

Ley de nacionalidad para identificar legalmente a los ciudadanos legales como uruguayos y no extranjeros.

Específicamente, nos referimos a ciudadanos uruguayos naturalizados, ciudadanos legales, que están enfrentando discriminación de parte de los organismos de inmigración de varios terceros países, en términos de la falta de protección de algunos derechos de parte del estado uruguayo en sus convenios internacionales y como menores¹, y también en términos de identidad como uruguayos y uruguayas. Por razones de cambios en normas internacionales, los ciudadanos legales, un estimado de 35000² uruguayos y uruguayas, ahora son *extranjeros* en términos de su identidad legal, (aunque con derecho y obligación de voto).

Se entiende que el estado uruguayo no comparte esta diferenciación y que incluso la rechaza. Sin embargo, esto no siempre se refleja en los acuerdos internacionales que firma el país ni en los documentos oficiales emitidos del 2016 en adelante. Impacta en las familias, al empresario y profesional con necesidades de viajar, en creación de bienestar económico y social para los directamente afectados, y también sociedad y la economía en general. Esta nota es para sugerir un cambio en la política para lograr el objetivo compartido con el estado – que sí el ciudadano legal es uruguayo - de modo que todos los individuos con ciudadanía uruguaya tengan el mismo trato de identidad como uruguayos y uruguayas independientemente del lugar de su nacimiento.

Actualmente el ciudadano legal puede ser Senador de la Republica, pero es “extranjero” en términos de su identidad.

Propuesta:

Proporcionar los mismos derechos de nacionalidad a todos los ciudadanos uruguayos mediante una ley de nacionalidad homóloga a la N°16.021 (para nacidos en el país e hijos de nacidos en el país) y N°19.362 (para nietos de ciudadanos uruguayos nacidos en el país). Esto lograría lo siguiente:

- Todos los ciudadanos uruguayos serían nacionales uruguayos sin distinción en términos de su identidad nacional. Con esto Uruguay dejaría de ser el único país del mundo que no otorga la nacionalidad al naturalizado.
- Daría por primera vez, la posibilidad de identidad uruguaya a menores inmigrantes cuyos padres se naturalizan. Es este aspecto también permite que Uruguay otorgue este derecho al menor como ocurre en la mayoría de los países del mundo.
- Permite cerrar legalmente la definición de nietos de nacidos en nuestro país (ley 19.362) como nacionales uruguayos además de ciudadanos naturales. Actualmente son ciudadanos naturales por ley, y de facto nacionales uruguayos por interpretación, pero sin una definición en términos de ley.
- Mantiene las diferencias entre el ciudadano legal y natural definidas en la constitución.

¹ La ciudadanía por definición no se le otorga al menor, aunque Uruguay si da un pasaporte uruguayo al menor si no tiene nacionalidad, aunque seguiría apatriado.

² <https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/exigen-nacionalidad-uruguayos-problemas-nuevos-pasaportes.html>

Propuesta (borrador): Ley de nacionalidad para todos los ciudadanos uruguayos

Artículo 1º.- Tienen la calidad de nacionales de la República Oriental del Uruguay los hombres y mujeres que tomen la ciudadanía natural por ley 19.362.

Artículo 2º.- Tienen la calidad de nacionales de la República Oriental del Uruguay los hombres y mujeres con la Carta de Ciudadanía otorgada por la Corte Electoral y certificado de la jura de la Bandera.

Artículo 3º.- Tienen igualmente dicha nacionalidad los hijos menores de ciudadanos legales, nacidos fuera del país, siempre y cuando puedan demostrar vecinamiento en el país por la permanencia por lapso superior a tres años. Obtendrán su ciudadanía legal al llegar a mayor de edad por medio de la Carta de Ciudadanía.

Artículo 4º.- Interpretese el artículo 81 de la Constitución en el sentido que debe entenderse por pérdida de la ciudadanía legal en caso de cualquier naturalización ulterior:

- A) En caso de tomar una ciudadanía ulterior, el ciudadano legal pierde el derecho de ciudadanía expresadas en la Constitución, incluyendo el derecho de voto, y ser representante o empleado del legislativo, ejecutivo y judicial del país.
- B) Mantiene la nacionalidad, y el derecho de identidad uruguaya, y el derecho a la residencia uruguaya.
- C) Puede volver a retomar la ciudadanía legal uruguaya al volver a residir en el Uruguay y cumplir los requisitos de vecinamiento.

Contexto

Uruguay, por razones históricas, es el único país en el mundo, en naturalizar como ciudadano, pero no como nacional. Anteriormente esta distinción no causaba una erosión del derecho del ciudadano legal al momento de viajar; pero a partir de la firma del acuerdo internacional de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), cambió significativamente esta realidad una vez implementada por Uruguay a fines de 2015. Hasta la aprobación de la ley N°16.021 en 1989, el concepto formal de “nacionalidad uruguaya” en Uruguay no estaba legislado para ningún parte de la ciudadanía, aunque dejo fuera los uruguayos con ciudadanía legal.

Uruguay es miembro de las Naciones Unidas y específicamente de la OACI. La adopción de pasaportes electrónicos con el uso específico de *nacionalidad* fue aprobada por los miembros de la OACI en 2005 con el compromiso de que todos los pasaportes reflejaran la normativa acordada a fines de 2015. Nuestro país comenzó a emitir pasaportes electrónicos en octubre de 2015 y el mismo uso fue también a las cédulas de identidad³. Por medio de este acuerdo global⁴, se aplica solamente “nacionalidad” en los documentos de identidad relevantes. Esto está generando problemas importantes y costosos para algunos uruguayos nacidos en el exterior y con ciudadanía legal uruguaya.

La interpretación de otros países respecto a este cambio en los documentos uruguayos es frustrante, y quizás fuera del espíritu del acuerdo. Sin embargo, sí refleja la letra del acuerdo (ver sección 3.6 y sección 5 del documento correspondiente de OACI⁵) donde específicamente se hace referencia a “nacionalidad” y no hay mención de “ciudadanía”. Los documentos de identidad uruguayos también reflejan esta interpretación, y se entiende que por lo tanto no se pudo optar por un simple cambio de mostrar “nacionalidad: uruguaya” en los documentos uruguayos de ciudadanos legales no nacidos en Uruguay.

