



Resolución **12872023**
INDDHH 2023-1-38-0000208

Montevideo, 13 de diciembre de 2023

Sr. Ministro de Relaciones Exteriores
Omar Paganini

Sr. Ministro del Interior
Nicolás Martinelli

I) ANTECEDENTES

1. La Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH), recibió el jueves 16 de marzo una consulta vía mail por parte del Sr. A.A.A, pasaporte uruguayo número D483586 y cédula de identidad uruguayo número 6.121.348-4.
2. El Sr. A, de nacionalidad siria y refugiado en nuestro país luego de haber estado recluido en Guantánamo, nos consulta sobre la posibilidad de viajar a Argentina, dado que él mismo lo ha intentado con anterioridad, pero se le ha rechazado su ingreso a dicho país.
 - 2.1. El Sr. A junto con su pareja pretendió ingresar a Argentina, a través de la frontera terrestre de Paysandú – Colón, el pasado 17 de febrero de 2023 para visitar familiares políticos. Dicho ingreso le fue impedido por funcionarios de migraciones del mencionado país dado que figuraba en el sistema una "alerta roja de INTERPOL", a lo que se le entregó un formulario donde figura el rechazo correspondiente a su ingreso al país.
 - 2.2. A fecha 13 de marzo, el Sr. A envió un correo electrónico al consulado argentino narrando la situación a lo cual se le contesta *"En caso de que una persona sea rechazada al intentar ingresar a la República Argentina y, en consecuencia, posea un acta de rechazo labrada por Migraciones dicha persona puede presentar ante este Consulado General un recurso de reconsideración y nosotros nos ocupamos de enviarlo a la Dirección Nacional de Migraciones"*.
 - 2.3. Atento a esta situación, manifiesta que ha consultado a todas las oficinas uruguayas relevantes como migraciones, interpol y cancillería, y que en todas las oportunidades le han dicho que no encuentran ningún inconveniente.



Institución Nacional
de Derechos Humanos
y Defensoría del Pueblo



2023

- 2.4. Como antecedente, también nos relata que el 21 de febrero del año 2022 ante la oportunidad de viajar a San Pablo, Brasil, también tuvo inconvenientes para realizar dicho viaje y fue demorado en el Aeropuerto de Carrasco. Explica que lo llevaron a una sala y le dijeron que debía esperar. Finalmente le informaron que había una indicación en el sistema por lo que debían comunicarse con la oficina de migraciones uruguaya, no obstante, dicha comunicación no se llevó a cabo y pudo viajar a Brasil, sin tener algún inconveniente para su ingreso a dicho país.
3. La consulta fue admitida por el Consejo Directivo de la INDDHH siendo ingresada en el expediente número 2023-1-38-0000208, iniciando así una investigación sobre la situación referida.
4. Con fecha 14 de abril de 2023 se libró el **Oficio DEN 0082/2023** a los ministerios de Relaciones Exteriores y del Interior solicitando la siguiente información: *"(1) Situación migratoria del Sr. A. (2) Si existe registro de alerta por parte de INTERPOL que le impida su libre circulación. (3) De ser así, que se indique si fuera correspondiente el protocolo a seguir para subsanar la situación. (4) Si existe tramitación en proceso con relación a lo mencionado. (5) De ser así el estado actual de la situación"*, en el plazo de 20 días hábiles.
5. Como hecho nuevo, se informa que el día 22 de julio de 2023, el Sr. A.A.A intentó viajar nuevamente a Argentina, dado que allí vive parte de su familia política, esta vez por medio de la empresa Buquebus, y nos manifiesta que funcionarios de migraciones de Argentina, nuevamente lo detuvieron.
6. Atento a lo relacionado con el Ministerio del Interior:
 - 6.1. A fecha 25 de abril, en respuesta al Oficio DEN 0082/2023, acusan recibo de la consulta correspondiente e informan haber oficiado a la Dirección Nacional de Migración y a la Dirección de Investigaciones de la Policía Nacional, a los efectos de acceder a lo solicitado y brindar una respuesta a la situación planteada.
 - 6.2. El 29 de mayo, el Ministerio del Interior envía informe realizado por la Dirección Nacional de Migración comunicando lo siguiente:
 - 6.2.1. *"Según se pudo establecer, la situación migratoria del arriba mencionado sería la de ciudadano legal, atendiendo que se le emitió con fecha 17/12/2019 un certificado para presentar en la Corte Electoral, y que posee un pasaporte uruguayo a su nombre."*
 - 6.2.2. *"Compulsadas las bases de datos del Sistema RAMM (Registro y Auditoría de Movimientos Migratorios) y SGSP (Sistema de Gestión de Seguridad Pública), no arrojan impedimentos con los datos del damnificado"*.



