



PARLAMENTO
DEL URUGUAY

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Secretaría

XLIX Legislatura

**DEPARTAMENTO
PROCESADORA DE DOCUMENTOS**

Nº 1422 de 2023

Carpeta Nº 2123 de 2021

Comisión de
Derechos Humanos

DERECHO A LA CIUDADANÍA EN IGUALDAD

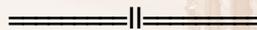
Interpretación de los artículos 77 y 81 de la Constitución de la República

**ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS
(ACNUR)**

Versión taquigráfica de la reunión realizada
el día 14 de junio de 2023.

(Sin corregir)

- Preside:** Señor Representante Oscar Amigo Díaz.
- Miembros:** Señoras Representantes María Fajardo Rieiro y Verónica Mato y señor Representante Eduardo Lust Hitta.
- Invitados:** Señor representante de ACNUR en Uruguay, Juan Ignacio Mondelli y señora Leticia Loureiro.
- Secretaria:** Señora Ma.Cristina Piuma Di Bello.
- Prosecretaria:** Señora Lourdes E. Zicari Rivero.



SEÑOR PRESIDENTE (Óscar Amigo Díaz).- Habiendo número, está abierta la reunión.

Recibimos a la delegación de Acnur, integrada por su representante en Uruguay, el señor Juan Ignacio Mondelli, y la señora Leticia Loureiro.

Bienvenidos a la Comisión de Derechos Humanos.

Nos convoca el interés en escuchar su posición y los elementos que nos puedan dejar acerca de un proyecto de ley, que ya tiene su tiempo en esta Comisión, denominado "Derecho a la Ciudadanía en Igualdad", que refiere a la situación de los ciudadanos legales aquí, en Uruguay, y lo que nosotros entendemos como un vacío legal -si se quiere-, o una situación en la que hay una discusión en torno al concepto de ciudadanía legal y su vínculo con la ciudadanía natural, o el ciudadano nacional, que expresa una visión un tanto particular del Estado uruguayo con respecto a la mayoría de los países del mundo en cuando a ese concepto.

La diputada Verónica Mato, junto con otros legisladores del Frente Amplio, avanzaron en esta iniciativa que hoy estamos tratando.

Vamos a escuchar una primera exposición de ustedes y después, seguramente, habrá una ronda de intercambio con los legisladores y legisladoras presentes.

SEÑOR MONDELLI (Juan Ignacio).- Muchísimas gracias, señor presidente.

En primer lugar, quisiera agradecer la invitación extendida a la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur) para participar de esta audiencia, y felicitar a los autores del proyecto de ley por abordar los desafíos que plantea la actual regulación de la ciudadanía legal y la práctica administrativa respecto a la adquisición de la nacionalidad uruguaya y la obtención de documentos que prueben nacionalidad, como los pasaportes. Realmente, es muy positivo que el proyecto busque abordar estas problemáticas asociadas.

De acuerdo con el mandato que le confiere la Asamblea General de las Naciones Unidas al Acnur, el interés de nuestra oficina en este proyecto es triple. En primer lugar, nos interesa porque apunta a prevenir y resolver las situaciones de apatridia, apoyando a los Estados a erradicarla; claramente, es un proyecto que se vincula también con este tema.

En segundo término, asegura que las personas refugiadas y apátridas encuentren facilidades para la naturalización, de acuerdo con las obligaciones internacionales asumidas por los Estados parte en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1951, y la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, de 1954, como Uruguay, que es Estado parte en esas convenciones. La naturalización es, ciertamente, una forma de inclusión legal y una solución duradera, en tanto favorece la integración local.

El tercer punto de interés para nuestra oficina -de acuerdo con nuestro mandato- es que el proyecto brinda a los Estados interesados asesoría técnica para la preparación y aplicación de leyes sobre nacionalidad.

Quizás, antes de entrar en algunos comentarios generales y particulares, sería necesario hacer una precisión de lenguaje, porque la temática está muy vinculada con su uso. Cuando utilice el término "nacionalidad" me voy a referir al vínculo jurídico entre una persona y un determinado Estado, y cuando use la palabra "ciudadanía" aludiré a la condición jurídica de una persona, referida a la titularidad y al ejercicio de los derechos políticos. Entonces, reitero que me referiré a "nacionalidad" en el sentido vínculo jurídico entre un Estado y una persona, y a "ciudadanía" relacionada con los derechos políticos.

