

## La erradicación de la apatridia en el Plan de Acción de Brasil

Juan Ignacio Mondelli\*

### RESUMEN

El artículo comenta el contenido del capítulo para erradicar la apatridia del Plan de Acción de Brasil, y las acciones orientadas a la prevención de la apatridia, la protección de las personas apátridas, y la resolución de los casos existentes. Igualmente, explica la vinculación de dichas acciones con aquellas contenidas en el Plan de Acción Mundial del ACNUR. Finalmente, expone el estado actual y algunos de los principales desarrollos de la región en lo referido a la adhesión a las convenciones sobre apatridia, la adecuación de la normativa de nacionalidad a los estándares internacionales, la adopción de legislación sobre protección de personas apátridas, el establecimiento de procedimientos de determinación de la apatridia, y la búsqueda de soluciones para el problema de la apatridia.

*Palabras clave:* apatridia, persona apátrida, nacionalidad, privación arbitraria de la nacionalidad, *Ius soli*, *Ius sanguinis*, Plan de Acción de Brasil, Plan de Acción Mundial para Acabar con la Apatridia, ACNUR, prevención, erradicación, identificación, protección, discriminación, leyes de nacionalidad, ciudadanía, convenciones sobre apatridia, registro civil, riesgo de apatridia.

### The Eradication of Statelessness in the Plan of Action of Brazil

#### ABSTRACT

The article comments the content of the chapter to eradicate statelessness of the Brazil Plan of Action, and its actions aimed at the prevention of statelessness, the protection of stateless persons, and the resolution of existing cases. It also explains the linkages of such actions with those contained in UNHCR Global Action Plan to End Statelessness. Finally, the article presents the current stage and some major developments in the region with regard to accession to the statelessness conventions, the adequacy of national legislation to international standards, the adoption of legal frameworks on the protection of stateless persons, the establishment of statelessness determination procedures, and the search of solutions to the problem of statelessness.

*Keywords:* Statelessness, Stateless person, Nationality, Arbitrary deprivation of nationality, *Ius soli*, *Ius sanguinis*, Brazil Plan of Action, Global Action Plan to End Statelessness, UNHCR, Prevention, Eradication, Identification, Protection, Discrimination, Nationality laws, Citizenship, Statelessness Conventions, Civil Registration, Risk of statelessness.

---

\* Oficial Regional de Protección (Apatridia), Unidad Legal Regional para las Américas del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), San José, Costa Rica. Abogado por la Universidad de Buenos Aires (2001); Becario Fulbright – Siderman (2011-2012), LLM Southwestern Law School (2012). Correo electrónico: mondelli@unhcr.org

## 1. Introducción

Cuando los Estados americanos aprobaron la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948) recordaron que, en repetidas ocasiones, ya habían reconocido que los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser nacional de un determinado Estado sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana<sup>1</sup>. Sin embargo, y muy a pesar de su limitada proyección regional, la apatridia ha logrado frustrar la plena realización de este ideal, socavando la vigencia del derecho a una nacionalidad y comprometiendo el goce y disfrute de otros derechos humanos de las personas apátridas en las Américas.

De acuerdo al Artículo 1.1 de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 («Convención de 1954»), el término «apatrida» designa a toda persona que no es considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación<sup>2</sup>. Las causas que originan la apatridia son diversas<sup>3</sup>, sin embargo, desde una perspectiva jurídica la apatridia se explica siempre como la inexistencia de la relación jurídica que liga a un individuo con el o los Estados con los que posee un vínculo determinado, por ejemplo, por su ascendencia o por haber nacido en su territorio.

Dado que toda persona tiene el derecho a una nacionalidad<sup>4</sup>, la apatridia supone una denegación de ese derecho individual<sup>5</sup>. La apatridia también supone una vulneración del derecho a la identidad, en vista que la nacionalidad integra ese derecho humano<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Bogotá, Colombia, 1948, considerandos.

<sup>2</sup> La Comisión de Derecho Internacional ha sostenido que la definición integra el derecho internacional consuetudinario. Ver Informe de la Comisión de Derecho Internacional, artículos sobre la Protección Diplomática con Comentarios, A/61/10, 2006, p. 49.