Se entiende que la política actual uruguaya es negociar en forma bilateral, al menos con los países de la Unión Europea⁶. El objetivo sería que acepten la entrada de todos los uruguayos y uruguayas sin visa a los países de Schengen, sin hacer distinciones basadas en su país de nacimiento.

Los únicos países que han comunicado su posición formalmente son España⁷ y Alemania^{8/9}. Esta se entiende vía estos dos comunicados, y la decisión de los países de la Unión Europea (UE) que aplica a todo el espacio Schengen¹⁰, aprobada por el parlamento y el consejo europeos. Se entiende que probablemente países de la UE como Irlanda y Reino Unido interpretan la necesidad de la nacionalidad como determinante; pero tampoco está claramente comunicado. Dentro de este grupo de países, las experiencias de individuos afectados son variadas: en el caso de España e Italia, no aceptan el pasaporte uruguayo para procesar la visa si quien lo porta no nació en Uruguay, obligando al individuo a conseguir otro pasaporte del país en que nació antes de poder viajar¹¹. Alemania sí acepta el pasaporte uruguayo de los no nacidos en Uruguay, pero con visa dentro del pasaporte. Hay

³ <https://www.elpais.com.uy/informacion/emiten-hoy-primer-pasaporte-electronico.html>

⁴ https://www.icao.int/publications/Documents/9303_p3_cons_es.pdf

⁵ Ídem

⁶ Comunicación telefónica con funcionario del MRREE en abril de 2020.

⁷ <http://www.exteriores.gob.es/Embajadas/MONTEVIDEO/es/Noticias/Documents/Comunicado%20pasaporte%20uruguayo%20ciudadanos%20legales.pdf>

⁸ <https://montevideo.diplo.de/uy-es/service/05-VisaEinreise/-/1619822>

⁹ Posiblemente existan otros casos donde sí se comunica la situación, pero éstos no se encuentran por medio de búsquedas en la web o de comunicaciones con el MRREE o el Ministerio del Interior.

¹⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1806&from=EN>

¹¹ Experiencias recientes sugieren que España ahora sí está aceptando el documento uruguayo, pero con visa.

casos en los que la embajada avisa que la persona sí puede viajar (sin visa) pero luego las aerolíneas no lo permiten.

Sin embargo, éstos no son los únicos países que interpretan el acuerdo de la OACI al pie de la letra; hay casos de ciudadanos uruguayos no nacidos en Uruguay enfrentando problemas en países que varían desde Bielorrusia, Japón, Corea del Sur a Perú y Chile¹², y también Argentina, Jordania, y Colombia¹³. No es difícil entender el porqué: al pasar el documento por el sistema de migración, resalta la nacionalidad como el país de nacimiento en el pasaporte uruguayo de ciudadanos legales, y el resultado es que un oficial de un tercer país hace preguntas cuyas respuestas no son fáciles de entender o aceptar. En la región también afecta a uruguayo ciudadano legal viajando con su cedula uruguaya. El acuerdo sobre documentos de viaje de los estados partes del Mercosur y Estados Asociados menciona solamente nacionalidad, y no ciudadanía¹⁴. No existe el derecho libre movimiento dentro de la región con la cedula para los ciudadanos legales, y en la practica depende mucho de la suerte de cada individuo al momento de viajar.

Finalmente, echándole sal a la herida como es percibida por los uruguayos afectados, las máquinas automáticas de registro de emigración e inmigración instaladas en el aeropuerto de Carrasco rechazan los pasaportes uruguayos de ciudadanos legales no nacidos en Uruguay y los trata como extranjeros. El impacto principal es al viajar, pero también el cambio internacional al uso de *nacionalidad* tiene un impacto más amplio.

Testimonio del diputado Martin Sodano¹⁵:

Conozco el problema que se generó con el pasaporte, por esa cuestión de la nacionalidad. En ese sentido, uno de los primeros reclamos que recibí fue de parte de unos empresarios rusos que están en Uruguay y tienen más de seiscientos empleados. Ellos hacían sus negocios a nivel mundial, eran los que iban a Estados Unidos y vendían su mercadería; la venta y el movimiento del mercado lo generaban ellos -no tenían personas para generarlo, sí para la producción acá - y ahora se encuentran con un problema impresionante debido a esta situación y se les ha presentado una complicación tras otra en lo que refiere a los viajes. Les ha bajado mucho la producción por no poder tener la libertad de movimiento que tenían anteriormente, debido a esta normativa del pasaporte.

¹² En estos casos, la fuente son testimonios directos de los afectados.

¹³ Fuentes indirectas, mencionadas por personas informadas, pero no fuentes directas.

¹⁴ <http://www.sice.oas.org/Trade/MRCSRS/Decisions/dec1808s.pdf> ver artículo 3

¹⁵ <https://parlamento.gub.uy/camarasycomisiones/representantes/comisiones/210/versiones-taquigraficas> - también refleja una presentación de la situación a la comisión de derechos humanos en nuestro parlamento por parte de la Organización Internacional para la Migración (OIM)

¿Por qué optar por una ley de nacionalidad para incluir todos los ciudadanos uruguayos?

1) Somos un país de inmigrantes y emigrantes, y esta realidad beneficia a toda la población.

Somos un país de inmigrantes. Especialmente en la población mayor, existen ciudadanos legales llegados al Uruguay en su niñez. El exministro Iglesias es un ejemplo: un uruguayo reconocido por el mundo, pero ahora con el riesgo de no poder viajar usando su pasaporte uruguayo a algunos países por ser ciudadano legal y no natural (su estatus internacional probablemente le evitará contratiempos, pero el derecho corresponde a todos). Hay también muchos uruguayos con otras nacionalidades, como la italiana, la española, la canadiense, la australiana, entre otras. Nos beneficiamos como país del flujo de personas, ideas y capital. Y esto es y siempre fue parte de la política uruguaya, un país abierto.

