

Las y los ciudadanos legales no son extranjeros

Publicado el 4 de julio de 2022
Escribe [Valeria España](#) en [Posturas](#)
7 minutos de lectura
LEER DESPUÉS

Hace algunos días, el doctor Martín Risso, en diálogo con *Montevideo Portal*, afirmó que “los ciudadanos legales no tienen ningún problema dentro del territorio uruguayo, sino que su problema es la protección diplomática cuando están en el extranjero, pues su pasaporte dice que son extranjeros”.¹ Esta afirmación es muy representativa de la forma en que, en nuestro país, desde distintos sectores, se intenta invisibilizar el carácter profundamente discriminatorio que reviste considerar a una parte de la ciudadanía uruguaya como extranjera y, al mismo tiempo, interpretar que esa discriminación no representa un problema.

Quizá para el doctor Risso no sea un problema, pero para los más de 35.000 ciudadanas/os legales y sus familias sí lo es. Las dificultades a las que se enfrentan las y los ciudadanos legales no son exclusivamente aquellas referidas a la “protección diplomática”, como afirma Risso. La dimensión de la afectación que generan los criterios discriminatorios es más profunda y la expedición de documentos uruguayos que consignan la condición de extranjería de sus propios ciudadanos es una consecuencia de tales criterios.

Los estados tienen la posibilidad de definir quiénes son parte de su soberanía nacional y cuáles son los requisitos que un individuo debe cumplir para dejar de ser considerado extranjero y adquirir la condición de miembro de la comunidad. Al decir de Seyla Benhabib: “La condición de miembro, a su vez, es significativa [...]

cuando se ve acompañada de rituales de ingreso, acceso, pertenencia y privilegio. El sistema moderno de estados naciones ha regulado la pertenencia en términos de una categoría principal: la ciudadanía nacional”.²

En Uruguay, desde su fundación con la Constitución de 1830, esos rituales de ingreso, de “membresía política”, están previstos. La Constitución vigente establece que la ciudadanía puede ser natural y legal, y las formas para su obtención están previstas en sus artículos 73 y 75, respectivamente.

El artículo 6 de la Constitución de 1830 planteaba: “los ciudadanos del Estado Oriental del Uruguay son naturales o legales”, mientras que el artículo 9 consignaba que “todo ciudadano es miembro de la soberanía de la nación”.

Los constituyentes no separaron los términos ciudadanía y nacionalidad, sino que los utilizaron de forma indistinta, al grado de considerar la adquisición de la ciudadanía legal una forma de naturalización; el artículo 12 de la Constitución de 1830 establecía como una causal de pérdida de la ciudadanía “naturalizarse en otro país”, y queda incluso más clara esa intercambiabilidad terminológica en la redacción dada por el artículo 81 de la Constitución hoy vigente, que establece que puede perderse la ciudadanía legal “por cualquier naturalización ulterior”.

Pese a ello, a partir de sesgos discriminatorios en las líneas de interpretación de los textos constitucionales referidos a la obtención de la ciudadanía legal, se hicieron planteos sobre la inexistencia del instituto de naturalización en Uruguay que han sido aceptados y adoptados como palabra santa. Esta particular interpretación tiene efectos jurídicos y simbólicos, e incide en la vulneración

sistemática del principio de igualdad de trato entre ciudadanos, al establecer categorías diferenciales no justificadas a partir de la forma de obtención de la ciudadanía. Con lo que se alcanza el absurdo de llamar extranjero a quien ha cumplido con todas las disposiciones constitucionales que lo reconocen como parte de la soberanía de la nación.

Tal como da cuenta el doctor Alberto Pérez Pérez, este equívoco tiene su origen en la interpretación que tanto el primero como el tercero de los Aréchaga hicieron sobre una supuesta diferencia radical entre nacionalidad y ciudadanía a partir de lo que consideraban una confusión de los constituyentes. El primero de los Aréchaga afirmaba: “Nuestra Constitución, al ocuparse de las condiciones necesarias para la adquisición y el ejercicio de los derechos políticos, ha confundido lamentablemente la ciudadanía y la nacionalidad, no obstante ser estas dos cualidades individuales completamente distintas”.³

El tercero de los Aréchaga resumía así su posición: “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”.⁴