Tal vez sería importante brindar una mirada general con relación a este proyecto y a cualquier otro que busque abordar este tema. Primero, pensamos que es necesario mirar esta cuestión de la ciudadanía legal desde un enfoque de derechos humanos; enseguida me voy a referir a eso. Segundo, debemos considerar las obligaciones internacionales del Uruguay con relación a la prevención y resolución de la apatridia. Tercero, es necesario mirar las mejores prácticas latinoamericanas relativas a la regulación de la nacionalidad. Cuarto, tenemos que diseñar una política de nacionalidad que, primero, contribuya a abordar los desafíos poblacionales de Uruguay; segundo, se alinee con una política migratoria y de asilo inclusiva y, tercero, evite un doble estándar en el tratamiento entre los nacionales de Uruguay que pueden naturalizarse en el extranjero sin perder su nacionalidad uruguaya y las personas extranjeras que no pueden adquirir la nacionalidad uruguaya. Las personas ciudadanas legales han contribuido notablemente al desarrollo y prosperidad de este país, y aunque muchas de ellas llegaron a ser notables, actualmente no son consideradas como uruguayas. El quinto punto de enfoque de la temática implica evitar en cualquier proyecto de ley, o en la regulación futura de la materia, las confusiones terminológicas que actualmente se ven entre los términos "nacionalidad" y "ciudadanía".

Dicho eso como mirada general, quizás podría precisar a qué me refiero con el enfoque de derechos humanos. Esto lo abordamos en el Taller sobre Derecho a la Identidad, Nacionalidad y Apatridia, que realizamos con la Institución Nacional de Derechos Humanos y la Corte Interamericana, días atrás. Ciertamente, el tema de la ciudadanía, o la nacionalidad en general, no puede ser vista solo como una cuestión de regulación de derecho público. Naturalmente, esto ha evolucionado a lo largo de los años a partir del desarrollo progresivo del derecho internacional de los derechos humanos, y hoy se reconoce en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos que todas las personas tienen derecho a la identidad y que ella está vinculada con el nombre, con la filiación, y también con la nacionalidad.

Entonces, la nacionalidad, como vinculada a la identidad, hace parte no solo de ese vínculo jurídico entre la persona y el Estado, sino también de cómo se define o considera esa persona de cara a su comunidad, a la sociedad y al Estado.

He visto versiones taquigráficas de reuniones anteriores de esta Comisión en las cuales algunas de las personas ciudadanas legales que forman parte del colectivo de Somos Todos Uruguayos ya se han referido a lo que implica no ser consideradas uruguayas, en términos de identidad. Así que no voy a referirme a eso, pero sí quiero resaltar que este es un derecho tutelado internacionalmente y en el ámbito regional por la Convención Americana.

Naturalmente, este tema de la nacionalidad también tiene puntos de contacto con el derecho a la nacionalidad y el derecho a cambiarla. No se puede pensar hoy ninguna regulación en materia de nacionalidad sin partir de reconocer que al mismo tiempo en que hay una prerrogativa del Estado de decir quiénes son y no son los que tienen la nacionalidad y cuáles son los criterios, los procedimientos o las modalidades para adquirir, por ejemplo, la naturalización, hay un derecho individual de la persona a cambiar de nacionalidad y a que el Estado respete ciertos límites en esa regulación. El Estado que regula la nacionalidad no puede generar apatridia; no puede discriminar ni vulnerar otros derechos humanos tutelados y, por supuesto, tiene que cumplir sus obligaciones internacionales en materia de tratados bilaterales y multilaterales de nacionalidad.

Ciertamente, el proyecto, en ese sentido, busca asegurar el derecho a la nacionalidad y también a la identidad, y ese es un aspecto muy positivo.

