Carlos Olivera: “Uruguay es el único país del mundo que tiene ciudadanos legales que no son nacionales”

Carlos Olivera, director de la pesquera Novabarca

por César Barrios — 14 de octubre de 2026 en Actualidad



“Este es el último paso que falta para la integración nacional. Nunca seremos ciudadanos naturales, pero tampoco terminamos de integrarnos del todo porque el país no nos reconoce como propios ante terceros”

El gobierno se apresta a presentar un proyecto de ley interpretativa de la Constitución que apunta a resolver un vacío histórico sobre la nacionalidad uruguaya. El texto, de apenas dos artículos, propone reconocer como nacionales de la República tanto a los ciudadanos naturales como a los ciudadanos legales. La iniciativa se apoya en la facultad que el artículo 85, numeral 20, otorga a la Asamblea General para interpretar la Constitución, sin perjuicio de las competencias de la Suprema Corte de Justicia.

El artículo 1° del proyecto establece que se interpretan los artículos 73 a 75 de la Constitución en el sentido de que son nacionales de la República, o uruguayos, todos los ciudadanos naturales, nacidos dentro o fuera del territorio y, sin excepción, los ciudadanos legales por naturalización. Fija además el momento en que se adquiere esa condición: al nacer, en el caso de los ciudadanos naturales, y desde el otorgamiento de la carta de ciudadanía, en el de los legales.

El artículo 2° se refiere a los menores de dieciocho años. Dispone que podrán obtener la carta de ciudadanía legal a través de sus representantes legales, pero que, conforme al artículo 80, numeral 3, de la Constitución, esa ciudadanía quedará suspendida hasta el cumplimiento de la mayoría de edad, momento en el que se requerirá la ratificación personal.

Los artículos constitucionales que el proyecto busca interpretar son claros en materia de ciudadanía, pero silenciosos en materia de nacionalidad. El artículo 73 distingue entre ciudadanos naturales y legales. El 74 define a los naturales como todas las personas nacidas en cualquier punto del territorio de la República y también los hijos de padre o madre orientales nacidos en el exterior, cuando se avecinen en el país y se inscriban en el Registro Cívico. El 75 regula la ciudadanía legal. Esta la pueden obtener los extranjeros de buena conducta, con familia constituida en el país, capital, propiedad o profesión y tres años de residencia habitual; sin familia constituida, el plazo es de cinco años. También pueden recibirla quienes obtengan una gracia especial de la Asamblea General por méritos relevantes. Cualquiera de las causales de suspensión del artículo 80 impide el otorgamiento de la carta.

La Constitución menciona la palabra “nacionalidad” solo en dos lugares. Lo hace en el artículo 80, al referirse a una causal de suspensión para los ciudadanos legales, y el artículo 81, que establece que la nacionalidad no se pierde ni aun por naturalizarse en otro país, bastando avecinarse en la República e inscribirse en el Registro Cívico para recuperar el ejercicio de los derechos de ciudadanía. La ciudadanía legal, en cambio, sí se pierde por cualquier otra forma de naturalización ulterior. Nunca define quiénes son los nacionales. Esa definición llegó por vía legal en 1989, con la ley 16.021, que restringió la nacionalidad a los ciudadanos naturales.

El resultado práctico es una categoría singular en el derecho comparado. O sea, hay ciudadanos legales que no son nacionales. Eso se traduce, sobre todo, en el pasaporte. El documento es uruguayo, pero en el casillero de nacionalidad figura el país de origen del titular. La contradicción ha generado rechazos en fronteras, demoras y, en algunos casos, la sospecha de que se trata de un documento falso.

