Red de las Naciones Unidas sobre la migración
Trabajando mejor juntos

OIM ONU MIGRACIÓN

PNUD

CONVERSATORIO: Ciudadanía Legal

22 Febrero 2022, Montevideo

Relatoría

1. ¿Por qué es necesario adaptar la legislación de acceso a la nacionalidad?

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) recomienda la adopción de un significado universal de la identidad legal de los individuos, otorgando la protección de todas las personas y el libre ejercicio de sus derechos más elementales como tener un nombre, sexo y edad legalmente reconocida desde el nacimiento hasta la muerte y una nacionalidad que le ampare en su derecho a la movilidad y libre circulación. En la actualidad existen unas 1.2 billones de personas alrededor del mundo que no cuentan con pruebas verificables de identidad, lo que los deja particularmente expuestos a la desprotección, la exclusión y la pobreza. En tal sentido, los Objetivos de Desarrollo Sostenible precisamente apuntan a que para el 2030 los Estados puedan "Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas" (meta 10.7) y "*proporcionar acceso a una identidad jurídica para todos, en particular mediante el registro de nacimientos*" (meta 16.9). En el Uruguay existe un amplio reconocimiento de la identidad y se trata de una meta alcanzada con un 99.8% de los niños y niñas menores de 5 años registrados por la autoridad civil. Sin embargo, recientemente se han reportado inconvenientes vinculados a la identidad de los extranjeros residentes en Uruguay, especialmente aquellos bajo el instituto de la ciudadanía legal y su vínculo con la nacionalidad uruguaya.

La vigente Constitución de Uruguay menciona la nacionalidad únicamente en el Art. 81: "*La nacionalidad no se pierde ni aún por naturalizarse en otro país, bastando simplemente, para recuperar el ejercicio de los derechos de ciudadanía, avecinarse en la República e inscribirse en el Registro Cívico. La ciudadanía legal se pierde por cualquier otra forma de naturalización ulterior*". La interpretación jurídica – dominante[1] - de este artículo establece una distinción entre aquellos ciudadanos naturales y legales (Art. 73), siendo poseedores de la nacionalidad únicamente los primeros. El Art. 74 establece que: "*Ciudadanos naturales son todos los hombres y mujeres nacidos en cualquier punto del territorio de la República. Son también ciudadanos naturales los hijos de padre o madre orientales, cualquiera haya sido el lugar de su nacimiento, por el hecho de avecinarse en el país e inscribirse en el Registro Cívico*". En 1989 se aprueba la denominada "Ley Ortiz" (16.021) que define el otorgar la ciudadanía natural a quienes nacen

[1] Esta lectura fue originalmente planteada por el Dr. Jiménez de Arechaga y cuenta con la aceptación de destacados constitucionalistas de la actualidad.

en el territorio o sus hijos e hijas. Por su parte la ley 19.362 de 2015 extiende el derecho a ciudadanía natural también a nietos y nietas de orientales nacidos en el exterior.

Según una parte de la doctrina no es posible que un extranjero, que no sea hijo/a o nieto/a de nacionales uruguayos, acceda a la nacionalidad uruguaya a través de un proceso de naturalización. Esto es señalado por otra parte de la doctrina internacional como un caso atípico, ya que normalmente todos los países tienen algún mecanismo de adquisición de nacionalidad por naturalización. No obstante, es frecuente algún tipo de diferenciación entre entre personas que gozan de ciudadanía natural por ser originarias del territorio (o descendiente de) y quienes la adquieren a través de procesos de naturalización, por ejemplo, en algunos regímenes las personas naturalizadas tienen restringidos ciertos derechos políticos. En el caso de Uruguay los ciudadanos legales están impedidos de acceder al cargo de Presidente y Vicepresidente de la República (Art. 151) y se establecen restricciones, aunque menos estrictas, para ser miembro de la Suprema Corte de Justicia (Art. 235) que exige "*diez años de ejercicio* (de la ciudadanía legal) *y veinticinco años de residencia en el país*". Esto ha conducido a algunas interpretaciones que llevan a compatibilizar la denominada ciudadanía legal como una forma de naturalización, por ende, con una forma de acceso a la nacionalidad.