Para nosotros también es un proyecto que se vincula con lo que llamamos "soluciones duraderas", y en particular con la integración local de un refugiado o una persona apátrida en el país que lo reconoce como tal. En la actualidad, Uruguay tiene dos leyes de protección sobre esta temática que establecen que las personas refugiadas pueden adquirir la ciudadanía legal, y que en ese caso cesa el estatuto de refugiado o apátrida. Sin embargo, las convenciones sobre este tema establecen que eso ocurre solo si la persona llega a naturalizarse. Si en la actualidad la ciudadanía legal, en el contexto de esas leyes, es interpretada como haciendo cesar el estatuto de refugiado de persona apátrida sin que la persona hubiera adquirido la nacionalidad uruguaya no habría otra conclusión posible que considerar que la legislación entra en contradicción con el derecho internacional, en particular con las convenciones de refugiados y apátridas. ¿Por qué? Porque estas convenciones establecen la obligación de los Estados de facilitar la naturalización de las personas refugiadas y apátridas.

¿Esto qué significa? Uno, que la naturalización debe existir legalmente dentro del país, al menos para las personas refugiadas y apátridas y, dos, no solo que debe existir, sino que debe ser facilitada. ¿A qué me refiero con "facilitada"? Por ejemplo: muchos países que han regulado facilidades han reducido los plazos para la naturalización. Si a una persona extranjera se le piden tres o cinco años de residencia, a las personas refugiadas o apátridas se les pide un plazo menor. Esa es una facilidad, al igual que la reducción de costos -en los países que los tienen- u otro tipo de ayuda administrativa.

Otro punto -a nuestro juicio- también se vincula con la prevención y resolución de la apatridia. Hemos identificado casos de personas que han adquirido la ciudadanía legal, y hacer un estatuto que incluso a los ojos de algunos países de la comunidad internacional no quedaba claro, al menos en el pasado -hago un paréntesis: esto también se vincula con una práctica estatal inconsistente sobre si es o no es naturalización la ciudadanía legal-, ha generado cierta confusión sobre si lo que implicaba legalmente la ciudadanía legal era la naturalización. Algunos países extranjeros han pensado que así era, y como resultado han establecido la pérdida de la nacionalidad de origen de aquellas personas que adquirieron la ciudadanía legal. Esto tuvo como resultado que algunas personas -quizás pocas pero, ciertamente, los casos existen- que han perdido la nacionalidad de origen y tampoco son consideradas nacionales o personas naturalizadas en Uruguay, como resultado de no tener vínculos de nacionalidad con otros países han quedado en apatridia. Otras personas enfrentan riesgo de apatridia aun si no han llegado a ser apátridas, y muchas no pueden acceder a documentación que pruebe su nacionalidad, incluso si es la de origen, por razones de barreras legales o prácticas para obtener esa documentación en consulados. Como consecuencia, no pueden obtener una prueba de nacionalidad uruguaya -que, en realidad, de acuerdo con la visión actual nunca adquirieron- y tienen barreras prácticas para adquirir la prueba de la nacionalidad de su país de origen. Esta también es una meta de los países que se han propuesto erradicar la apatridia, como Uruguay, tanto a nivel internacional como regional.

Esto es lo que se refiere a algunos de los estándares aplicables, al derecho internacional de los derechos humanos, al derecho a la identidad, al derecho a la nacionalidad, a la obligación internacional de facilitar la naturalización de las personas reconocidas como refugiadas y apátridas, y a la prevención de la apatridia como obligación internacional y límite a la prerrogativa del Estado de abordar la nacionalidad.

Quizás, una sugerencia sería considerar las mejores prácticas latinoamericanas. En esta materia todos los países americanos permiten la naturalización de las personas extranjeras; subrayo "todos", salvo Uruguay. Aun en los países con legislaciones más restrictivas en materia de naturalización y nacionalidad esta es una posibilidad legalmente existente. Algunos países -como señalé- incluso han regulado el otorgamiento de

facilidades para la naturalización de las personas refugiadas apátridas. Es decir que no solo todos los países admiten la naturalización, sino que hay algunos que con base en sus obligaciones internacionales incluso han facilitado generar un mecanismo más sencillo para personas refugiadas y apátridas. Algunos países permiten, también, que los niños, niñas y adolescentes puedan naturalizarse antes de cumplir la mayoría de edad. Subrayo que en este último caso estamos hablando de mejores prácticas y no necesariamente de una obligación internacional.