Hasta el acuerdo de la OACI de 2005 y su implementación a fines de 2015, Uruguay efectivamente otorgaba el mismo derecho a todos sus ciudadanos, ya que se trataba a ciudadano igual que el nacional al viajar y el estado no diferenciaba entre los ciudadanos en su documentación. Hoy en día, ya no es así, con un impacto emocional además del práctico, que el ciudadano legal vale menos a resultado de un convenio internacional. Aunque esta claro que no es la intención del estado, si es una consecuencia real. Sin nacionalidad uruguaya, el mundo ahora dice a los ciudadanos legales que *no sos uruguayo como siempre pensabas*, y no es obvio que esto va a cambiar sin un cambio en la ley de nacionalidad uruguaya para todos los uruguayos.

Ya toca de cerca, con la interpretación oficial o de facto de Chile y Argentina, hay ciudadanos que no pueden viajar a ese país sin sacar otro pasaporte (si mantienen ese derecho) y pedir una visa, o jugársela en las fronteras o el aeropuerto con la espera de pasar sin problemas. Esto crea miedo si también el gobierno en Argentina o Brasil lo interpreten oficialmente así, o algún oficial actuando en forma unilateral como ya ocurre. No son países remotos solamente, son países importantes en la región y vecinos, o países con los cuales Uruguay tiene mucho intercambio comercial y cultural como Europa. El no poder viajar impacta en posibilidades económicas, desvaloriza el pasaporte uruguayo para todos, y tiene un costo diplomático y emocional.

Y países que logran aprovechar el motor económico, y creación de empleo asociado, que trae la inmigración dan nacionalidad en tiempos similares al Uruguay. Canadá los da en tres años, Australia en cuatro y Nueva Zelandia en cinco.

2) No son únicamente los países de la Unión Europea los que interpretan que “nacionalidad” significa únicamente “nacionalidad” y no también “ciudadanía”.

La política actual expresada del estado (aunque del gobierno anterior) es negociar con la UE y otros países que no aceptan el pasaporte uruguayo del ciudadano legal. Sí es conceptualmente factible negociar en forma bilateral, pero para que Uruguay asegure los derechos de todos sus ciudadanos, se precisaría negociar con todos los países del mundo, y esta negociación reflejaría un desgaste de esfuerzo diplomático importante. Ya son tres años desde que Uruguay está negociando con la UE sin lograr un acuerdo, también con países como el Reino Unido. Aunque la posición de la UE no ayuda, también se entiende que involucraría un cambio en sus interpretaciones del convenio de la OACI, que ya fue aprobado por el parlamento y consejo europeos, por lo cual precisaría de mucho esfuerzo y “lobbying” para lograr una excepción aplicable a los documentos uruguayos.

Según el índice conocido como “Henley & Partners Passport Index¹⁶”, los ciudadanos uruguayos tenemos el derecho de viajar sin visa previa a 153 países, pero en el caso de los ciudadanos legales no nacidos en Uruguay, no se sabe de antemano cuáles de esos países van a requerir viajar con un pasaporte uruguayo pero con visa previa, o simplemente rehusarán reconocer el pasaporte uruguayo cuando éste no refleje la nacionalidad uruguaya. La información provista por las embajadas no garantiza la interpretación del funcionario en la frontera. Adicionalmente, países que normalmente requieren visa a los uruguayos potencialmente no aceptarán una solicitud de visa si el pasaporte uruguayo refleja otra nacionalidad. Muchos países ya son específicos en su documentación, usando “nacionalidad” en lugar de “ciudadanía”, ya sea para sus visas o procesos de exención de visa, por ejemplo, Canadá, Japón, países del Golfo Árabe, India, entre muchos otros, además de los países de la UE y el Reino Unido.

3) El estado legal actual crea costos e inconvenientes para ciudadanos uruguayos no nacidos en Uruguay, y no existe comunicación de parte del estado uruguayo para proteger a sus ciudadanos afectados.

Esta falta de comunicación causa graves problemas. Al comprar un boleto de avión, la persona nunca sabe si la van a dejar subir; si no se lo permiten, en muchos casos se pierde el valor pagado por el boleto. Al llegar a una frontera, nunca se sabe si lo van a dejar entrar. Así no es factible viajar, ya sea para negocios o por placer. Falta un plan de comunicación de parte del estado uruguayo en términos de qué países sí aceptan a todos los uruguayos, y cuáles discriminan contra ciudadanos legales no nacidos en Uruguay. El ciudadano paga por el servicio de recibir su pasaporte, por tanto, es razonable que el mismo ciudadano reciba la información necesaria de parte del estado en términos de los límites de su uso sin correr riesgos, costos y ansiedad innecesaria.

4) Protección del derecho de los habitantes de la Republica, Artículo 7 de la Constitución.

El Artículo 7 de la Constitución uruguaya aclara que *“los habitantes de la República tienen derecho a ser protegidos en el goce de su vida, honor, libertad, seguridad, trabajo y propiedad”*. La libertad de movimiento es una libertad fundamental¹⁷, y al expedir un documento de viaje, sea éste la cédula de identidad o el pasaporte, el Estado explícitamente indica su responsabilidad de proteger la libertad de movimiento del individuo que porta el pasaporte. Sin embargo, Uruguay como estado, al ser parte del acuerdo de OACI, no respeta ese derecho para todos sus ciudadanos, y por tanto devalúa el valor del pasaporte que emite para algunos de sus ciudadanos, reduciendo su libertad. Al devaluar el valor del pasaporte de algunos ciudadanos, lo devalúa para todos ya que causa que terceros países empiecen a dudar de la validez de nuestro documento como pasaporte.

5) Protección contra discriminación, Ley N°17.817

Parte del derecho implícito en el Artículo 7 de la Constitución uruguaya es la lucha contra la discriminación, que se detalla en la Ley N°17.817 Lucha contra el Racismo, la Xenofobia y la Discriminación.