<sup>3</sup> ACNUR, Documento de información y modulo de adhesión: Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 y Convención para Reducir los casos de Apatridia de 1961, Ginebra, junio de 1996, revisado enero 1999, párr. 9 y ss.

<sup>4</sup> Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948), artículo XIX; Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), artículo 15; Convención sobre los Derechos del Niño (1989), artículo 7; Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965), artículo 5.d.iii); Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), artículo 24.3; Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969), artículo 20; Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979), artículo 9; Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (1990), artículo 29; Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006), artículo 18.

<sup>5</sup> Declaración de Brasil: «Un Marco de Cooperación y Solidaridad Regional para Fortalecer la Protección Internacional de las Personas Refugiadas, Desplazadas y Apátridas en América Latina y el Caribe» (en adelante «Declaración de Brasil»), Brasilia, 3 de diciembre de 2014, p. 3 (donde los países participantes de América Latina y el Caribe subrayaron que «toda persona tiene derecho a una nacionalidad, y que la apatridia supone una violación de ese derecho individual cuando la prerrogativa estatal para regular la adquisición, pérdida, renuncia y privación de la nacionalidad en su derecho interno infringe los límites fijados por el derecho internacional»).

<sup>6</sup> La Corte Interamericana ha sostenido que el derecho a la nacionalidad forma parte del derecho a la identidad, definido como el conjunto de atributos y características que permiten la individualización de la persona

Igualmente, dado que las personas apátridas suelen no disfrutar de derechos fundamentales tales como el derecho a la educación o a la salud, la apatridia supone un problema de derechos humanos que debe resolverse. Con ello en miras, muy recientemente los países latinoamericanos y del caribe se comprometieron a acabar con este flagelo<sup>7</sup>, y adoptaron un capítulo sobre erradicación de la apatridia en el Plan de Acción de Brasil<sup>8</sup>.

El presente artículo explica las acciones propuestas en dicho capítulo, agrupándolas bajo tres pilares: prevención de la apatridia, protección de las personas apátridas, y resolución de los casos de apatridia. Igualmente, comenta la vinculación de estas acciones con las contenidas en el Plan de Acción Mundial del ACNUR<sup>9</sup>, y expone algunos de los desarrollos más recientes en el ámbito de dichas acciones.

## 2. Tres pilares para erradicar la apatridia

### 2.1. Pilar 1: Prevenir la apatridia como problema de derechos humanos

La apatridia es un problema humanitario que afecta a 10 000 000 de personas en el mundo, especialmente a niños que nacen sin una nacionalidad<sup>10</sup>. Para evitar que el problema cobre mayores dimensiones, tanto la estrategia mundial como regional de erradicación de la apatridia se enfocan en la prevención, a fin de asegurar que ningún niño nazca apátrida.

---

en sociedad. Corte IDH, Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 28 de agosto de 2014, Serie C No. 282, párr. 266; Caso Gelman vs. Uruguay, Fondo y Reparaciones, 24 de febrero de 2011 Serie C No. 221, párr. 122.

<sup>7</sup> Declaración de Brasil, pág. 5 (donde se reafirma el «compromiso con la erradicación de la apatridia en los próximos diez años»). Ver también OEA, Asamblea General, Resolución AG/RES. 2826 (XLIV-O/14), Prevención y Reducción de la Apatridia y Protección de las Personas Apátridas en las Américas, 4 de junio de 2014, Dispositivo 1 (donde se invitó a los Estados Miembros a aprovechar «el proceso conmemorativo del 30º aniversario de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984 y del 60º aniversario de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954, para identificar los desafíos y acciones necesarias para erradicar la apatridia de las Américas, incluyendo un capítulo sobre la materia en el futuro marco estratégico regional que derive del proceso conmemorativo»).

<sup>8</sup> Plan de Acción de Brasil: «Una Hoja de Ruta Común para Fortalecer la Protección y Promover Soluciones Sostenibles para las Personas Refugiadas, Desplazadas y Apátridas en América Latina y el Caribe dentro de un Marco de Cooperación y Solidaridad» (en adelante «Plan de Brasil»), Brasilia, 3 de diciembre de 2014.

<sup>9</sup> ACNUR, Plan de Acción Mundial para Acabar con la Apatridia (2014-2024) (en adelante «Plan de Acción Mundial»), Ginebra, noviembre de 2014.