Según una común interpretación del derecho internacional no existe diferencia entre ciudadanía y nacionalidad, ambos son vínculos jurídicos entre el individuo y el Estado. En tal sentido, el Código Civil en su Art. 22 establece que la ley "*no reconoce diferencia entre orientales y extranjeros, en cuanto a la adquisición y goce de los derechos civiles*", por lo que se presta a la interpretación de que los ciudadanos legales son nacionales orientales de pleno derecho.

2. ¿De qué manera impacta la ciudadanía legal en el ejercicio pleno de derechos de las personas migrantes? ¿Quiénes son los beneficiaros directos e indirectos de esta modificación?

A este dilema jurídico que se retrotrae a la primera Carta Magna donde establecía que "*los ciudadanos del Estado Oriental del Uruguay son naturales o legales*" (Art. 6) y posteriormente agrega que "*todo ciudadano es miembro de la soberanía de la Nación*" (Art. 9) y que se mantienen prácticamente intactos (art. 73 y 77 respectivamente) ha tenido implicancias prácticas que motivan la reflexión por afectar derechos humanos básicos como el ejercicio efectivo del derecho a la identidad y a la nacionalidad. Uruguay ha sido un firme defensor y promotor del reconocimiento internacional a los derechos humanos por lo que la existencia de vulneraciones de alguno de estos exige una pronta actuación desde el plano jurídico. [2]

[2] Desde el punto de vista normativo Uruguay registra avances en garantizar una movilidad segura, ordenada y regular con enfoque de derechos humanos, y eso se ve expresado a través de la Ley de Migraciones N°18.250 aprobada en 2008; el Decreto de Reglamentario 394/09 aprobado en 2009 que describe las condiciones específicas de ingreso, egreso y permanencia; la Ley Derecho al Refugio y a los Refugiados N°18.076 aprobada en 2006; Ley Obtención de residencia permanente a familiares de nacionales de los Estados Partes y Asociados del Mercosur N°19.254 aprobada en 2014; Ley Ciudadanía Natural N° 19.362 aprobada en 2015; Ley Reconocimiento y Protección al apátrida N° 19.682 aprobada en 2018; y el Documento Marco sobre Política Migratoria en Uruguay aprobado en 2016. Normativa que es complementaria a los derechos que garantiza la Constitución de la República para toda la población residente en el país sin distinción de estatus migratorio, en cuanto al acceso a la educación, la salud, el trabajo, la seguridad social y la vivienda. Asimismo, frente a nuevos flujos migratorios, en los últimos años el país ha impulsado una política de documentación rápida y segura para los migrantes y la firma de acuerdos bilaterales que contribuyen a facilitar su regularización.

En 2005, los 188 Estados miembros de la OACI aprobaron la nueva norma de que todos los Estados debían comenzar a expedir pasaportes de lectura mecánica con arreglo al Doc. 9303, no más allá del año 2010. A más tardar para el año 2015 debían haber caducado todos los documentos de viaje que no son de lectura mecánica como así lo hizo el Uruguay[3]. Estos cambios suponían el registro de la nacionalidad del individuo en los pasaportes, lo que en el caso de Uruguay conllevó a que se dispusiera que en el caso de los ciudadanos legales se consignaría bajo nacionalidad la de su país de origen. Luego de un breve período donde se imprimía "Uruguay" en los pasaportes de los ciudadanos legales, se comenzó a implementar por parte de la Dirección Nacional de Identificación Civil el dictamen 08/2013 "*en el sitio asignado a la nacionalidad de su titular se consigna el lugar geográfico de su nacimiento*". Esto trajo una serie de inconvenientes para los ciudadanos legales en el extranjero vinculado a su protección consular, regímenes de visado y situaciones aún más complejas cuando comprendía a menores de edad dado que estos tienen la ciudadanía suspendida (Art. 80) hasta la mayoría de edad, por tanto, son considerados extranjeros hasta los 18 años. El caso de los menores es particularmente preocupante dado que deben viajar con documentos de su país de origen, muchas veces distinto al de sus padres, siempre y cuando hayan podido acceder al mismo. A estas complejidades burocráticas se suma la incertidumbre de si serán considerados o no como uruguayos/as a la hora de viajar pudiéndose dar la situación de que la autoridad migratoria receptora dude de la propia veracidad del documento de viaje.