Esta claro que somos un país con una fuerte tradición de protección de derechos, y también un país de inmigrantes. Sin embargo, como consecuencia de los cambios de interpretación a nivel global, ciudadanos uruguayos se sienten, y probablemente son, víctimas de xenofobia asociada a sus países de nacimiento, o posiblemente también a su etnia. No es casualidad que pocas veces los ciudadanos

¹⁶ <https://www.henleypassportindex.com/passport>

¹⁷ El Artículo 13 de la Declaración Universal de Derechos Humanos garantiza la libertad de movimiento.

uruguayos que tienen problemas sean nacidos en Europa occidental o anglo-América. Depende de las interpretaciones hechas por oficiales de inmigración en las fronteras de otros países, quienes tienen el poder y responsabilidad de evaluar el riesgo para sus respectivos países. La mayoría lo hará profesionalmente, pero el ser humano no es perfecto, y el mostrar una nacionalidad diferente a la ciudadanía puede causar la inquietud ante la posibilidad de un documento falso o de un individuo sospechoso.

Este vacío legal deja al ciudadano uruguayo vulnerable a la discriminación, y es razonable esperar que nuestro estado haga los cambios de política y legales necesarios para asegurar que no exista espacio para discriminación. Hay casos de uruguayos en situaciones muy difíciles que son acusados de tener un documento falso o de ser inmigrantes ilegales. Aunque Uruguay busca tratar con respeto a todos los turistas e inmigrantes que llegan a nuestro país, y lo procura con el apoyo de nuestras leyes progresivas, muchos países no toman esa posición y esto resulta en situaciones agresivas que dejan un impacto emocional importante sobre el ciudadano legal forzado a vivir esa realidad.

6) Micro-agresiones¹⁸ que impactan en el ciudadano uruguayo

Lamentablemente, en todas las sociedades existen casos de micro-agresiones como resultado de ignorancia y por xenofobia. Pero en una sociedad de derechos como la nuestra, no se espera que el estado sea parte de este problema. No se trata solamente de la experiencia en el exterior, o en la máquina del aeropuerto de Carrasco, que sugiere que el ciudadano legal *no es uruguayo*. En nuestro documento de identidad oficial, la cédula de identidad, cuando se muestra otra nacionalidad que la uruguaya se abre la puerta a sentimientos de rechazo, o una micro-agresión. Haber nacido en otro país, y tener costumbres mixtas, y quizás un acento, no quita al sentimiento de *uruguayo* de la persona, pero sí aumenta la vulnerabilidad del individuo ante un posible sentimiento de rechazo. Los que portamos la ciudadanía uruguaya somos todos uruguayos y uruguayas.

Otro ejemplo de documentos del estado en los que se hace esta distinción por lugar de nacimiento, sin deberse a un acuerdo internacional como el caso de la cédula, es el de la historia laboral nominada del Banco de Seguros del Estado. No está claro por qué precisa señalar “nacionalidad” en lugar de “ciudadanía”, pero lo cierto es que usa “nacionalidad” en la identificación del individuo, y el en caso del ciudadano legal uruguayo, insiste en calificarlo como “extranjero”. Es un papel no más, pero nuestro estado está indicando a nuestros ciudadanos no nacidos en Uruguay: *vos no sos uruguayo*. Probablemente habrá otros documentos oficiales que marcan estas diferencias. Anteriormente se usaba país de nacimiento, una descripción neutra.

7) El derecho de protección del estado como uruguayo

Aunque el estado uruguayo claramente no busca discriminar entre los derechos de los ciudadanos naturales (y por ley definidos como nacionales) y los ciudadanos legales (con un vacío legal sobre su nacionalidad uruguaya), sí es signatario de convenios internacionales que definen los derechos en base a nacionalidad y no en base a ciudadanía. Por ejemplo, el tratado de extradición entre Uruguay y España¹⁹ usa solamente nacionalidad como un determinante de derechos, y no ciudadanía.

No está claro si todos los uruguayos recibirían la misma protección del estado como ciudadanos, si legalmente el estado uruguayo solamente negoció el derecho de proteger a sus nacionales, o si existe

¹⁸ Este artículo de la BBC da ejemplos del impacto de las micro-agresiones en la sociedad:

<https://www.bbc.com/mundo/vert-fut-36568935>

¹⁹ <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/2197303.HTML>

un vacío legal y error en términos de como se expresó el acuerdo al no explicitar *nacionales y ciudadanos*.

8) El derecho a la nacionalidad y a cambiar la nacionalidad

Uruguay, como parte de las Naciones Unidas²⁰ y también de la Convención Americana sobre Derechos Humanos²¹, reconoce el derecho de nacionalidad. Esta convención se incorpora dentro de la ley nacional N°15.737, Artículo 15. Actualmente la interpretación de las leyes N°16.023 y N°19.362 no asegura este derecho a todos los ciudadanos uruguayos. En muchos países, no se permite la doble ciudadanía, y al definir ciudadanía y nacionalidad como el mismo derecho, existen uruguayos sin derecho a una nacionalidad. O sea, al naturalizarse como uruguayos, estos ciudadanos pierden su derecho a su nacionalidad original pero no tienen otra nacionalidad o ciudadanía. Sin ese derecho, no tienen capacidad de movimiento internacional, no reciben todos sus derechos humanos. Por ejemplo, ¿cómo obtendrían sus visas para visitar España con pasaportes, pero sin nacionalidad? Ley 19.682 explícitamente indica que 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.

La misma Convención Americana también incluye el derecho de cambiar la nacionalidad. Esto es un derecho fundamental; por ejemplo, el individuo buscando refugio en el Uruguay desde un país en donde no se le respetan sus derechos humanos, incluyendo el derecho a un pasaporte, al presente no recibe este derecho humano como ciudadano uruguayo bajo la interpretación actual de nacionalidad.