<sup>10</sup> ACNUR, UNHCR Statistical Yearbook 2013, Ginebra, 2014, p. 41. El ACNUR estima en 10 000 000 la población mundial de personas apátridas. Para el año 2013, las oficinas del ACNUR reportaron casi 3,5 millones de personas apátridas, una cifra ligeramente mayor que la reportada en 2012 (3,34 millones). El incremento se debe a que se estima que 210 000 personas quedaron en situación de apatridia, como resultado de la sentencia TC-0168-13, del 23 de setiembre de 2013, del Tribunal Constitucional en República Dominicana.

Con esto en miras, la adhesión a la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961 («Convención de 1961»), la adecuación de las leyes de nacionalidad a las normas internacionales, y la inscripción universal de nacimientos, hacen parte de las acciones orientadas a garantizar que todo niño posea una nacionalidad al nacer.

#### a. Adhesión o ratificación de la Convención de 1961

El objeto y fin de la Convención de 1961 es prevenir y reducir la apatridia y, de este modo, garantizar el derecho de toda persona a una nacionalidad. La Convención no se ocupa de la protección de las personas apátridas sino que busca evitar que la apatridia surja como problema en primer lugar. Con este propósito, establece una serie de salvaguardias para prevenir la apatridia en el contexto de la adquisición, renuncia, pérdida y privación de la nacionalidad<sup>11</sup>.

Podría decirse que la Convención de 1961 es la vacuna que inmuniza contra la apatridia (prevención), en tanto la Convención de 1954 es el remedio para enfrentarla (protección), hasta que pueda alcanzarse la cura definitiva que, por ejemplo, supone la readquisición de la nacionalidad perdida (solución).

Desde 2011, fecha en la que el ACNUR lanzó su campaña global de adhesiones, 27 Estados han adherido a una o ambas convenciones. De hecho, en los últimos 5 años, se han adherido más Estados a la Convención de 1961 que durante los cuarenta años que siguieron a su adopción<sup>12</sup>. En la actualidad, de los 63 Estados Partes de la Convención de 1961, 15 son países americanos.

Dado su importancia, la acción N° 9 del Plan de Acción Mundial se refiere a la adhesión de los Estados a la Convención de 1961 y la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 («Convención de 1954»), y recuerda que ninguna agencia internacional promovía la adhesión a estos tratados hasta 1995, lo que explica el relativo bajo número de adhesiones hasta entonces<sup>13</sup>.

A partir de ese año, la Asamblea General de la ONU llamó a los estados Miembros a hacerse Parte en las convenciones sobre apatridia<sup>14</sup>, y al ACNUR a continuar pro-

---

<sup>11</sup> ACNUR, Directrices sobre la Apatridia No. 4: Garantizar el derecho de todo niño a adquirir una nacionalidad mediante los artículos 1-4 de la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961, HCR/GS/12/04, 21 de diciembre de 2012, párr. 1.

<sup>12</sup> ACNUR, UNHCR Statistical Yearbook 2013, Ginebra, 2014, pág. 40.

<sup>13</sup> ACNUR, Plan de Acción Mundial, pág. 23.

<sup>14</sup> ONU, Asamblea General, Resoluciones A/RES/69/152, 18 de diciembre de 2014, párr. 8; A/RES/68/141, 18 de diciembre de 2013, párr. 8; A/RES/67/149, 20 de Diciembre de 2012, párr. 5; A/RES/66/133, 19 de diciembre de 2011, párr. 5; A/RES/66/92, 9 de diciembre de 2009, párr. 5; A/RES/64/127, 18 de Diciembre de 2009, párr. 4; A/RES/63/148, 18 de diciembre de 2008, párr. 4; A/RES/62/124, 18 de diciembre de 2007, párr. 5; A/RES/61/137, 19 de diciembre de 2006, párr. 4; A/RES/51/75, 12 de diciembre de 1996, párr. 18.

moviendo la adhesión<sup>15</sup>. Igualmente, la Asamblea General de la OEA promovió la adhesión a las convenciones en sus resoluciones sobre refugiados de 1999, 2001, 2002, 2003, 2004, y 2009<sup>16</sup>. Asimismo, en 2010, 2011, 2013 y 2014, la Asamblea General continuó promoviendo la adhesión a través de resoluciones específicas sobre «Prevención y Reducción de la Apatridia y Protección de las personas apátridas en las Américas»<sup>17</sup>.