Solo quiero hacer una referencia general. Naturalmente, el proyecto también tiene sus puntos de contacto con lo que es una política de migración y asilo inclusiva. Evidentemente, si el proyecto apunta a permitir o reconocer que la ciudadanía legal equivale a la naturalización, esto normalmente es una solución duradera y, por lo tanto, se alinea con las legislaciones de migración y de asilo, en tanto buscan solucionar la situación de las personas extranjeras, migrantes y refugiadas, para incluirlas plenamente en el país.

Para concluir -habiendo realizado estas consideraciones generales-, me permito hacer algunas sugerencias. Quizás sean muy puntuales; ustedes me dirán si no son apropiadas, pero refieren, específicamente, al texto del articulado del proyecto.

No quisiera plantear esto como las recomendaciones finales de Acnur, sino como interrogantes que se nos han planteado al leer el documento. En ese sentido, quiero precisar que no estoy citando la recomendación final de la oficina sobre esto, porque quizás busquemos entender más.

Con relación al artículo 1º del proyecto, que alude a la interpretación del artículo 77 de la Constitución, que refiere a quiénes son las personas miembros de la soberanía de la nación, nosotros vemos que la Constitución -no me voy a meter en el derecho constitucional uruguayo, por supuesto, pero sí quisiera compartir una mirada de quien lo ve de afuera, a la luz de todas estas consideraciones iniciales- utiliza la noción de ciudadanía en sentido equívoco; algunas veces la usa para aludir a la ciudadanía como referida a nacionalidad -que es un poco lo que plantea el proyecto-, y otras, para referirse exclusivamente a los temas del ejercicio de los derechos políticos. No creo que la Constitución esté utilizando ciudadanía y nacionalidad siempre en el mismo sentido, como sinónimos; algunas veces usa esos términos como sinónimos y otras, no. Lo que nosotros en principio vemos es que las secciones de la Constitución que refieren a nacionalidad estrictamente, en el sentido en que usa ese término el derecho internacional, en realidad son el Capítulo V, que incluye solamente el artículo 81, y el Capítulo I de la Sección "De la Ciudadanía y del Sufragio", que incluye los artículos 73 a 76, inclusive. De acuerdo con el artículo 81, parecería que las referencias están más vinculadas con la noción de ciudadanía como sinónimo de nacionalidad y, en realidad, parecería que los artículos 77 y 78 regulan estrictamente lo que tiene que ver con el ejercicio de derechos políticos, es decir la ciudadanía en el sentido de derechos políticos. Por lo tanto, la primera interrogante que se abre es si lo que se está interpretando o proponiendo regular es el artículo 77, que parecería referirse al ejercicio del sufragio, o se está haciendo referencia más bien al artículo 73, en el que se define quiénes son los ciudadanos de la República Oriental Uruguay. El artículo 73 expresa: "Los ciudadanos de la República Oriental Uruguay son naturales o legales". Entonces, quizás según esta interpretación -si uno analiza cuáles son los artículos referidos a nacionalidad y ciudadanía-, que claramente busca reconocer o interpretar que el uso del lenguaje en ese contexto es uno, de nacionalidad, la norma sea la del artículo 73, o al menos esa es una interrogante que se nos abrió.

Ciertamente, decir en el artículo 1º que todo ciudadano, sin distinción, sea natural o legal, es nacional de la República Oriental del Uruguay es una solución, en términos de fondo, que aborda plenamente las problemáticas que estamos aquí reconociendo que existen. Así que esa sería solo una consideración de enfoque para propiciar, donde sea posible, el uso más preciso y técnico de las nociones de nacionalidad y ciudadanía.

En el artículo 2º hay una cuestión de estilo de redacción, pero quizás también podría verse como de contenido, ya que establece: "La confección del pasaporte deberá contemplar esta disposición indicando la nacionalidad como uruguaya de los ciudadanos tanto legales como naturales". Quizás no deba decir "la nacionalidad como uruguaya", sino "la nacionalidad uruguaya", porque simplemente es una nacionalidad.

Luego, solo haría una sugerencia de lenguaje de género neutral, ya que el artículo podría referirse a personas ciudadanas legales y no ciudadanos o ciudadanas. Quizás esta sea una cuestión de técnica legislativa, pero tal vez también pueda ser procedente.

