



Somos Todos Uruguayos

Dr. Tania Reneaum Panszi
Secretario Ejecutivo Comisión Interamericana de Derechos Humanos
Organización de los Estados Americanos
1889 F Street, N.W. Washington, D.C. 20006

3 de diciembre de 2023

Re: Solicitud de audiencia temática sobre el cumplimiento por parte de Uruguay de los compromisos para poner fin a la apatridia y cuestiones relacionadas con los derechos humanos en materia de nacionalidad.

Estimada Secretaria Ejecutiva Reneaum Panszi,

Conforme al Artículo 64 del Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, presentamos respetuosamente esta solicitud en nombre de la asociación civil uruguaya Somos Todos Uruguayos, representando los derechos e intereses de más de 30,000 ciudadanos legales de Uruguay, así como de aquellos en proceso de obtener la ciudadanía. Buscamos una audiencia temática sobre el cumplimiento por parte de Uruguay de sus compromisos para poner fin a la apatridia y las cuestiones relacionadas con los derechos humanos que han surgido en relación con la negación arbitraria de la nacionalidad uruguaya a sus ciudadanos naturalizados, denominados "ciudadanos legales" en Uruguay.

Esta carta sirve como un Resumen Ejecutivo de los materiales de apoyo, tanto fácticos como legales, adjuntos y proporcionados a la Comisión para subrayar la urgente necesidad de una audiencia temática. Las citas completas y referencias se proporcionan en la presentación.

Esta audiencia tiene como objetivo proporcionar a la Comisión información sobre la Ley Uruguaya N.º 19.682, que supuestamente implementa el proceso de Uruguay para identificar y remediar a aquellos que se encuentran en estado de apatridia en su territorio, y el hecho de que la ley no otorga una nacionalidad a los encontrados apátridas. La Ley N.º 19.682 establece que obtener el estatus de ciudadanía legal uruguaya termina con la apatridia. Sin embargo, la doctrina legal y constitucional uruguaya distingue entre ciudadanos legales y nacionales, indicando claramente que los ciudadanos legales no son nacionales uruguayos. Como se verá en los materiales de apoyo acompañantes y en una audiencia temática, no hay ambigüedad en la posición del Estado uruguayo de que los ciudadanos legales no son y no pueden ser nacionales uruguayos. Esta aparente contradicción plantea preguntas más amplias sobre cuestiones de derechos humanos relacionadas con las políticas de Uruguay sobre nacionalidad y ciudadanía.

Las declaraciones de política estatal uruguaya en cuanto a posiciones constitucionales, legales y políticas, si son precisas, significan que aquellos individuos encontrados en estado de apatridia en Uruguay permanecen apátridas. De hecho, Uruguay ha declarado que los ciudadanos legales, el estatus más alto que un individuo apátrida o cualquier inmigrante en Uruguay puede obtener, son extranjeros residentes en Uruguay con iguales derechos a los nacionales (excepto por cuestiones como votar, cargos gubernamentales y oficinas gubernamentales donde se especifican ciertas diferencias). Los apátridas son, según algunos anuncios de política uruguaya, “separados pero iguales” no nacionales. La naturalización misma, indica Uruguay, es desconocida en el sistema constitucional uruguayo y, según algunos, prohibida por la Constitución.

Dado que la implementación por parte de Uruguay de los tratados de apatridia y otros compromisos esenciales relacionados con la apatridia requiere que aquellos que se encuentran en estado de apatridia adquieran una nacionalidad, las posiciones uruguayas sobre la negación de la nacionalidad están expresadas incorrectamente, permitiendo así a Uruguay cumplir con sus obligaciones de apatridia, o la posición de Uruguay está expresada correctamente, impidiendo así el cumplimiento uruguayo de sus obligaciones del tratado. Una u otra de estas posiciones competidoras debe ser cierta y solo una posición es posible.

