y simple. "Cuando surgen situaciones en nuestro país de personas que están apátridas", dijo, "tenemos la obligación de otorgarles la nacionalidad para resolver este problema, por ejemplo, en el caso de los refugiados, para que puedan tener derecho a un pasaporte".

El Dr. Diego Gamarra, profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica del Uruguay, también ofreció su análisis sobre nacionalidad y ciudadanía a la Comisión de Derechos Humanos ese mismo día.³⁸ El Dr. Gamarra comienza señalando que el concepto de nacionalidad se menciona solo dos veces en la Constitución de Uruguay. Las referencias son tan tangenciales que la nacionalidad no es un concepto sujeto a una regulación constitucional detallada. Gamarra descarta la metodología constitucional empleada por Justino Jiménez de Aréchaga, primero en 1946, como insostenible y una que debería ser descartada. Una comprensión consistente e integral de la Constitución indica que los ciudadanos legales no son ni fueron extranjeros y que tenían los incidentes de lo que hoy llamaríamos nacionalidad.

Gamarra deja claro que si se acepta que la pregunta de si los ciudadanos legales son nacionales es incierta, la metodología uruguaya indica que cuando el intérprete se enfrenta a diferentes interpretaciones razonables, el intérprete debería optar por aquella que protege más los derechos individuales. Dado que afirmar que los ciudadanos legales son nacionales conduce a que esos ciudadanos uruguayos tengan libertad de movimiento, protección diplomática, protección contra la separación familiar en las fronteras y apatridia, se debe aceptar la interpretación de que los ciudadanos legales son nacionales como la interpretación adecuada.

³⁸ Doctor Diego Gamarra, representante del Departamento de Derecho de la Universidad Católica del Uruguay, Derecho a la Ciudadanía en Igualdad Interpretación de los artículos 77 y 81 de la Constitución de la República, Comisión de Derechos Humanos, Carpeta No. 2123 de 2021, No. 871 de 2022, (11 de mayo de 2022)

La discusión temática no se está solicitando para resolver asuntos internos de interpretación constitucional. Puntos de vista como los proporcionados aquí por el Dr. Pérez Pérez, el Dr. Risso Ferrand, el Dr. Uriarte y el Dr. Gamarra podrían considerarse en dicha discusión. La razón por la que se incluyen aquí es asegurar que la Comisión entienda que muchos académicos y políticos legales en Uruguay creen que los ciudadanos legales son y han sido nacionales. Cuando estas opiniones se combinan con la práctica de emitir pasaportes a los ciudadanos legales que los identificaban como uruguayos hasta que la práctica cambió en 1994, así como las comunicaciones internacionales a la Liga de las Naciones que indican que los ciudadanos legales eran nacionales, aumenta la probabilidad de que Uruguay privara arbitrariamente a sus ciudadanos legales de nacionalidad en 1994. Toda esta evidencia, a medida que se acumula, demuestra la necesidad urgente de una discusión para remediar la inadecuación de la Ley N° 19.682 en la medida en que otorga ciudadanía legal para poner fin a la apatridia. Al mismo tiempo, la discusión debería incluir, dada la apertura y la relevancia del tema para todas las partes, la revocación y negación arbitrarias de la nacionalidad que comenzaron en 1994.

PARTICIPANTES SUGERIDOS

Para resolver la contradicción en la implementación de las obligaciones de Uruguay para acabar con la apatridia, discutir la Ley N° 19.682 y su afirmación de que el estatus de ciudadanía legal pone fin a la condición de apatridia a pesar de carecer de nacionalidad, y, dado que el tema está abierto, discutir si los ciudadanos legales tuvieron su nacionalidad revocada arbitrariamente y luego negada desde 1994, proponemos invitar a las siguientes agencias o partes.

- Ministro del Interior, Nicolás Martinell.
- Ministro de Relaciones Exteriores, Omar Pagliarini.
- Ministro de Defensa, Javier García (Autoridad de Aviación Civil – DINACIA – es la contraparte nacional de la OACI).
- Presidenta del Instituto de Derechos Humanos, Jimena Fernández.
- Presidente de la Comisión Parlamentaria de Derechos Humanos, Oscar Amigo.

- Presidente del Tribunal Electoral, Wilfried Penco.

CONCLUSIÓN

Una revisión de las obligaciones internacionales de Uruguay, el compromiso de la Organización de los Estados Americanos y esta Comisión para acabar con la apatridia, así como las opiniones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, demuestran la importancia de un debate exhaustivo sobre nacionalidad, ciudadanía, apatridia y derecho internacional. El problema que guía la discusión es la contradicción en la Ley N° 19.682 de Uruguay, que declara que el estatus de ciudadanía legal en Uruguay pone fin a la apatridia mientras Uruguay niega que los ciudadanos legales sean nacionales. Pero la discusión permitiría a las partes considerar los fallos más amplios de la Corte sobre nacionalidad y si la nacionalidad de los ciudadanos legales fue revocada arbitrariamente en 1994.

Como se indicó al principio de esta solicitud, es esencial que tanto las entidades estatales como no estatales en Uruguay, junto con una amplia representación de la sociedad civil, examinen colaborativamente las inconsistencias existentes y identifiquen soluciones viables o reconozcan posibles interpretaciones erróneas en asuntos constitucionales relacionados con la negación de la nacionalidad a los ciudadanos legales. Este discurso colaborativo es vital para todas las partes involucradas, la sociedad civil, el estado y los organismos internacionales, para avanzar en acuerdo o reconocer sus diferencias.

Reiteramos que esperamos que a través de estas discusiones podamos evitar la necesidad de buscar medidas cautelares o presentar quejas ante esta Comisión. Esa es nuestra esperanza, aunque probar esa esperanza solo puede ocurrir si se concede esta solicitud.