La cuestión de la adhesión a las convenciones, estuvo igualmente presente en la Declaración de Brasilia (2010), que fue adoptada por 18 países de las Américas<sup>18</sup>; así como en el Evento Intergubernamental a Nivel Ministerial sobre los Refugiados y los Apátridas<sup>19</sup>. En este último evento, 33 Estados se comprometieron a adherirse a una o a ambas convenciones sobre apatridia, o bien a tomar acciones iniciales con miras a la adhesión<sup>20</sup>. Entre los países americanos, asumieron este compromiso: Argentina (Convención de 1961), Colombia (Convención de 1961), Ecuador (Convención de 1961), Haití (ambas Convenciones), Honduras (ambas Convenciones), Paraguay (ambas Convenciones) y Perú (ambas Convenciones). A la fecha, todos los países cumplieron su compromiso salvo Haití. Resta igualmente que Colombia deposite el instrumento de adhesión a la Convención de 1954.

Con miras a promover la adhesión a las convenciones sobre apatridia, en el pasado, el ACNUR señaló diversas razones que justifican por qué un Estado debiera hacerse

---

<sup>15</sup> ONU, Asamblea General, Resoluciones A/RES/69/152, 18 de diciembre de 2014, párr. 8; A/RES/68/141, 18 de diciembre de 2013, párr. 8; A/RES/67/149, 20 de diciembre de 2012, párr. 5; A/RES/66/133, 19 de diciembre de 2011, párr. 5; A/RES/64/127, 18 de diciembre de 2009, párr. 4; A/RES/63/148, 18 de diciembre de 2008, párr. 4; A/RES/62/124, 18 de diciembre de 2007, párr. 5; A/RES/61/137, 19 de diciembre de 2006, párr. 4; A/RES/61/129, 16 de diciembre de 2005, párr. 4; A/RES/59/170, 22 de diciembre de 2004, párr. 4; A/RES/58/151, 22 de diciembre de 2003, párr. 4; A/RES/57/187, 18 de diciembre de 2002, párr. 5; A/RES/56/137, 18 de diciembre de 2001, párr. 4; A/RES/55/74, párr. 5, 4 de diciembre de 2000; A/RES/54/146, párr. 22, 17 de diciembre de 1999; A/RES/53/125, 9 de diciembre de 1998, párr. 20; A/RES/50/152, 21 de diciembre de 1995, párr. 15.

<sup>16</sup> AG/RES. 2511 (XXXIX-O/09), párr. 2; AG/RES. 2047 (XXXIV-O/04), párr. 2; AG/RES. 1971 (XXXIII-O/03), párr. 2; AG/RES. 1892 (XXXII-O/02), párr. 2; AG/RES. 1832 (XXXI-O/01), considerandos; AG/RES. 1762 (XXX-O/00), párr. 1; AG/RES. 1693 (XXIX-O/99), párr. 1.

<sup>17</sup> OEA, Asamblea General, Resoluciones AG/RES. 2826 (XLIV-O/14), 4 de junio de 2014, párr. 2; AG/RES. 2787 (XLIII-O/13), 3 de junio de 2013, párr. 1; AG/RES. 2665 (XLI-O/11), 7 de junio de 2011, párr. 2; AG/RES. 2599 (XL-O/10), 8 de junio de 2010, párr. 2.

<sup>18</sup> Declaración de Brasilia Sobre la Protección de Personas Refugiadas y Apátridas en el Continente Americano, Brasilia, 11 de noviembre de 2010, párr. 7; adoptada por Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, y la República Bolivariana de Venezuela.

<sup>19</sup> Comunicado Ministerial, Ginebra, 8 diciembre de 2011, párr. 3; emitido durante el «Evento Intergubernamental a Nivel Ministerial sobre los Refugiados y los Apátridas», realizado en ocasión del 60º aniversario de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el 50º aniversario de la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961, Ginebra, Palacio de las Naciones, 7 y 8 de diciembre 2011.

<sup>20</sup> ACNUR, Compromisos 2011 - Evento Intergubernamental a Nivel Ministerial sobre los Refugiados y los Apátridas, Ginebra, mayo de 2012, pág. 34.

parte en dichos tratados<sup>21</sup>. En la actualidad, puede afirmarse que, en general, la mayoría de los países consideran que la adhesión es un paso necesario para acabar con la apatridia. Y es que, tratándose de una meta global y regional, la erradicación de la apatridia requiere de un esfuerzo concertado de los Estados, basado en normas que fijen criterios comunes acerca de cómo prevenir el problema y, en definitiva, de cómo terminar con él.