En cuanto al artículo 3º, la sugerencia es que cuando se refiere a la naturalización ulterior -que también es el lenguaje utilizado en la Constitución-, porque esto es importante para la persona ciudadana legal que pierde la nacionalidad uruguaya por naturalizarse en un tercer país -lo cual es una solución constitucional y desde el punto de vista derecho internacional completamente posible jurídicamente-, quede claro que esa naturalización tiene que haber sido adquirida. La convención sobre la prevención de la apatridia busca prevenir la situación de apatridia de las personas que solicitaron la naturalización sin haberla adquirido. El lenguaje, en general, parece dejar claro que de lo que se trata es de que la persona ya se haya naturalizado, pero quizás ahí podría buscarse una formulación que aclare que no se trata de cualquier naturalización ulterior, sino de que la persona ya se haya naturalizado.

Quiero hacer una precisión acerca de algunas cuestiones que se han discutido sobre si es posible que en un caso la ciudadanía legal haga que se pierda la nacionalidad adquirida por naturalización, en tanto que la nacionalidad de origen no se pierde nunca. Esto, desde el punto de vista del derecho internacional es absolutamente posible. O sea que la solución constitucional y legal está plenamente acorde con el derecho internacional; es una regulación distinta y posible de la nacionalidad.

Quizás el artículo que vemos con algunas imprecisiones que sugeriríamos abordar es el número 4º, que refiere al tema de la adquisición de la naturalización o la ciudadanía legal de los hijos de personas ciudadanas legales. Aquí hay, quizás, una cuestión de lenguaje que convendría aclarar. Obviamente, el proyecto busca asegurar la nacionalidad de las personas ciudadanas legales y decir que tanto las personas ciudadanas naturales como legales son nacionales, y que en el caso de las ciudadanas legales la única causal de pérdida -porque la ley no regula la renuncia- sería la naturalización en un tercer país. Sin embargo, el artículo 4º dice que la ciudadanía legal queda "suspendida hasta su mayoría de edad". Si en el contexto del proyecto ciudadanía legal equivale a naturalización, la condición jurídica de nacionalidad no puede quedar en suspenso. Lo que puede quedar en suspenso, como dice la Constitución, es la ciudadanía, en el sentido de ejercicio derechos políticos, pero no la nacionalidad, y aquí sí se incurre nuevamente en una confusión de lenguaje, porque se hace referencia a ciudadanía legal, y entonces parecería que se admite la suspensión de la condición jurídica de nacionalidad, lo cual, ciertamente, no es el sentido del proyecto. Si los niños, niñas o adolescentes que son ciudadanos legales, personas naturalizadas, tienen la ciudadanía -entendida en el sentido de los artículos 77 y 78- suspendida, están dentro de las generales de la ley; realmente ese ni siquiera es un punto que merezca ser abordado:

están en la misma situación que cualquier niño nacido en Uruguay, hasta cumplir los 18 años.

La otra cuestión técnica que se puede ver en la formulación es que cuando uno lee la norma aprecia que dice que "Los hijos menores de edad de padre o madre naturalizados adquieren la ciudadanía legal [...]". Entonces, cuando uno analiza esa primera parte del artículo, parecería que la adquisición operara de manera automática: en la medida en que el padre o madre sea ciudadano legal el niño o niña adquiere la ciudadanía legal. Sin embargo, después dice: "debiendo tramitarla a través de sus representantes legales". Quizás sea una cuestión de ajustar el lenguaje para que quede claro que en esos casos la ciudadanía legal, como naturalización, procede a solicitud del padre, madre o representante legal, pero no es que automáticamente vaya a adquirirse por el hecho de que los padres hayan adquirido la ciudadanía legal.