Esta disconformidad con los constituyentes los llevó a generar interpretaciones y definiciones que dejaban a las y los ciudadanos legales por fuera de la posibilidad de ser considerados nacionales. La perspectiva de los Aréchaga, especialmente del tercero, estaba basada en un vigoroso nacionalismo étnico, corriente de pensamiento que considera que los vínculos con un Estado no son elegidos sino heredados, que constituyen un “sentimiento” por el que pesa una idea basada en la etnicidad, no en la ciudadanía, y a

partir de los cuales, según muestra la experiencia, pueden expresarse postulados racistas.⁵

Sobre esta mirada esencialista de la nacionalidad, Zigmunt Bauman, en el libro *Identidad*, señala: “La ficción de la ‘natividad del nacimiento’ desempeñó un papel primordial en las fórmulas que el naciente Estado moderno desplegó para legitimar su petición de subordinación incondicional de los súbditos (que Max Weber pasó curiosamente un tanto por alto en su tipología de legitimaciones). El Estado buscó la obediencia de sus súbditos configurándose a sí mismo como la culminación del destino de la nación y como una garantía de su continuación. Por otro lado, una nación sin Estado se vería abocada a sentirse insegura de su pasado, indecisa ante su presente, ante un futuro incierto, y, por tanto, condenada a una existencia precaria”.⁶

Sobre la particularidad y los efectos de estas posturas, Pérez Pérez es elocuente: “Quien haya leído la Constitución nacional sabe que el método habitual de Aréchaga es el exegético y procede normalmente analizando artículo por artículo el texto constitucional vigente, aunque sin perder de vista los criterios teleológico y contextual de interpretación [...] Por ello, no deja de extrañar que ese método no haya sido seguido tan estrictamente en el análisis de la Sección 111 como en el examen del resto de la Constitución, en particular teniendo en cuenta que llega a conclusiones que harían de nuestra Constitución un caso único en el mundo democrático, pues implicaría la imposibilidad de que un extranjero llegue a naturalizarse en la República Oriental del Uruguay”.⁷

La influencia del nacionalismo étnico reflejado en las interpretaciones constitucionales señaladas puede explicar, a su vez, las razones por las que Uruguay, junto con Myanmar,⁸ son los únicos países del mundo que han adoptado la decisión de no

habilitar en la práctica la naturalización, es decir, la obtención de la nacionalidad.

Soluciones para proteger derechos

La Constitución es un documento vivo; los sesgos de los intérpretes no pueden volverse costras en nuestras democracias constitucionales que nos impidan buscar soluciones a situaciones que agravan la protección de derechos fundamentales, como lo es, por ejemplo, el derecho a la no discriminación, el derecho a la nacionalidad y la libre circulación.

Actualmente, hay dos proyectos de ley que buscan dar una solución a esta situación: uno que se limita a pensar que el problema es un asunto de protección diplomática y de libre circulación, y otro que busca empezar a saldar mediante una ley interpretativa una deuda histórica en términos de reconocimiento de igualdad de trato entre ciudadanos legales y naturales.²

Los impactos de esta discriminación histórica tienen efectos que desbordan el texto normativo. En algunos casos estos criterios han sido tomados como guías de actuación por parte de las autoridades públicas: son los criterios de referencia, por ejemplo, que han sido adoptados por las autoridades administrativas, que al tener que adaptar los documentos identificatorios a partir de una decisión de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), entendieron que “extranjerizar” a ciudadanos no era un acto abiertamente discriminatorio. Existen casos de apatridia en Uruguay que fueron generados por la interpretación doctrinaria que entiende la nacionalidad como una calidad “natural”. También se han denunciado repercusiones concretas en la vida de niñas, niños y adolescentes. Las hijas e hijos¹⁰ de ciudadanos legales se encuentran en un limbo jurídico que vulnera su esfera básica de derechos

fundamentales, como es el derecho a la nacionalidad del país en el que transcurre y ha transcurrido la mayor parte de su vida. Estas consideraciones excluyentes, a su vez, alimentan prácticas irracionales, como no dejar ser abanderado a un niño por no haber nacido en Uruguay o representar al país en instancias deportivas.

Las interpretaciones “mayoritarias” sobre el derecho a la nacionalidad en Uruguay se alejan flagrantemente de lo afirmado por Humberto Nogueira, que el doctor Risso conoce muy bien, porque él mismo lo ha citado en sus libros, sobre la necesidad de interpretar la Constitución buscando “preferir aquella fuente que mejor protege y garantiza los derechos de la persona humana”, reconociendo la existencia de un “bloque de derechos integrado por los derechos asegurados explícitamente en el texto constitucional, los derechos contenidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos y los derechos implícitos”.¹¹

No podemos habilitar como comunidad el mantenimiento de un estado de cosas que sostiene la vulneración flagrante de los derechos de miles de niñas, niños y adolescentes, y del principio de igualdad de trato entre ciudadanos legales y naturales.