*b. Adecuación de las leyes de nacionalidad a las normas internacionales*

El Plan de Acción de Brasil promueve la armonización de la normativa y práctica interna sobre nacionalidad con los estándares internacionales. Bajo esta formulación amplia, el Plan de Acción de Brasil comprende a las acciones 2 a 4 del Plan de Acción Mundial, esto es: asegurar que ningún niño nazca apátrida; eliminar la discriminación de género en las leyes de nacionalidad; y prevenir la denegación, pérdida o privación de la nacionalidad por motivos discriminatorios. Es decir que, ambos marcos estratégicos procuran asegurar que los países americanos cuenten con leyes de nacionalidad que:

- i. Concedan su nacionalidad a los niños nacidos en su territorio que de otro modo serían apátridas, así como a los niños nacidos de sus nacionales en el extranjero y que no puedan adquirir otra nacionalidad;
- ii. Concedan su nacionalidad a los niños abandonados de padres desconocidos encontrados en su territorio (expósitos);
- iii. Brinden un trato igualitario a mujeres y hombres con respecto a la transmisión de la nacionalidad a sus hijos y a la adquisición, cambio y retención de la nacionalidad;
- iv. Impidan que se niegue, pierda o prive de la nacionalidad a una persona por motivos discriminatorios.

En general, el derecho interno de los países americanos compatibiliza con los estándares internacionales sobre derechos humanos, así como los relativos a la prevención de la apatridia. La adquisición de la nacionalidad suele regularse, a nivel constitucional, mediante la combinación de los criterios de *ius soli* y *ius sanguinis*, que permiten a una persona adquirir la nacionalidad del país donde nació o la de sus ascendientes. Ello, sumado a que

---

<sup>21</sup> ACNUR, Campaña de las Convenciones sobre la Apatridia: La razón por la que los Estados deben adherirse a las Convenciones sobre la Apatridia de 1954 y 1961, Ginebra, 2011. Dichas razones son: 1) Las convenciones sobre la apatridia establecen normas mundiales; 2) Las convenciones ayudan a resolver los conflictos de legislación y previenen a las personas de sufrir las consecuencias de los vacíos entre leyes de nacionalidad; 3) La prevención de la apatridia y la protección de las personas apátridas contribuye a la paz y la seguridad internacional y a prevenir el desplazamiento forzoso; 4) La reducción de la apatridia mejora el desarrollo social y económico; 5) Resolver la apatridia promueve el estado de derecho y contribuye a mejorar la regulación de la migración internacional; 6) La adhesión a la convenciones subraya el compromiso del Estado con los derechos humanos.

las normas sobre pérdida, renuncia y privación de la nacionalidad suelen estar en línea con el derecho internacional, llevó a pensar, en el pasado, que el problema de la apatridia era ajeno a la región. El Plan de Acción de Brasil, no obstante, deja claro que aún existen brechas y vacíos en la legislación y práctica sobre nacionalidad, y que la posibilidad de ocurrencia de casos de apatridia no se ha eliminado por completo en las Américas.

En cuanto a los *vacíos*, el caso paradigmático es el de los niños expósitos, pues muchas legislaciones no resuelven expresamente lo relativo a su nacionalidad y, de este modo, la cuestión queda sujeta a prácticas administrativas o criterios judiciales variables<sup>22</sup>. De igual manera, en algunos países como en los Estados Unidos de América<sup>23</sup> y Perú<sup>24</sup>, es posible renunciar a la nacionalidad de origen sin que las autoridades evalúen, en forma previa, si la persona ha adquirido o con seguridad adquirirá otra nacionalidad<sup>25</sup>.