La última sugerencia es la siguiente: está claro que el proyecto busca dar a los niños, niñas y adolescentes la posibilidad de que cuando sus padres tengan la condición jurídica de ciudadanos legales ellos también puedan adquirirla, antes de los 18 años. Esa es una solución de buena práctica muy bienvenida. Sin embargo, el proyecto parece sugerir que en términos procedimentales se requiere primero el trámite de los padres y luego el de los niños. Cabría la posibilidad -como buena práctica- de que la solicitud pudiera ocurrir en forma conjunta. Naturalmente, es viable el caso del padre o madre ya naturalizado cuyo niño adquiere la ciudadanía legal en forma posterior, pero también podría ocurrir una situación en la que el padre o la madre busquen la ciudadanía legal al mismo tiempo que solicitan la de su hijo. De modo que siempre va a requerirse la ciudadanía legal del padre, pero eso puede ocurrir al mismo momento, como parte de un mismo acto. Inclusive, esta es una cuestión de economía administrativa. El antecedente siempre va a estar acreditado, es decir que el padre o madre tenga esa ciudadanía legal, pero no se requieren dos trámites, uno seguido del otro.

Estas serían algunas recomendaciones.

Nuevamente, quiero felicitar a los autores del proyecto y reconocer que, ciertamente, es un camino muy positivo hacia una solución para la cuestión de la nacionalidad asociada a la ciudadanía legal.

Esta es una instancia de intervención oral, pero en la medida en que sea requerido, desde Acnur siempre podemos hacer llegar recomendaciones mediante un documento escrito con algunas precisiones. Esta ha sido una exposición de tipo coloquial, pero si se requiriera un documento escrito y se considerara pertinente, podríamos hacerlo llegar a la Comisión, con la justificación legal *in extenso*.

Muchísimas gracias.

SEÑOR PRESIDENTE.- Terminada la exposición inicial por parte de la delegación, abrimos la ronda de opiniones, preguntas o consideraciones de las señoras y señores legisladores.

SEÑORA REPRESENTANTE MATO (Verónica).- En primer lugar, quiero agradecer, sin duda, a la delegación. ¡Qué bueno tener a la oficina de la Acnur (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados) en Uruguay! Quería también celebrar eso.

Fue muy sustancioso todo lo vertido por la delegación.

En realidad, no tengo preguntas. Simplemente, vamos a tomar nota de las consideraciones realizadas por Acnur, que demuestran la responsabilidad con la cual ha venido hoy a esta Comisión. Sabemos lo que significa esa oficina y vamos a seguir

trabajando sobre este proyecto, analizando los comentarios y las sugerencias que nos hacen las distintas delegaciones. Vamos a tener en cuenta, sin duda alguna, las que este actor fundamental en estos temas nos trae.

Además de estas palabras, queremos adelantarles que, para alguna duda específica, quizá acudamos al asesoramiento técnico de la oficina, que desde ya agradecemos.

SEÑORA REPRESENTANTE FAJARDO RIEIRO (María).- De mi parte, agradezco que estén acá. La exposición fue bastante clara; hemos tomado nota y seguiremos trabajando en el tema. La verdad es que nos resulta un placer que estén acá.

Gracias.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tal como ustedes han escuchado, este es un proceso de discusión que tiene la necesidad de aportes desde distintos lugares de la sociedad. Es un proyecto de mucha discusión, en profundidad, de lo que significa, incluso, cómo está parada la Constitución nacional que, en este caso, viene con conceptos que se remontan a 1830. Algunas cuestiones han sido modificadas a lo largo del tiempo, pero otras, no. Son conceptos que tienen que ver con la fundación del Estado uruguayo y desde ese lugar estamos discutiendo. Este asunto, por tanto, tiene esa connotación histórica acerca de una discusión que, quizá, no ha sido correctamente saldada, a la luz de algunas situaciones que estamos repasando.

Dentro de ese marco -que es importante-, resulta muy interesante que ustedes hayan participado. La versión taquigráfica será bien rica como antecedente del proyecto. Tomamos apunte, también, de la posibilidad de extenderlo o ampliarlo hacia un informe por escrito que nos ayude en la confección de las consideraciones finales, en la Comisión y en la Cámara, sobre este proyecto.

Les agradecemos mucho y estamos a la orden. Quiero destacar el poco tiempo -seguramente escaso- que han tenido para ponerse a estudiar el proyecto y elaborar el informe que nos han hecho, que mucho agradecemos. Tiene que ver con el compromiso que se ve que ustedes han tenido para con nosotros.

Muchas gracias.

(Se retira la delegación de la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Acnur)

≠