- 6.2.3. *"Asimismo, por ser el pasaporte uruguayo un documento que no otorga la calidad de nacional uruguayo, y mantiene la nacionalidad original, en este caso siria, podría ser la que cause demoras para ingresar a otros destinos, como bien puede ser Argentina".*
- 6.2.4. *"En resumen, no se registran impedimentos de salida, capturas, órdenes de detención, requisitorias o alertas de algún tipo a nombre del Sr. A, que puedan implicar demoras innecesarias de las que fuera víctima según su relato".*
- 6.2.5. Por lo expuesto, desde el Ministerio del Interior sugieren que el consultante verifique los requerimientos de ingreso a otros Estados cuyo destino pretenda emprender, teniendo en cuenta que en el pasaporte uruguayo mantendrá su nacionalidad de origen y en base a ella le requieran algún visado o permiso específico.
- 6.3. Atento a lo manifestado por el consultante — la supuesta alerta de INTERPOL registrada en el sistema — y considerando la respuesta brindada por el Ministerio del Interior, el día 14 de julio de 2023 se oficia nuevamente al Ministerio del Interior (Oficio DEN 0221/2023) consultando la posibilidad de que sea emitido por dicha entidad una constancia que establezca que, según las bases del Sistema RAMM y SGSP no arrojan impedimentos que signifique una alerta que impida el acceso o egreso al país.
- 6.4. Con fecha 07 de agosto, el Ministerio del Interior presenta constancia solicitada avalada por el Encargado de Despacho de la Dirección Nacional de Migración Comisario General, Alejandro Molinari Pombo.
- 6.5. Conforme al hecho nuevo informado en el numeral 5, a fecha 15 de agosto, se envía el Oficio DEN 0258/2023 manejando la posibilidad de que se lleve a cabo una consulta al país vecino, Argentina, tanto como a Migraciones e Interpol, para que informen si hay algún impedimento de que le permita al Sr. A.A la libre circulación entre ambos países, y de ser así, sea indicada la forma de remediar tal situación.
- 6.6. El 20 de setiembre, en respuesta al Oficio DEN 0258/2023, el Ministerio del Interior presenta informe realizado por la Dirección Nacional de Migración. De dicho informe surge lo siguiente:
- 6.6.1. Se ofició consulta a la Dirección Nacional de Migraciones (Argentina), recibiendo respuesta de ésta que no existen registros del ciudadano "de marras". Asimismo, se ofició a la DGLCCO e INTERPOL, pero al momento de confeccionar el informe no habrían obtenido respuesta.



Institución Nacional
de Derechos Humanos
y Defensoría del Pueblo



6.6.2. Manejan la hipótesis que, si bien los documentos uruguayos presentados por el Sr. A registran que se trata de un ciudadano legal, su nacionalidad sigue siendo siria, para la cual se le requiere visa para poder ingresar a la República Argentina.

7. Atento a lo relacionado con el Ministerio de Relaciones Exteriores:

7.1. Vencido el plazo dispuesto en Oficio DEN 0082/2023, se reitera solicitud de información en Oficio DEN 0165/2023 de fecha 29 de mayo y en Oficio DEN 0200/2023 de 03 de julio.

7.2. A fecha 04 de agosto se libra el Oficio DEN 0243/2023, en esta oportunidad, considerando el hecho nuevo referido en el numeral 5, se le solicita al MREE que informe si hay algún impedimento que le permita al Sr. A.A.A la libre circulación entre ambos países, de ser así, que indiquen la forma de remediar tal situación.

7.3. El día 09 de octubre, habiendo mediado comunicaciones telefónicas mediante, desde la Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación del MREE, se envía **nota número 396/2023** en respuesta a la consulta realizada —sin especificar cual oficio se refiere exactamente— informando lo siguiente:

7.3.1. Visto que el Sr. A.A.A cuenta con nacionalidad natural siria y con calidad de ciudadano legal uruguayo, y que, considerando que las visas en los pasaportes deberán ser tramitadas en función de la de la nacionalidad del portador del pasaporte, se realizó por parte del MREE una consulta en la página oficial de la Dirección Nacional de Migraciones de la República Argentina, donde figura que para ciudadanos de nacionalidad siria es requisito la tramitación de una visa de ingreso.