Una discusión temática sobre el tema de la nacionalidad, la ciudadanía, la apatridia y el derecho internacional es crucial. Los actores estatales y no estatales uruguayos, así como una amplia representación de la sociedad civil, deben explorar juntos la inconsistencia, encontrar soluciones o admitir que la negación de la nacionalidad a los ciudadanos legales fue un error en la interpretación constitucional. Solo después de tal discusión y clarificación de posiciones, la sociedad civil, el estado y los actores internacionales pueden avanzar, ya sea juntos o en conflicto.

Una discusión temática, esperamos, evitará la necesidad de solicitar medidas cautelares o presentar una queja a esta Comisión. En ausencia de tal discusión y una resolución voluntaria, creemos que no tenemos otra opción que plantear estos mismos problemas ante esta Comisión en una presentación adicional.

Uruguay es una nación acogedora y un modelo de cumplimiento de los derechos humanos y, sin embargo, enfrenta un problema significativo en su negación de la nacionalidad

A pesar de la reputación de Uruguay como defensor de los derechos humanos y sus políticas acogedoras hacia los inmigrantes, existe una contradicción significativa en su enfoque hacia la apatridia. La Ley N°19.682 de Uruguay ofrece "ciudadanía legal" a individuos apátridas, sin embargo, este estatus no alcanza la identidad nacional, impidiéndoles convertirse en nacionales uruguayos. Esta política podría violar los compromisos de Uruguay bajo convenciones internacionales clave sobre la apatridia. Este problema no es solo sobre la apatridia, sino también sobre implicaciones más amplias de derechos humanos, cuestionando la adherencia de Uruguay a sus obligaciones de tratados y su integridad en derechos humanos.

Esta solicitud de una audiencia temática concierne la capacidad de Uruguay para cumplir sus obligaciones bajo la Convención de 1954 sobre el Estatuto de los Apátridas¹ y la Convención

¹ Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, 28 de septiembre de 1954, 360 U.N.T.S. 117.

de 1961 sobre la Reducción de la Apatridia². Uruguay, como se explica en esta solicitud, actualmente ha adoptado una posición oficial según la cual ninguna persona apátrida, refugiado, solicitante de asilo o inmigrante puede convertirse en nacional uruguayo. De hecho, Uruguay sostiene que el proceso de naturalización es desconocido en el sistema político y constitucional uruguayo. La categoría más alta que cualquier persona apátrida, refugiado, solicitante de asilo o inmigrante puede obtener en Uruguay es la de “ciudadano legal”, pero recientemente Uruguay ha endurecido su posición oficial de que los ciudadanos legales no son nacionales de Uruguay. Son, según mantiene Uruguay, extranjeros o personas de nacionalidad desconocida a quienes se les concede residencia, derecho de retorno, derechos legales y políticos, y en general son iguales a los nacionales. Sin embargo, no son nacionales uruguayos.

Uruguay es una fuerza positiva en el mundo y ha firmado, ratificado e implementado numerosos tratados de derechos humanos, protocolos opcionales y compromisos para poner fin a la apatridia y el estado debería estar dispuesto a terminar rápidamente las violaciones relacionadas con la nacionalidad

Uruguay demuestra un fuerte compromiso con los derechos humanos, evidente en su ratificación de tratados de la ONU, incluyendo aquellos enfocados en derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Muchos de estos tratados enfatizan el derecho a la nacionalidad, como la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Además, Uruguay permite la adjudicación internacional de violaciones de derechos a través de mecanismos de queja individual bajo estos tratados. Esta adhesión a las normas internacionales resalta la dedicación de Uruguay a los derechos humanos, lo que contrasta con su postura actual sobre la apatridia y la nacionalidad.

El papel activo de Uruguay en el Sistema Interamericano subraya su dedicación a los derechos humanos. Al ratificar tratados clave como la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia, Uruguay alinea sus leyes nacionales con estos compromisos internacionales. El principio de control de convencionalidad asegura que las leyes nacionales y las interpretaciones constitucionales se conformen a estos tratados internacionales de derechos humanos. Este compromiso regional complementa los compromisos globales de Uruguay en materia de derechos humanos, destacando un enfoque integral y sólido en la nacionalidad.