A este problema jurídico y burocrático-migratorio, con impacto tangible en su libre circulación y movilidad, al tiempo que la falta de garantías sobre su identidad legal y protección consular, se le agregan otros impactos que van desde el emocional al político, social y económico. Entre estos últimos surge como una problemática urgente los riesgos de discriminación, tanto dentro del territorio nacional como en el extranjero, existiendo reporte de casos donde autoridades migratorias extranjeras ponen en duda la propia legitimidad del documento de viaje uruguayo. Costos no previstos, viajes cancelados, pasajes perdidos, estadías y otros gastos económicos pueden adicionarse a los problemas antes citados. Existen casos de migración por motivos políticos por lo que no le resulta posible acceder o usufructuar su nacionalidad de origen, encontrándose en un total desamparo. No obstante, algo que los ciudadanos legales y sus representantes han mencionado en reiteradas ocasiones es el daño moral y el perjuicio emocional de verse envuelto en este tipo de situaciones que afectan su propia autopercepción de identidad nacional. Esto es particularmente patente entre aquellas personas que han crecido y vivido prácticamente toda su vida, compartiendo una misma cultura e identidad con el resto de los y las uruguayos.

Existe una viva discusión en torno a los posibles casos de riesgo de apatridia y/o problemas de confirmación de nacionalidad y también al impacto que pueda tener la adquisición de ciudadanía legal en personas que han obtenido la condición de refugiado en Uruguay. Por un lado, la Ley 19.682 de "Aprobación de normas para el reconocimiento y protección al apátrida" de 2018 establece que "*Toda persona apátrida tiene derecho a solicitar y recibir protección como tal en el territorio nacional*" (Art. 2) y define en su art. 1 que *" El término apátrida designará a toda persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación".*

[3] https://www.icao.int/publications/Documents/9303_p1_cons_es.pdf

Por su parte, esta condición de apátrida se cesará cuando o bien "*sea reconocida como nacional suyo por otro Estado*" o " *haya obtenido la ciudadanía legal en el país*" y posteriormente agrega que "*Las personas apátridas gozarán de facilidades para obtener la ciudadanía legal*" (Art. 15). Entre las pautas que condicionan dichas facilidades se encuentra el reconocimiento de la situación de apatridia por parte de la Comisión de Refugiados eximiendo de probar su nacionalidad, ingreso legal ni partida de nacimiento de su país de origen. La discusión surge entonces de si una persona que ha adquirido la ciudadanía legal podría ser considerada apátrida (sin nacionalidad) aún cuando la legislación específica asimila la adquisición de ciudadanía legal uruguaya a la adquisición de nacionalidad a efectos de cesar la situación de apatridia.

Por su parte la Ley 18.076 de Derecho al Refugio y a los Refugiados declara en su Art. 1 que "*Toda persona tiene derecho a solicitar y recibir refugio en el territorio nacional, en salvaguarda de su vida, integridad física, moral e intelectual, libertad y seguridad*". Posteriormente excluye de este derecho a "los ciudadanos uruguayos" (Art. 3) y establece que cesará su condición de refugiados "*si ha obtenido la ciudadanía legal uruguaya*" (Art. 6).

3. ¿Qué impactos podría tener la actualización normativa para el desarrollo del país?

La vinculación del Uruguay con las migraciones resulta palmaria, tanto como tierra de acogida durante diferentes oleadas inmigratorias desde tiempos coloniales y con importantes picos en el período finisecular y centenario de la independencia, al que se sumaría uno más reciente con características intrarregionales, como también por su contracara emigratoria, principalmente durante la segunda mitad del siglo XX. Ambas tendencias forjaron tanto la identidad como las capacidades nacionales. Así como la inmigración ha aportado esfuerzo e intelecto, la emigración ha supuesto una pérdida de capacidades para el país. En la actualidad el Uruguay se encuentra en una situación de estancamiento demográfico y desde hace unas cuantas décadas su población tiende al envejecimiento. Una migración bien gestionada resulta por tanto un factor de desarrollo por su aporte demográfico, cultural y económico, dada por las características de la población migrante que recibe Uruguay. Una población principalmente joven, en edades activas y con nivel de educación alto, lo cual enriquece la diversidad cultural y entre otros, atenúa el déficit entre personas activas y pasiva, reforzando la red de protección social.