El gobierno presentó este proyecto el viernes 9, a través del prosecretario de la Presidencia, Jorge Díaz, el cual señaló que se había elaborado con el asesoramiento de los catedráticos de derecho constitucional Ruben Correa Freitas y Martín Risso. Pero hubo un hecho que no pasó desapercibido. Díaz había indicado que el proyecto, que debe llevar la firma de todos los ministros, se aprobaría en el Consejo de Ministros del pasado lunes 12, para su pasaje al Parlamento. En dicho Consejo de Ministros no se firmó. El vocero de ese encuentro fue el secretario de la Presidencia, Alejandro Sánchez, pero no hizo mención al tema. Dijo que únicamente se había tratado la presentación del avance del Plan de Ciencia y Tecnología, datos que muestran una reducción de la pobreza y se aprobó enviar al Parlamento un proyecto de ley para crear una causal jubilatoria opcional a los 60 años de edad.

La mirada de quien vive el problema

Carlos Olivera, cubano radicado en Uruguay desde hace catorce años y director de la pesquera Novabarca, y quien ha participado activamente en el tema, dijo a *La Mañana* que “Uruguay es el único país del mundo que tiene ciudadanos legales o naturalizados que no son nacionales”. El problema, dice, no se siente dentro del país. “Hacia dentro está todo bárbaro. El inconveniente aparece hacia afuera”.

Sostuvo que en el mostrador de una aerolínea o en un control migratorio, el pasaporte que dice “uruguayo” pero registra nacionalidad cubana genera sospechas. “El sistema empieza a pedir visa o el funcionario piensa que es un pasaporte falso porque lo emite Uruguay para un cubano”. Olivera relata demoras de hasta una hora en Argentina, México, Aruba o República Dominicana. No obstante señala que en Europa y Estados Unidos (de donde

tiene visa) no ha tenido mayores dificultades, pero conoce casos de personas bajadas de aviones o impedidas de viajar.

Para él, el proyecto va en la dirección correcta porque apunta a resolver el problema de fondo con una interpretación alternativa de la Constitución. A este respecto indica que “la Constitución no es clara respecto al tema de la nacionalidad. No define qué es ni quiénes son los nacionales”. La ley de 1989 cerró esa definición de manera restrictiva y para Olivera dejó a los ciudadanos legales “como un bicho raro, ya que somos y no somos ante el mundo”.

Olivera subraya que el proyecto no modifica las condiciones de acceso a la ciudadanía ni abre la puerta a cargos que la Constitución reserva a los ciudadanos naturales. “Hay quien dice que podremos ser presidente. Eso es falso. El artículo 151 es clarísimo. Para ser presidente hay que ser ciudadano natural, algo que el proyecto no aborda”. Tampoco altera los plazos de residencia ni los requisitos de arraigo. El empresario indica que “Uruguay no es especialmente competitivo en ese sentido. En Argentina el proceso se hace en dos años. Acá se necesitan tres con familia constituida o cinco sin ella, más los tiempos de la Corte Electoral”.

Sobre las críticas a esta iniciativa del gobierno, considera que la mayoría “no se sostiene” y que el debate ha sido “muy pasional, poco racional y con falta de información”. La objeción de que no se puede interpretar la Constitución en materia de nacionalidad “se cae por sí misma, porque ya hoy está interpretada”. Más delicada le parece la cuestión del artículo 81 de la Constitución. Ahí se indica que la nacionalidad no se pierde y la ciudadanía legal sí. Una solución que plantea es que se podría generar una categoría de nacional no ciudadano, que sí existe en el derecho comparado.

Olivera confía en que, pasado el momento más visceral de la discusión, se abrirá un debate racional. “Dentro de la oposición hay parlamentarios que ya han expresado simpatía por esta iniciativa. Es un tema de interpretación, es elegir entre dos lecturas posibles porque la Constitución no es clara”. Para Olivera “este es el último paso que falta para la integración nacional. Nunca seremos ciudadanos naturales, pero tampoco terminamos de integrarnos del todo porque el país no nos reconoce como propios ante terceros. En Japón, cuando terminas el proceso, eres japonés. Acá ese tramo falta”.