Poner fin a la apatridia es un objetivo clave de la comunidad internacional, y la fallida implementación de las convenciones sobre la apatridia por parte de la Organización de Estados Americanos y Uruguay es un riesgo para esos objetivos y una señal de otros problemas de derechos humanos

Uruguay demostró un fuerte compromiso para combatir la apatridia al adherirse a importantes tratados internacionales como las convenciones de 1961 y 1954 sobre la apatridia y la Declaración de Cartagena de 1984 sobre Refugiados. Ha promulgado legislación nacional, como la Ley N° 19.682, para proteger a las personas apátridas y participa activamente en esfuerzos regionales, incluyendo varias declaraciones destinadas a abordar problemas de refugiados y

² Convención sobre la Reducción de la Apatridia, 30 de agosto de 1961, 989 U.N.T.S. 175.

apatridia en América Latina. Estas acciones alinean a Uruguay con iniciativas más amplias dentro de la Organización de Estados Americanos para mantener el derecho a la nacionalidad y erradicar la apatridia.

En noviembre de 2014, las Naciones Unidas iniciaron una campaña global para erradicar la apatridia para 2024, apoyada en América Latina y el Caribe a través del Plan de Acción de Brasil. La Organización de Estados Americanos (OEA) posteriormente respaldó esta iniciativa, reconociendo la apatridia como una preocupación clave de derechos humanos. Juan Ignacio Mondelli, Jefe del ACNUR en Uruguay, destaca el papel de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la interpretación del derecho a la nacionalidad. Las decisiones de la Corte han enfatizado el equilibrio entre la soberanía estatal en asuntos de nacionalidad y los derechos individuales, centrados en prevenir la apatridia y asegurar el debido proceso en temas de nacionalidad.

La Corte Internacional de Derechos Humanos ha desarrollado un sólido cuerpo de leyes sobre la nacionalidad y la apatridia y la política de Uruguay de proporcionar a los individuos apátridas un estatus de no nacionales y sus prácticas de revocación y negación arbitrarias de la nacionalidad contradicen las decisiones de la Corte

El Artículo 20 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos abarca el derecho fundamental a la nacionalidad, que comprende cuatro componentes distintos: el derecho a poseer una nacionalidad, el derecho a adquirir la nacionalidad del estado donde se nace si no se dispone de otra nacionalidad, el derecho a salvaguardar la propia nacionalidad, que incluye protección contra negaciones o privaciones arbitrarias de la nacionalidad, y el derecho a cambiar de nacionalidad.

Una revisión de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos indica que los siguientes principios han sido afirmados o enfatizados.

- *Aunque los estados poseen una autoridad significativa en definir sus criterios de nacionalidad, las regulaciones deben alinearse con los parámetros legales internacionales, incluyendo la prohibición de arbitrariedad y discriminación.*
- *El derecho internacional pone límites a la capacidad de los estados para regular la nacionalidad. Los derechos individuales deben equilibrarse con la prerrogativa estatal.*
- *La nacionalidad es un vínculo legal-político entre un individuo y un estado específico.*
- *La Convención protege el derecho a la nacionalidad independientemente de cómo se adquiriera.*
- *Los individuos están protegidos contra la privación arbitraria de la nacionalidad, independientemente de si resulta en apatridia.*
- *La negación de la nacionalidad puede llevar a la apatridia y viola los derechos al nombre, reconocimiento de la personalidad jurídica, nacionalidad e igualdad ante la ley.*
- *El remedio adecuado para la revocación o negación de la nacionalidad es la restauración de la nacionalidad.*

- *El país de origen incluye el país de residencia habitual para las personas apátridas. La determinación de arbitrariedad en la negación de la nacionalidad debe incluir un análisis de las regulaciones nacionales y las obligaciones estatales bajo el derecho internacional de derechos humanos, como la prohibición de discriminación o creación de apatridia.*