7.3.2. La Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación del MREE considera que este sea el motivo por el cual no se ha admitido el ingreso del Sr. A.A.A a territorio argentino.

II) CONSIDERACIONES DE LA INDDHH

8. Las presentes actuaciones se inscriben en el marco de las competencias establecidas por el literal J) art. 4 de la ley 18.446, y en tal sentido corresponde analizar la ocurrencia de los hechos alegados.



9. El objeto de la investigación realizada por esta Institución consistió en determinar si hubo o no vulneración al derecho de libre circulación por parte del Estado Uruguayo hacia el Sr. A.A.A.
10. Que, si bien se pudo evacuar la consulta realizada por el Sr. A.A.A sobre su situación particular y la posibilidad de que este viaje al vecino país, es deber del Estado uruguayo prevenir estas situaciones para con el resto de los ciudadanos legales.
- II. Para ello es necesario realizar ciertas apreciaciones sobre el concepto de nacionalidad y de ciudadanía dado que se asumen como sinónimos frecuentemente pero no lo son.
 - II.1. Nacionalidad: es el vínculo jurídico y político que une a la persona con el Estado, y tiene la doble vertiente de ser un derecho fundamental y constituir el estatuto jurídico de las personas.

Esta doble vertiente implica, por tanto, que permite reclamar una serie de derechos, pero también se le imponen una serie de obligaciones (art. 15 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: *'El derecho de toda persona a una nacionalidad, y a no verse privado arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiarla'*).

La nacionalidad, en definitiva, es la máxima expresión jurídica de la integración de una persona en una comunidad estatal, es algo más que la autorización de residencia y trabajo. Asimismo, la nacionalidad juega un importante papel en el sentido de ser la condición necesaria para acceder a la protección diplomática de los derechos de los nacionales de un país cuando se encuentran en el extranjero. Es decir, todo nacional de un Estado tiene derecho a la protección y asesoramiento de los órganos diplomáticos de su país durante sus estancias en el extranjero.
 - II.2. Ciudadanía: este concepto es más restringido que el de nacionalidad, pues se extiende únicamente a las facultades para el ejercicio de unos determinados derechos políticos, que los habitantes de un determinado estado que ejercen, o no, de forma efectiva. Aunque no podemos olvidar que la ciudadanía siendo un concepto amplio afecta a esferas tales como la política, social, cultural y económica. Debemos tener presente que la participación en la vida política y cultural es un derecho humano fundamental.
12. Libertad de movimiento/circulación: se destaca que dicho derecho se encuentra consagrado tanto en el ordenamiento interno como en el internacional.

III) Por todo lo anteriormente expuesto, EL CONSEJO DIRECTIVO DE LA
INSTITUCIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y DEFENSORÍA DEL
PUEBLO RESUELVE:


13. Reconocer la colaboración los organismos involucrados conforme a lo dispuesto por el art. 21 de la ley 18.446.
14. Exhortar a las autoridades del Ministerio de Relaciones Exteriores a mantener la colaboración institucional con la INDDHH ajustando el mecanismo de contestación de oficios.



Institución Nacional
de Derechos Humanos
y Defensoría del Pueblo



15. En referencia a los considerandos números 10, 11 y 12, recomendar **que el Estado uruguayo garantice a los ciudadanos legales que puedan ejercer su derecho a la libertad de movimiento y circulación internacional en las mismas condiciones que el resto de los ciudadanos uruguayos —naturales—.**
16. Notifíquese, y dispóngase el archivo de estas actuaciones, sin perjuicio.


Dra. CARMEN RODRÍGUEZ NÚÑEZ
DIRECTORA
Institución Nacional de Derechos Humanos
y Defensoría del Pueblo


Cr. MARCOS ISRAEL
DIRECTOR
Institución Nacional de Derechos Humanos
y Defensoría del Pueblo


L.A.E.
Dr. BERNARDO A. LEGNANI
DIRECTOR
Institución Nacional de Derechos Humanos
y Defensoría del Pueblo