Actualmente los documentos de ciudadanos legales automáticamente asumen que la “nacionalidad” es el país de nacimiento. No se puede asumir la nacionalidad en base al país de nacimiento (ver sección 7. del documento de OACI²² “*la nacionalidad en la ZLM se indica incorrectamente como país de nacimiento en vez de país de nacionalidad*”).

9) El derecho de identidad uruguayo del niño y la niña inmigrantes

A diferencia del concepto de ciudadanía, la nacionalidad se otorga al nacer, por el lugar de nacimiento y/o por la nacionalidad de los padres, y/o por naturalización. Hay muchos países del mundo (aunque excepcionalmente en el continente americano) que no otorgan nacionalidad a los nacidos en su país si los padres son extranjeros, pero es normal poder naturalizar a los hijos de padres naturalizados viviendo en el mismo país. Actualmente, los niños y niñas nacidos en el exterior que no sean hijos o nietos de uruguayos nacidos en Uruguay no tienen el derecho de ser uruguayos, ni siquiera como ciudadanos legales.

Para ser consistente con la ley N°16.023 es importante que los hijos de ciudadanos legales obtengan el derecho de nacionalidad al ser “hijos de”, para asegurar el derecho de nacionalidad a menores de 18 que por ser aún menores, no tienen el derecho de ciudadanía uruguaya. Esto se puede definir de la misma forma en que se define la ciudadanía uruguaya para los adultos, o sea, viviendo en el país, ya que por definición los menores son parte o tienen derecho de ser parte de una familia constituida, y por lo tanto, consistente con la Constitución. Los menores migrantes al Uruguay, típicamente se sienten uruguayos en muy poco tiempo. Al otorgar una cédula y pasaporte que claramente indica que *son uruguayos* a esos niños o niñas, se reduce el riesgo de rechazo y discriminación social y

²⁰ Artículo 15 de la Declaración Internacional de Derechos Humanos, ONU 1947. El derecho a la nacionalidad.

²¹ Artículo 20 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Toda persona tiene derecho a una nacionalidad; a nadie se privará arbitrariamente de su derecho, ni del derecho a cambiarla.

²² https://www.icao.int/publications/Documents/9303_p3_cons_es.pdf

aumenta su sentimiento de pertenencia a nuestra sociedad con los beneficios sociales que esto implica.

10) Inconsistencia en el uso de nacionalidad y ciudadanía en nuestros leyes y acuerdos bilaterales con terceros países.

El uso inter-cambiante del “ciudadano” y “nacionales” se encuentra dentro de algunas leyes uruguayas, reflejando que esta diferenciación es mas bien una interpretación reciente. Por ejemplo, artículo 18 de ley No15.737 (Ley de Zonas Francas) habla de “... el porcentaje mínimo de **ciudadanos** uruguayos, naturales o legales podrá ser del 50% (cincuenta por ciento) por hasta el plazo del contrato de usuario respectivo...” y luego sigue “...La solicitud al Poder Ejecutivo para reducir los porcentajes de **nacionales** en la actividad deberá ser contestada en sesenta días desde el día de la solicitud.” Ya se observo el uso de nacionalidad en el caso del acuerdo extradición Uruguay-España, aprobada por ley No16.799.

En convenios internacionales, se refleja el uso de nacionalidad para definir los derechos y responsabilidades. Por ejemplo, la Convención sobre asistencia administrativa mutua en materia fiscal²³, coordinado por la OCDE y ratificado por Uruguay el 31 de agosto 2016, usa nacionales (y no ciudadanos) y los define como “todas las personas físicas que tengan la **nacionalidad** de esa Parte”. Al ser el único país²⁴ dentro de la comunidad internacional que no otorga nacionalidad a sus ciudadanos naturalizados, nuestro país tendrá que negociar excepciones en cada caso – un desgaste diplomático importante y probablemente imposible – o no siempre podrá asegurar los derechos de todos sus ciudadanos por igual.

Los mismos acuerdos bilaterales de requisitos para la exoneración de visa tampoco son consistentes con la posición del estado uruguayo de que otros países deberían tratar a todos nuestros ciudadanos por igual. Por ejemplo, el acuerdo sobre requisitos para la exoneración de visas entre la Republica Oriental del Uruguay y el Consejo de Ministros de Ucrania²⁵ explícitamente solo usa las palabras “**nacionales de la Republica Oriental del Uruguay** y de Ucrania”. Este acuerdo se firmó en el 2018, luego de los cambios de la OACI a nivel global y en los documentos de identidad nacionales, y luego de la ley de nacionalidad para uruguayos naturales de 2009. Explícitamente excluye a una porción de nuestra ciudadanía mientras no tengan una definición clara por si son también nacionales o no.

11) Derecho de información

Ley No18.381 Acceso a la Información Publica, incluye el derecho de “difusión de la información publica”. Considerado los costos económicos y emocionales ya mencionadas, y el tiempo recorrido desde que las autoridades fueron alertadas a este problema, seria oportuno difundir la información al publico. Esto se podría lograr fácilmente por medio de la pagina web del ministerio, con una actualización periódica a medida que exista mas información relevante. Una búsqueda en la web si proporciona artículos en la prensa^{26, 27}, pero no declaraciones oficiales. Si se reconoce oficialmente en los medios que se esta buscando remediar²⁸. Sin embargo, no esta reflejada en comunicaciones oficiales que es una realidad dinámica, por ejemplo, que ya no es simplemente un problema con la

²³ <https://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/ESP-Amended-Convention.pdf> - ver artículo 3 Definiciones.

²⁴ Posiblemente Namibia también naturaliza a solamente ciudadano y no nacional.

²⁵ Copia del acuerdo previamente proporcionada por el MRREE.