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido el derecho implícito a no ser apátrida, que, aunque no esté explícitamente mencionado en la Convención Americana, se alinea con el derecho a la identidad. Este derecho abarca la adquisición de la nacionalidad al nacer para prevenir la apatridia y prohíbe la privación arbitraria de la nacionalidad. El reconocimiento de este derecho es crucial para guiar a los estados a prevenir y abordar la apatridia, enfatizando sus obligaciones internacionales bajo la Convención Americana y resaltando el problema a menudo pasado por alto de la apatridia.

A pesar de todos los avances positivos en materia de derechos humanos en Uruguay y su liderazgo internacional, las declaraciones estatales sobre el hecho de que niega la nacionalidad a los apátridas y que ha revocado la nacionalidad de otros ciudadanos legales se expresan de manera clara y contundente

El estado uruguayo declara inequívocamente que los ciudadanos legales no son nacionales. Son extranjeros con ciertos derechos además de la residencia. Uruguay mantiene una clara distinción entre nacionalidad y ciudadanía, como lo demuestran varios documentos legales y opiniones. La nacionalidad se considera un estatus permanente e inalterable vinculado al nacimiento o a la sangre, mientras que la ciudadanía es una relación política variable definida por la residencia.

No hay duda sobre la posición del estado uruguayo. El 28 de noviembre de 2023, la Dra. María A. Sande, Directora de Derechos Humanos y Derecho Humanitario del Ministerio de Relaciones Exteriores, testificó ante una Comisión de las Naciones Unidas que "cuando la Constitución se refiere a 'nacionales', se está refiriendo a individuos nacidos dentro del territorio de Uruguay o hijos de padres uruguayos". Haciendo eco de la doctrina de que la ciudadanía legal solo otorga ciertos derechos cívicos y residencia, declaró: "La ciudadanía legal es para extranjeros que vienen a vivir al país". Como se puede ver en el análisis legal de apoyo presentado aquí, la posición oficial uruguayo es que la naturalización es un concepto desconocido en Uruguay y que los ciudadanos legales no son y nunca pueden ser nacionales de Uruguay.

El compromiso de Uruguay con la protección de los refugiados y personas apátridas se ve socavado por una contradicción legal en su enfoque hacia la apatridia. Aunque el país supuestamente sigue las convenciones internacionales y tiene leyes para proteger a las personas apátridas, su marco legal nacional, en particular la Ley N°19.682, es problemático. Esta ley, que diferencia entre nacionalidad y ciudadanía legal, paradójicamente implica que las personas apátridas que obtienen la ciudadanía legal en Uruguay pueden seguir siendo apátridas. Esto es así a pesar de que la ley establece que la apatridia se termina con la concesión de la ciudadanía legal.

La larga historia de Uruguay de emitir pasaportes con la ciudadanía legal uruguaya como la nacionalidad del titular y sus cartas, comunicaciones y representaciones a organizaciones internacionales indican inequívocamente que Uruguay revocó la nacionalidad de los ciudadanos legales en 1994

El sistema de pasaportes uruguayo revela una significativa contradicción en el enfoque del país hacia la ciudadanía y la nacionalidad. Históricamente, los pasaportes diferenciaban entre ciudadanos "naturales" y "legales", pero no etiquetaban a los ciudadanos legales como extranjeros. Sin embargo, desde 1994, Uruguay ha estado clasificando a los ciudadanos legales por su nacionalidad de nacimiento en los pasaportes, un cambio basado en la interpretación de la ley constitucional de Justino Jiménez de Aréchaga publicada por primera vez en 1946. Este cambio ha llevado a desafíos prácticos y potenciales problemas de derechos humanos. Los ciudadanos legales, previamente reconocidos como nacionales uruguayos, ahora son identificados como extranjeros, nacionales de su país de nacimiento, sea esto cierto o no. Afirmamos que la oportunidad de discutir la contradicción en la ley de apatridia de Uruguay también da lugar a un momento para discutir si la revocación de la nacionalidad uruguaya de los ciudadanos legales en 1994 fue arbitraria y una violación del derecho internacional. De ser así, la continua negación de la nacionalidad a los ciudadanos legales también es arbitraria e ilegal.