En general se entiende que la política migratoria debe ser una política de Estado, íntimamente unida al desarrollo del país. Resulta claro que una adecuación normativa que simplifique, armonice y de coherencia a la política migratoria del país reportaría beneficios para las personas migrantes, pero sobre todo para el país en su conjunto. Contribuiría a la integración social de personas migrantes en edad económicamente activa, muchas de ellas con niveles altos de formación, y con potencial para la atracción de inversión. Por su parte, evitaría que población migrante que se ha instalado en Uruguay opte por irse del país al no poder gozar de plenos derechos. En última instancia, corregiría una asimetría en el tratamiento entre ciudadanos naturales y legales facilitando la integración, particularmente de los niños y niñas desde tempranas edades.

4. ¿Cuáles son los pasos a seguir para la actualización de la normativa?

En el fondo, la discusión remite al propio concepto de nacionalidad que le da el constituyente. Según algunas interpretaciones, la nación, para el caso de Uruguay, es esencialmente un fenómeno sociológico y no étnico o lingüístico como en otros casos. En última instancia, la nacionalidad es la pertenencia a un grupo humano definido y por ende excluyente. Como se dijo, existen diferentes interpretaciones jurídicas y políticas del tema en cuestión. Para algunos, el régimen constitucional vigente es claro y los extranjeros están restringidos de adquirir la nacionalidad uruguaya. Cualquier cambio en este sentido supondría, necesariamente, una modificación de la Carta Magna. Esto último refiere al problema de fondo, o sea al del acceso a la nacionalidad. Sin embargo, otros entienden que más allá del texto constitucional podría avanzarse por la vía interpretativa de la norma y solucionar, al menos, el problema más acuciante referido a documentos de viaje de ciudadanos y ciudadanas legales.[4] Esto supondría avanzar con alguno de los proyectos de ley propuestos tanto desde el oficialismo como la oposición, o alguna forma de síntesis entre ellos.

Cuadro resumen de posicionamientos

Acuerdo	Desacuerdo
Existe un problema puntual con la **documentación de viaje** de los ciudadanos legales que precisa una adecuación.	Las soluciones planteadas se sintetizan en los **proyectos de ley** del gobierno y la oposición. En ambos casos se requiere a su vez algún tipo de acuerdo con la **OACI**.
Existe un problema más general vinculado con el **acceso a la nacionalidad** y a la **naturalización** de extranjeros. Una amplia mayoría de los asistentes también resalta el problema de los posibles riesgos de apatridia.	Hay quienes piensan que se puede avanzar en **acceso a la nacionalidad** por vía interpretativa mientras que otros entienden que únicamente se puede avanzar en este sentido mediante una **reforma constitucional.**
Las migraciones son un elemento constitutivo de la **identidad nacional** y un factor determinante para el **desarrollo**.	No todos concuerdan que se deba avanzar en la **naturalización de extranjeros** para cumplir con los cometidos del desarrollo y que el actual **régimen migratorio** es satisfactorio. Otros hacen mayor énfasis en la **inclusión y la igualdad de derechos** entre ciudadanos naturales y legales.
Existe un grado alto de acuerdo sobre que la **política migratoria** es compleja, confusa y se encuentra poco sistematizadas. Artículos constitucionales, leyes, decretos y diversa reglamentación internacional por momentos contradictoria. Asimismo, varias **instituciones públicas** participan (JNR, DNIC, Corte Electoral).	Hay quienes sostiene que la **política migratoria** actual no es inclusiva, además de que no es entendida ni por nacionales ni extranjeros, existe confusión entre los diferentes **estatus migratorios**. Asimismo, esto trae dificultades y externalidad negativas que afectan particularmente a menores, apátridas y solicitantes de refugio.

[4] Según el objetivo 4 del Pacto Mundial para una Migración segura, ordenada y regular que propone "Velar por que todos los migrantes tengan pruebas de su identidad jurídica y documentación adecuada."