²⁶ <https://www.lr21.com.uy/comunidad/1404722-denuncia-extranjeros-ciudadania-legal-pasaporte-demorados-europa>

²⁷ <https://www.montevideo.com.uy/Noticias/14-familias-foraneas-con-ciudadania-legal-y-pasaporte-uruguayo-fueron-demoradas-en-Europa-uc723433>

²⁸ <https://www.subrayado.com.uy/cancilleria-busca-que-ciudadanos-naturales-y-legales-reciban-el-mismo-trato-europa-n545665>

UE, ni se explican los esfuerzos en curso para solucionar y restituir los derechos de todos los uruguayos en términos de viajes al exterior lo antes posible.

Propuestas puntuales:

Comunicar a los afectados la situación en base a información disponible. O sea, comunicaciones oficiales (nota verbal) o otras comunicaciones oficiales para no dejar a sus ciudadanos a la merced de los vacíos de información actual. También compartir experiencias de ciudadanos afectados e potenciales inversionistas buscando una base en Uruguay que tengan claro que “ciudadanía” no corresponde a los derechos de movimiento, y puede afectar su protección legal en casos de acuerdos bilaterales que definen al uruguayo como nacional y no ciudadana.

Accionar una política de dentro de la MRREE para confirmar oficialmente la posición de todos los países (o sea no solamente la UE) para así poder seguir actualizando la comunicación, y de esta manera minimizar los riesgos de todos sus ciudadanos al momento de viajar. Estas comunicaciones oficiales también protegen al viajante en el momento de llegar a una frontera y ante un oficial de inmigración.

Reconocer que Uruguay acordó el acuerdo internacional de OACI, y aplica el formato acordado de identificación en base a la nacionalidad y esto implica revisar la definición de nacionalidad uruguaya para asegurar los derechos de todos sus ciudadanos uruguayos.

Clarificar los derechos de los ciudadanos legales incluyendo una revisión de todos los acuerdos bilaterales y multilaterales para asegurar que las diferencias solamente son las que definen en la Constitución de la República. Comunicar los casos adonde los derechos del ciudadano legal son inferiores o no existentes en comparación a sus compatriotas uruguayos con ciudadanía natural.

Proteger activamente a todos los ciudadanos de la discriminación y xenofobia, reconociendo que la realidad de algunas poblaciones dentro de la ciudadanía uruguaya no es igual a la mayoría. En este caso específicamente a los ciudadanos legales en términos de sus derechos de movimiento, identidad y comunicación.

Consultar formalmente a los grupos y comunidades mas afectados, así formular cambios en la política que reflejan los derechos de estos ciudadanos uruguayos y no solamente las preocupaciones y conceptos de riesgo.

Implementar la solución a largo plazo una ley de nacionalidad para *todos los uruguayos*, o sea también para los ciudadanos legales y sus hijos, dando así paridad a todos los uruguayos en términos de identidad nacional, siempre consistente con la Constitución de la Republica. Sin una ley de nacionalidad para todos los uruguayos, el Estado no tiene la herramienta legal que precisa para realmente proporcionar los derechos de todos sus ciudadanos.

Anexo
Testimonios de realidades vividas de uruguayos naturalizados

Prohibido subir al avión

Muchos afectados no conocían y aun no conocen estos cambios; es casi imposible saber a que países se prohíbe al uruguayo ciudadano legal remontar al avión (en el base de datos usado por las compañías áreas).

No pudo viajar como un uruguayo invitado especial a concierto en Alemania. El Sr J es un compositor y pianista uruguayo (ciudadano legal por mas de dos décadas) muy reconocido, quien intentaba viajar a Alemania para brindar un concierto declarada de interés nacional por el Ministerio de Educación y Cultura de Uruguay. No le permitieron subir al vuelo en Carrasco, porque su pasaporte uruguayo muestra su país de nacimiento como su nacionalidad. Pudo confirmar con la embajada alemana y la aerolínea que le avisaron que, si pudiera viajar de Argentina directo a Alemania, sin embargo, también le impidieron que suba al avión. Una pérdida económica y emocional, y Uruguay no pudo ser representado por uno de sus compositores y pianistas muy reconocidos en un festival importante.

Inconsistencias de trato: Al Sr M, uruguayo naturalizado, le negaron ingresar a **España**, así como a todo el **Espacio Schengen** con pasaporte uruguayo después de haber estado examinado durante media hora. Iberia Airlines rechazó al Sr M para abordar el vuelo a Londres, **Reino Unido** porque el personal de la aerolínea insistió en que Sr M necesita visa al Reino Unido, independientemente del comentario en el pasaporte. M tuvo que volar de regreso a Buenos Aires y tomó un vuelo de British Airlines a Londres. Con British Airways no hubo problema.

Políticas inconsistentes de parte de las compañías áreas y inmigración de países. El Sr HA, uruguayo naturalizado, quiso viajar a México en 2019. La aerolínea de Avianca no le permitió subir al avión en Carrasco, y luego la embajada de México le aconsejo mejor que saque una visa. Como unos amigos, también uruguayos naturalizados, justo habían viajado por COPA a México sin requerir una visa, pudo conseguir un pasaje en COPA y completar su viaje a México. Una visa hubiera demorado mas de un mes con los costos asociados, y por lo tanto tuvo que arriesgarse por COPA ya que perdía la estadía ya pre-pago de su hotel y otros costos asociados si no viajaba.

Inconsistencias de trato y pérdidas financieras. Dentro de una familia de Sra I, todos uruguayos naturalizados con el mismo país de nacimiento, pudieron primero entrar a la zona Schengen sin problema, a los pocos meses, otro familiar a los dos meses quiso también viajar a la zona Schengen, y no le dejaron subir al avión por su nacionalidad en su pasaporte en su pasaporte uruguayo. Perdió el costo de sus vuelos internos en la UE y también los hoteles. Otro familiar viajaba a tres meses, para lograr el permiso, tuvo que sacar su pasaporte de origen, logro sacar visa en su pasaporte de origen. Luego de conseguir su pasaporte de su país de nacimiento, y el costo adicional de la visa, no fue un requisito al viajar en varios países de la zona Schengen.

Problemas, deportaciones, al intentar entrar a países adonde los uruguayos pueden viajar sin visa.