No es posible concebir la extranjería como una calidad permanente: “la extranjería permanente no es sólo incompatible con una comprensión liberal-democrática de la comunidad humana; también es una violación de los derechos humanos fundamentales. El derecho a la membresía política debe acomodarse con prácticas que sean no discriminatorias en su alcance, transparentes en su formulación y ejecución y justiciables cuando sean violadas por estados y otros órganos de tipo estatal”.¹²

Esta comunidad la construimos cotidianamente y el criterio que nos identifica como orientales es precisamente la posibilidad de construir lo común, de sumar las piezas a partir de lo que nos une y no de lo que nos separa, a partir de la mezcla, de la “disyunción inclusiva”, la hibridación, de las posibilidades múltiples que habilitan la diversidad de orígenes nacionales e identidades; del crisol cívico que nos constituye como orientales y rioplatenses.

Valeria España es abogada feminista, y magíster y doctoranda en Derechos Humanos por la Universidad Nacional de Lanús.

-
1. Ver <https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Ciudadania-legal-y-derecho-a-la-identidad-coalicion-y-FA-presentan-proyectos-por-separado-uc825558> 
 2. Benhabib, Seyla, *Los derechos de los otros. Extranjeros, residentes y ciudadanos*, editorial Gedisa, 2004. 
 3. Pérez Pérez, A, *Los ciudadanos legales no son extranjeros*, LJU Tomo 111, 297. Disponible en [https://www.nacionalidad.uy/downloads/PP_LJU_LCLNS E.pdf](https://www.nacionalidad.uy/downloads/PP_LJU_LCLNS_E.pdf) 
 4. Ídem. 

5. Ver Ignatief, Michael, *Sangre y pertenencia. Viajes al nuevo nacionalismo*, editorial El hombre del Tr3S, Barcelona, 2017. [!\[\]\(eae20f1adff742df783f6f7e3bbe72d1_img.jpg\)](#)
6. Bauman, Z, *Identidad*, editorial Losada, Buenos Aires, Argentina, 2010. [!\[\]\(43c6e08c5a1618d745b54da5c843274e_img.jpg\)](#)
7. Pérez Pérez, A, op. cit. [!\[\]\(f5ee48910650695cea680b2433c1d60d_img.jpg\)](#)
8. Sobre este punto, en el encuentro realizado el 6 de julio de 2021 por el Centro de Promoción y Derechos Humanos y el Grupo Todos Somos Uruguayos, el doctor Diego Acosta manifestó, a partir de los datos que vienen del Observatorio Global de la Ciudadanía del Instituto Europeo Universitario de la Universidad de Florencia, que “el único país del mundo que no tiene la posibilidad de naturalizarse al igual que Uruguay es Myanmar, la antigua Birmania, un país que acaba de expulsar a más de un millón de personas de etnia rohingyas, un país en el que ya los había forzado a la apatridia desde la Ley de Nacionalidad de 1982, porque estamos hablando de un régimen etno-nacionalista”. Disponible en https://fb.watch/d_R4alyrpQ/ [!\[\]\(da0f02caffeb5a74776a1d5d1892b059_img.jpg\)](#)
9. Según el informe del Observatorio de Movilidad, Infancia y Familia en Uruguay, “en 2019 se encontraban en Uruguay entre 35.000 y 40.000 niños, niñas y adolescentes vinculados a la inmigración [...] entre 8.000 y 10.000 niños, niñas y adolescentes eran migrantes de primera generación, lo que representa a un 1% del total de menores de 18 años. Mientras que los llamados de segunda generación migrante se estima que eran, aproximadamente, entre 26.000 y 30.000 niños, niñas y adolescentes, lo que se acerca a un 3% del total de

quienes residen en Uruguay”.

Ver https://omif.cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2020/11/Inclusion-Social-inmigracion-Uruguay_web.pdf 

10. Risso Ferrand, M. *Derecho Constitucional*, Tomo 1, 2^a edición ampliada y actualizada, octubre de 2006, p. 114. 
11. Benhabit, S, op. cit. 
12. Ver <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/153404>. 