La mirada del constitucionalista

El catedrático Martín Risso, quien asesoró al gobierno en la elaboración del proyecto, coincide en el diagnóstico y en la necesidad de una ley interpretativa. “Ciudadanía y nacionalidad son cosas distintas. La ciudadanía se refiere a los derechos políticos como votar, ser candidato, ser funcionario público, participar en institutos de gobierno directo. La nacionalidad se refiere a aspectos externos al Uruguay, aspectos internacionales”, indicó en el programa *Esta Boca es Mía* (Canal 12).

Risso insiste en que el proyecto no modifica en absoluto el régimen de ciudadanía. “La Constitución es muy clara en cuanto a quiénes son los ciudadanos. Esa gente que decía ‘vamos a terminar con un intendente de Montevideo cubano’ no tiene absolutamente nada que ver con lo que dice este proyecto”. Lo único que está en juego, afirma, son los derechos vinculados a la nacionalidad y, de manera muy concreta, lo que se escribe en el casillero de nacionalidad del pasaporte.

El problema, explica, no es solo individual. Risso dijo que “el pasaporte uruguayo empezó a ser rechazado en varios países. No solo se perjudicaban

las personas, sino también el prestigio nacional. Que un embajador extranjero diga que un pasaporte uruguayo es falso es un tema verdaderamente muy complicado”.

El catedrático recordó que sobre la nacionalidad han existido, en los últimos ochenta años, tres, cuatro o cinco posiciones distintas. Él mismo admite que cambió de criterio. Al respecto sostuvo: “La primera vez que opiné sobre este tema no estaba tan desarrollado el derecho internacional de los derechos humanos como está en la actualidad. Hoy, con base en los principios de derechos humanos, es bastante claro que debo orientarme en otro sentido”. “Cuando un tema está genuinamente discutido”, sostiene, la Constitución prevé la solución por ley interpretativa. “Esta ley está optando por una de las interpretaciones que se han sostenido en el Uruguay, que es a la que yo adhiero actualmente y que es la que mejor se corresponde con los derechos humanos”, dijo. A su vez manifestó que quienes hablan de inconstitucionalidad “van a tener que señalar cuál es el artículo que se está violando y cuál es el principio constitucional que se está violando. No pueden señalar ninguna de las dos cosas”.

TE PUEDE INTERESAR



Nacionalidad e integración

El reciente proyecto de ley anunciado por el Gobierno, que busca reconocer como nacionales a los ciudadanos legales, ha generado distintas reacciones en el espectro político nacional y en la opinión pública. El gabinete no firmó el documento en el Consejo de Ministros del lunes para su envío posterior al Parlamento, y esa dilación admite [+]



Gobierno impulsa una ley para otorgar la nacionalidad uruguaya a ciudadanos legales

El Poder Ejecutivo presentó este viernes un proyecto de ley interpretativa de la Constitución para reconocer como nacionales uruguayos a los ciudadanos legales, extranjeros que obtuvieron la ciudadanía en nuestro país tras cumplir los requisitos establecidos por la normativa vigente. El anuncio fue realizado por el prosecretario de



El Gobierno define hoy el proyecto de ciudadanía legal en un Consejo de Ministros que evaluará el escenario político

En lo que constituye la undécima reunión ministerial del año y la decimoséptima desde el inicio del mandato, el presidente de la República, Yamandú Orsi, encabeza este lunes 12 de octubre de 2026 una sesión del Consejo de Ministros en la Torre Ejecutiva. La jornada está marcada por la firma del proyecto de ley interpretativa [+]

Tags: entrevistas Nacionalidad Uruguay

Noticia anterior

Gabriela Fossati: «Me da la sensación de que nuestros gobernantes han perdido la esencia»

SUSCRIBIRME NEWSLETTER

Actualidad Rurales Economía Internacional Opinión Empresarial

Cultura y Deporte

Contacto | Quiénes somos

© 2026 La Mañana — Todos los derechos reservados.