Es solo en 1994 que a los ciudadanos legales se les despojó efectivamente de la nacionalidad o un incidente de nacionalidad de manera arbitraria, sin la aprobación de una ley, basada en la etnicidad o nacionalidad original de origen. A partir de esta fecha, el campo de nacionalidad en los pasaportes se cambió para mostrar la nacionalidad de los ciudadanos legales uruguayos como nacionales de la nación en la que nacieron. Este cambio se agravó por el hecho de que no todos los ciudadanos legales en ese momento eran nacionales de su nación de nacimiento.

Somos Todos Uruguayos apoya los diversos esfuerzos para remediar la situación a través de leyes interpretativas y sugiere que los decretos administrativos podrían utilizarse para aliviar los problemas más urgentes

Dos propuestas legislativas en Uruguay buscan abordar los problemas de apatridia y nacionalidad. El primer proyecto de ley, centrado en la interpretación de la Constitución, propone extender la nacionalidad a los ciudadanos legales, abordando las deficiencias de Uruguay en la implementación de la legislación sobre apatridia y restaurando la nacionalidad a aquellos que han sido privados de ella injustamente. El segundo proyecto de ley, menos integral, sugiere que los pasaportes para ciudadanos legales indiquen su estatus uruguayo, aunque con limitaciones. A pesar de revisiones parlamentarias detalladas y aportes académicos, estos proyectos enfrentan desafíos para avanzar, destacando la necesidad de mayor transparencia en el proceso legislativo y subrayando los debates en curso sobre nacionalidad, ciudadanía y derechos humanos en Uruguay.

Uno o más decretos administrativos podrían ser emitidos por el Poder Ejecutivo de Uruguay para abordar problemas clave en las prácticas de nacionalidad del país. La capacidad de Uruguay para emprender esto se evidencia por aplicaciones exitosas en el pasado, como los cambios recientes en las regulaciones de pasaportes bajo el Decreto No. 281/022. El uso de decretos demuestra la capacidad del gobierno para promulgar cambios regulatorios y sugiere el

potencial de un nuevo decreto para equiparar los derechos de los ciudadanos legales con los de los nacionales, particularmente en contextos de viaje, aunque puede que no resuelva completamente las complejidades de la apatridia.

Las organizaciones internacionales no deben caer en la representación de que los juristas legales en Uruguay declaran uniformemente que la Constitución Uruguaya apoya la prohibición de la negación de la nacionalidad y la discriminación por nacionalidad

Los juristas legales en Uruguay no están uniformemente de acuerdo con la posición doctrinal de que los ciudadanos legales no son nacionales. Alberto Pérez Pérez desafió esta visión tradicional, afirmando que en un estado democrático, la nacionalidad y la ciudadanía son idénticas. Argumentó a favor de una perspectiva alineada con los principios democráticos y el derecho internacional, e indicó que esta perspectiva es compatible con el derecho constitucional y la historia uruguaya. Martín Risso Ferrand, más recientemente, insiste en que Uruguay debe trabajar para superar el "shock cultural" asociado con el control de convencionalidad y las obligaciones de los tratados, y aceptar la autoridad de la Comisión y Corte Interamericana. Enfatiza la necesidad de que los marcos legales uruguayos evolucionen, integrando las normas internacionales de derechos humanos en la interpretación constitucional. En mayo de 2022, el Dr. Daoiz Gerardo Uriarte Araújo, Profesor de la Universidad de la República y Director del Instituto de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho, testificó ante el Parlamento y enfatizó la importancia del control de convencionalidad en las leyes de Uruguay, particularmente después de la Sentencia 365 de la Corte Suprema en 2009, destacando la naturaleza evolutiva de la nacionalidad y la ciudadanía y su impacto en los derechos humanos. Ese mismo día, el Dr. Diego Gamarra testificó que las metodologías constitucionales utilizadas para afirmar, después de 1946, que los ciudadanos legales no eran nacionales son defectuosas. Abogó por interpretaciones que protejan los derechos individuales, especialmente en el contexto de la apatridia y la ciudadanía.