Ejemplos de individuos que al llegar (o salir) de un país se enfrentan con acoso, entrevistas pesadas o son directamente deportados.

Experiencia de restricción de libertad por inmigración: El Sr M fue invitado a Corea del Sur por el gobierno coreano, pero la inmigración coreana en el aeropuerto de INC restringió la libertad personal del Sr M durante aproximadamente 3 horas. Primero asumieron que el pasaporte era falso y llamaron a un

experto para que lo revisara durante mucho tiempo. EL Sr M fue restringido en una sala de preguntas que olía mal donde se alojan todos los inmigrantes ilegales que esperan ser deportados. El Sr M trató de explicar el "problema" de nuestra nacionalidad a los oficiales, pero a nadie le importó. Al final, el Sr M tuvo que pagar un aproximado 40EUR para comprar una visa de emergencia para ingresar a Corea. Nuestra embajada en Corea del Sur escribió al Sr M que "la exención de visa es solo para ciudadanos uruguayos y no para ciudadanos legales", lo cual es muy discriminatorio.

Prohibición de entrada al país, sospechando pasaporte falso. El Sr E, uruguayo naturalizado, quiso visitar sus parientes en el norte de Chile combinando su viaje con una visita al norte de Argentina. Al intentar cruzar la frontera a Chile, las autoridades chilenas le apartaron para cuestionamiento y también verificación con sus jefes en Santiago. No entendían porque tenía pasaporte uruguayo, pero con otra nacionalidad, y mostraron un trato despectivo al Sr E como si intentaba entrar a Chile en forma ilegal. No le permitieron la entrada al país.

Sospecha de pasaporte falso: Cuando nuestro el Sr M ingresó a Perú en el aeropuerto de Lima, el oficial de inmigración no entendió por qué un ciudadano uruguayo no tiene la nacionalidad. El Sr M le mostró que en el otro lado del documento de identidad dice que es "ciudadano legal" y en la página 4 del pasaporte de M también dice que "el titular del pasaporte es ciudadano legal de Uruguay". Él los vio, pero dijo: "en la identificación solo dice ciudadano, pero no lo deja en claro de qué país. "Y en la página de observación en el pasaporte puede estar vacío y se puede falsificar cualquier cosa en la página" Y luego sospechó que el Sr M está usando un pasaporte falso y tomó los documentos para inspeccionarlos con más detalles. El Sr M le dijo que podía llamar a la embajada uruguayo para verificar, pero él se negó, no permitió que el Sr M usara el teléfono para llamar a nuestra embajada y trató al Sr M de manera grosera. El Sr M tenía fiebre. Durante el tiempo de espera de la inspección, Sr M sudó mucho con la cara de color rojo oscuro. Su compañero vio la situación y decidió tomar el "riesgo" de dejar entrar al Sr M a Perú para poder recuperarse (pre-Covid)

Problemas al intentar pedir una visa

Casos adonde pedir una visa en un pasaporte uruguayo causa muchas complicaciones que no afectaría a un nacional uruguayo, o falta de claridad al pedir un e-visa adonde se pide "nacionalidad" al usar el documento uruguayo

Dificultad de acceso a eVisa. Cuando M solicitó la visa a india, el gobierno indio nunca vio tal pasaporte y no permitió que M solicitara la visa electrónica en línea como uruguayo y de forma gratuita, pero solicitó a M que fuera a su embajada en Buenos Aires para una entrevista para obtener una visa estampada en el pasaporte. La visa le costó al Sr M dinero y tiempo extra.

Limita inversores/migrantes con muy altos niveles de educación, y deja los que vienen con un sentimiento de ser migrar al Uruguay en base a una mentira. *La mayoría de migrantes, especialmente los que invierten y/o tienen altos niveles educativos tiene opciones, y se viene al Uruguay para mejorar la vida incluyendo en algunos casos, el derecho de identidad uruguayo con la libertad de movimiento que anteriormente implicaba.*

Impacto negativo del empresario, y trabajos uruguayos. Testimonio del diputado Martin Sodano: "Conozco el problema que se generó con el pasaporte, por esa cuestión de la nacionalidad. En ese sentido, uno de los primeros reclamos que recibí fue de parte de unos empresarios rusos que están en Uruguay y tienen más de seiscientos empleados. Ellos hacían sus negocios a nivel mundial, eran los que iban a Estados Unidos y vendían su mercadería; la venta y el movimiento del mercado lo generaban ellos -no tenían personas para generarlo, sí para la producción acá - y ahora se encuentran con un problema impresionante debido a esta situación y se les ha presentado una complicación tras otra en lo que refiere

a los viajes. Les ha bajado mucho la producción por no poder tener la libertad de movimiento que tenían anteriormente, debido a esta normativa del pasaporte.”

Disuadiendo que inversores se radiquen en Uruguay. El Sr PH se radico en Uruguay en 2011 del sur de África, invirtiendo en agricultura y es el CEO de una empresa que diseña y elabora productos de seguridad de alta tecnología, creado trabajo y valor agregado en el Uruguay. El considero otros países como Portugal o Malta, que ofrecen visas para inversores con la posibilidad de nacionalidad. Sin embargo, Uruguay también ofrecía los beneficios de estabilidad y seguridad legal y identidad uruguaya. Con descubrir que el pasaporte uruguayo de un ciudadano legal tiene poco valor, luego de radicarse e invertir en el Uruguay, el siente una clara falta de confianza en el estado que anteriormente le parecía un estado de derechos. Se esta preguntando si mejor buscar otras opciones, y asegurando que otros en su posición no hagan el mismo error. Las limitaciones en movimiento internacional de su pasaporte uruguayo como ciudadano legal tienen un impacto directo sobre la creación de puestos de trabajo en la economía uruguaya.