En relación con las *brechas*, existen normas que contradicen los estándares sobre prevención de la apatridia, así como ejemplos de normas discriminatorios. En El Salvador<sup>26</sup> y México<sup>27</sup>, por ejemplo, puede perderse la nacionalidad adquirida por

<sup>22</sup> El artículo 2 de la Convención de 1961 establece que «[s]alvo prueba en contrario, se presume que un expósito que ha sido hallado en el territorio de un Estado contratante ha nacido en ese territorio, de padres que poseen la nacionalidad de dicho Estado». Dado que la norma es operativa, es importante que sea utilizada para llenar los vacíos que puedan existir en las normativas de nacionalidad o de registro civil, al menos en aquellos países donde las normas de un tratado internacional tienen jerarquía igual o superior a la ley y pueden aplicarse directamente.

<sup>23</sup> Immigration and Nationality Act (INA), Sección 349(a)(5) (8 U.S.C. 1481(a)(5)). La ley prevé la pérdida de la nacionalidad cuando se renuncia formal y voluntariamente a la nacionalidad ante un funcionario diplomático o consular de los Estados Unidos en un Estado extranjero. Tal y como informa el Departamento de Estado, las personas que tengan la intención de renunciar a la ciudadanía estadounidense deben ser conscientes de que, a menos que ya posean una nacionalidad extranjera, podrían convertirse en apátridas. Ver <http://travel.state.gov/content/travel/english/legal-considerations/us-citizenship-laws-policies/renunciation-of-citizenship.html> [accedido el 19 de marzo de 2015].

<sup>24</sup> El artículo 7 de la ley 26574 (1996), modificado mediante ley 27532 (2001), dispone que «[l]a nacionalidad peruana no se pierde, salvo por renuncia expresa ante autoridad peruana». Aunque, el artículo 8 asegura a los peruanos por nacimiento el derecho a recuperar la nacionalidad peruana, no existen salvaguardias para garantizar que la persona que renuncia a la nacionalidad no devenga apátrida.

Sin bien, el artículo 31 del decreto supremo 004-97-IN (1997) establece que los peruanos de nacimiento que adopten la nacionalidad de otro país no pierden su nacionalidad (salvo que hagan renuncia expresa de ella ante autoridad competente), la norma no cubre los casos de quienes pretenden renunciar sin contar, en ese momento, con otra nacionalidad o con la seguridad de que efectivamente la adquirirán. En tales condiciones, es importante que el artículo 7 de la ley 26574 sea leído y aplicado en conjunto con el artículo 7.1.a) de la Convención de 1961.

<sup>25</sup> El artículo 7.1.a) de la Convención de 1961 dispone que «[s]i la legislación de un Estado contratante prevé la renuncia a la nacionalidad, dicha renuncia solo será efectiva si el interesado tiene o adquiere otra nacionalidad».

<sup>26</sup> El artículo 94.1 de la Constitución Política (1983) dispone que la calidad de salvadoreño naturalizado se pierde por residir más de dos años consecutivos en el país de origen, o por ausencia del territorio por más de cinco años consecutivos, salvo en caso de permiso otorgado conforme a la ley.

<sup>27</sup> Artículo 37, apartado B, de la Constitución Política; artículo 27 de la Ley de Nacionalidad (1998) (última reforma publicada DOF 23/04/2012). De acuerdo artículo 37.B).II, la nacionalidad mexicana por naturalización se pierde por residir durante cinco años continuos en el extranjero.

naturalización por residir menos de siete años en un país extranjero, lo que contradice las normas sobre prevención de la apatridia, si la norma se aplica sin diferenciar entre las personas que poseen otra nacionalidad y aquellas podrían convertirse en apátridas como consecuencia de ello<sup>28</sup>.

En cuanto a los casos de normas discriminatorias, las Constituciones de Bahamas y Barbados cuentan con normas discriminatorias en razón del género en supuestos de transmisión de la nacionalidad en el extranjero<sup>29</sup>.

También pueden registrarse casos de apatridia producto de la imposibilidad de los niños, nacidos en el extranjero, de adquirir la nacionalidad de sus padres y la del lugar donde nacieron. Brasil fue un caso notable en la región, pues en 2007 reformó su Constitución para resolver el problema de los *Brasileirinhos apátridas* y prevenir nuevos casos de apatridia en el futuro<sup>30</sup>. En Panamá<sup>31</sup> y Paraguay<sup>32</sup>, la adquisición de la nacionalidad por ascendencia queda sujeta a que los hijos de nacionales nacidos en el extranjero establezcan su residencia en el país<sup>33</sup>. En Bolivia, la Constitución

---

<sup>28</sup> De acuerdo al artículo 7.4 de la Convención de 1961, los naturalizados pueden perder la nacionalidad por residir en el extranjero durante un período fijado por la legislación. Sin embargo, el plazo debe ser mayor a siete años consecutivos, y opera siempre que la persona no declare ante las autoridades competentes su intención de conservar su nacionalidad.