Participantes sugeridos

Para resolver la contradicción en la implementación por parte de Uruguay de las obligaciones para poner fin a la apatridia, discutir la Ley N° 19.682 y su afirmación de que el estatus de ciudadanía legal termina la condición de apatridia a pesar de carecer de nacionalidad, y, dado que el tema está abierto, discutir si a los ciudadanos legales se les revocó arbitrariamente su nacionalidad y luego se les negó desde 1994, proponemos invitaciones a las siguientes agencias o partes.

1. Ministro del Interior, Nicolás Martinell
2. Ministro de Relaciones Exteriores, Omar Pagliarini.
3. Ministro de Defensa, Javier García (Dirección Nacional de Aviación Civil – DINACIA – es la contraparte nacional para la OACI).
4. Presidenta del Instituto de Derechos Humanos, Jimena Fernández.
5. Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Parlamento, Óscar Amigo.
6. Presidente del Corte Electoral, Wilfried Penco.

Dada la falta de progreso legislativo o interpretativo durante años y las continuas violaciones de derechos humanos derivadas de la política uruguaya, se requiere urgentemente una discusión temática y es probable que ayude a todas las partes

Una revisión de las obligaciones internacionales de Uruguay, el compromiso de la Organización de los Estados Americanos y esta Comisión para poner fin a la apatridia, así como las opiniones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, demuestran la importancia de una discusión integral sobre nacionalidad, ciudadanía, apatridia y derecho internacional. El tema que lidera la discusión es la contradicción en la Ley N° 19.682 de Uruguay, que declara que el estatus de ciudadanía legal en Uruguay termina la apatridia mientras que Uruguay niega que los ciudadanos legales sean nacionales. Pero la discusión permitiría a las partes considerar los fallos más amplios de la Corte sobre la nacionalidad y si la nacionalidad de los ciudadanos legales fue revocada arbitrariamente en 1994.

Como se afirmó al principio de esta solicitud, es esencial que tanto las entidades estatales como las no estatales en Uruguay, junto con una amplia representación de la sociedad civil, examinen de manera colaborativa las inconsistencias existentes e identifiquen soluciones viables o reconozcan posibles malinterpretaciones en asuntos constitucionales relacionados con la negación de la nacionalidad a los ciudadanos legales. Este discurso colaborativo es vital para todas las partes involucradas - la sociedad civil, el estado y los organismos internacionales - para avanzar en un acuerdo o reconocer sus diferencias.

Reiteramos nuevamente nuestra esperanza de que a través de estas discusiones podamos evitar la necesidad de buscar medidas cautelares o presentar quejas ante esta Comisión. Esa es nuestra esperanza, aunque probar esa esperanza solo puede ocurrir si se concede esta solicitud.

Atentamente presentado,

Andrew Scott Mansfield, Esq.

JD/MTS, Miembro del Colegio de Abogados de Massachusetts

Alexis Ferrand

Miembro Fundador

Somos Todos Uruguayos

Información de Contacto

Andrew Scott Mansfield, Esq.
Alexis Ferrand
Somos Todos Uruguayos
Plaza Independencia 848 No. 1302
Montevideo, Uruguay

amansfield@mansfield.uy
info@somostodos.uy

www.somostodos.uy

Información archivada, recursos legales, documentos históricos, y materiales legislativos y gubernamentales disponibles en:

www.nacionalidad.uy