Retornado uruguayo con pareja extranjera altamente calificada. Con nuestra diáspora importante, muchos uruguayos (ya también con otras nacionalidades) tienen pareja extranjera, y algunos vuelven al país. En el caso del Sr A, su esposa tiene una nacionalidad que no le permite entrar sin visa a ningún país de América Latina. Directora en un centro de estudios uruguayo reconocido, no puede viajar ni a Argentina sin una visa con su pasaporte uruguayo, ni menos mas lejos. Muchos países no tienen representación en Montevideo, y por lo tanto, para sacar una visa para otro país, tiene que primero sacar una visa para Argentina, con los costos y tiempo que esto implica. Cuando tomaron la decisión de volver luego de dos carreras en instituciones internacionales, asumieron que, a los tres años, la ciudadanía permitiría un pasaporte uruguayo con los mismos derechos de movilidad. Uruguay no aclara al inversionista, al retornado, al migrante en general que desde 2015 los pasaportes de los ciudadanos legales no tienen el valor que tenían anteriormente y regresar sin tener el mismo derecho de movilidad en la región es un costo importante de asumir, con un impacto profesional y personal importante.

Problemas de quedar apatriado. *Muchos países no permiten la doble ciudadanía*

Obligado a ser apatriado. Sr M, un uruguayo naturalizado, es de origen de un país que prohíbe la doble ciudadanía y con un gobierno que no prioriza los derechos humanos. En el caso de que tenga problemas durante un viaje que resulten en extradición, la extradición se negocia en base a la nacionalidad y no ciudadanía. Con tener un pasaporte uruguayo mostrando nacionalidad de origen ya es evidencia de estar rompiendo la ley en ese mismo país de origen. Considerando esta realidad, Sr M se sintió obligado a negociar con la Dirección Nacional de Identidad Civil para asegurar que su pasaporte uruguayo muestre su nacionalidad como apatriado.

Hijos de Uruguayos naturalizados no tienen el derecho de identidad uruguaya. *La ciudadanía se otorga al ser mayor de edad; sin el derecho de identidad como uruguayo los menores quedan como extranjeros, aunque muchas veces solamente conocen al Uruguay como su país.*

Menores sin su identidad uruguaya. En el caso del hijo de Sra G, su hija se siente uruguaya, este es el único país que conocen como el suyo. Llegó con los dos años y ahora cumplió trece, pero no tiene derecho de identidad uruguaya hasta los 18. Esto implica, por ejemplo, que tuvo que viajar Buenos Aires para sacar una visa para luego viajar a Holanda en su pasaporte de origen (y con costo importante) y recordarle que por mas uruguaya que se piense, la niña sigue siendo extranjera y rechazada por el país que siente que es la suya.

Sentimiento de diferenciación entre hermanos. En el caso de Sra I, su familia consiste en tres nacionalidades en origen distintas, aunque también con ciudadanía uruguaya (ciudadano legal), con su hijo menor nacido en el Uruguay (nacional uruguayo). Sus hijos mayores que vinieron de muy chicos al Uruguay finalmente son mayores de edad y con el derecho de adquirir la ciudadanía. Sin embargo, no podrán usar su pasaporte uruguayo para viajar sin requerir visas como su hermano menor, y sienten un rechazo de su patria adoptada. Para el hermano nacido en Uruguay, siente que su país de nacimiento rechaza al resto de su familia. Esto causa un cuestionamiento del niño del porque esa diferenciación, y por lo tanto si ahora su familia no es uruguaya como pensaba, ¿que significa para su propia identidad?

Segregación familiar. Uno de los beneficios de la naturalización es que permite a familias formadas de mas de una nacionalidad a compartir la identidad, especialmente al viajar. El Sr J, casado con una uruguaya y con hijos nacionales uruguayos, siempre pudo viajar en familia con los mismos derechos, todos como uruguayos. Este cambio resulta en un impacto de diferenciación, y de rechazo. Quizás un sentimiento mas fuerte de parte de los familiares nacionales uruguayos adonde sienten que su estado rechaza al padre, al marido, de nuestro país. Ya que no es uruguayo como antes – cuando era la ciudadanía lo que daba los derechos e identidad, y claramente perdió parte de sus derechos como resultado del acuerdo internacional del OACI, y falta de ajustes legales de parte de estado Uruguayo para mantener los derechos previamente otorgado al Sr J.

Tienen al país de nacimiento en el pasaporte como nacionalidad; y el individuo no tiene el derecho a esa nacionalidad. *Esto es un error identificada por la OACI documento 9303 sección 7.1, pero aun ocurre en los pasaportes y cédulas uruguayas. “La **nacionalidad** en la ZLM se indica incorrectamente en vez de país de **nacionalidad**” (OACI).*

Asumir nacionalidad como país de nacimiento. Sra J nació en un país tercero, pero ella se naturalizó con otra nacionalidad siendo muy chica, y luego emigro al Uruguay con sus padres, aun como menor de edad. Ahora uruguaya naturalizada, su documento biométrico simplemente cambio “país de nacimiento” a la de “nacionalidad”, sin verificar cual realmente era su nacionalidad. Le tomo un esfuerzo en tiempo y costos para que Sra J lograra que su pasaporte y cédula uruguaya dejen de mostrar erróneamente la nacionalidad de otro país soberano que no compete a las autoridades uruguayas.

El exministro uruguayo y ex presidente del Banco InterAmericano de Desarrollo (BID), Sr Enrique Iglesias ya no es uruguayo.

Muchas personas mayores, algunos muy distinguidos como el Sr Iglesias ahora no son uruguayos. El caso del Sr Iglesias, político, economista, un líder reconocido en la región y el mundo como uruguayo, ya no tiene un documento uruguayo que valide su identidad de uruguayo pleno. Si es ciudadano legal, pero su nacionalidad es “extranjera” o “español”.

Para algunos quizás no importe; pero el acto de quitar la identidad si impacta en muchos, aunque sea por decisiones en un organismo internacional y no por un cambio de ley uruguayo. La falta de acción de parte de nuestro estado en si es acción.

Y un blog como testimonio de un uruguayo naturalizado, su impacto practico y emocional:

<https://desdealgunlugardemicabeza.blogspot.com/2019/08/ciudadano-i-legal-pasaporte-no.html>