<sup>29</sup> ACNUR, Nota conceptual sobre igualdad de género, leyes sobre nacionalidad y apatridia, 7 de marzo de 2014, p. 7. En 2014, Suriname reformó su normativa para eliminar el mismo problema. Ver ACNUR, UNHCR applauds Suriname for ensuring gender equality in nationality laws, Comunicado de Prensa, 25 de julio de 2014.

<sup>30</sup> Hasta 1994 los niños nacidos en el extranjero de padre o madre brasileña podían adquirir la nacionalidad brasileña, mediante el simple registro en una representación consular. Luego de la reforma constitucional de 1994, los niños nacidos en el extranjero de padre o madre brasileña, solo adquirirían la nacionalidad mediante solicitud y siempre que establecieran su residencia en Brasil. Se estima que entre 1994 y 2007, 200 000 niños hijos de padres brasileños que nacieron en países con criterios de adquisición de la nacionalidad *ius sanguinis*, llegaron a ser apátridas como resultado de dicha reforma.

<sup>31</sup> El artículo 9.3 de la Constitución Política (1972 con las reformas de 1978, 1983 y 1994) establece que «[s]on panameños por nacimientos: 3. Los hijos de padre o madre panameños por naturalización nacidos fuera del territorio nacional, si aquellos establecen su domicilio en la República de Panamá y manifiesten su voluntad».

<sup>32</sup> El artículo 146.3 de la Constitución Política de Paraguay (1992) establece que «[s]on de nacionalidad paraguaya natural: 3. los hijos de madre o padre paraguayo nacidos en el extranjero, cuando aquéllos se radiquen en la República en forma permanente».

<sup>33</sup> Para el ACNUR, la responsabilidad de conceder la nacionalidad a los niños que de otro modo serían apátridas no se aplica cuando el niño nace en el territorio de un Estado Contratante y es apátrida, pero podría adquirir una nacionalidad mediante el registro en el Estado de la nacionalidad de uno de los padres, o un procedimiento similar, tal como el ejercicio de un derecho de opción. Los Estados contratantes solo pueden negarse a conceder su nacionalidad a los niños nacidos en su territorio cuando aquellos: 1) pueden adquirir la nacionalidad de uno de los padres inmediatamente después de su nacimiento; 2) el Estado de la nacionalidad de los padres no tiene ningún margen de discreción para denegar la concesión de la nacionalidad. ACNUR, Directrices sobre la Apatridia No. 4: Garantizar el derecho de todo niño a adquirir una nacionalidad mediante los artículos 1-4 de la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961, HCR/GS/12/04, 2012, par. 24-25. En tales condiciones, el avecindamiento, como requisito para que el niño adquiriera la nacionalidad de los padres, podría disparar la aplicación de la salvaguardia del artículo 1 de la Convención de 1961. En efecto,

contempla la adquisición automática de la nacionalidad, al nacimiento, para los niños nacidos en el extranjero de padre o madre boliviana<sup>34</sup>. No obstante, el decreto supremo 216, del 23 de julio de 2009, dispuso que la adquisición de la nacionalidad, para los niños que no hubieran sido inscritos en consulados bolivianos antes de cumplir los 12 años, quedaba sujeta a la realización de un trámite de nacionalización ante la Dirección General de Migración en Bolivia<sup>35</sup>. Aunque, la nueva ley de migración extendió el plazo a los 18 años, deja claro que la falta de inscripción consultar oportuna deriva en la necesidad de realizar un trámite para adquirir la nacionalidad<sup>36</sup>.

Por lo que se refiere a las brechas relativas a la adquisición de la nacionalidad, Chile<sup>37</sup>, Colombia<sup>38</sup> y República Dominicana<sup>39</sup> han restringido, con distinto alcance, la adquisición de la nacionalidad para los niños nacidos en su territorio de extranjeros transeúntes, en situación migratoria irregular o que no estuvieran domiciliados en el país.

En Chile, la Corte Suprema de Justicia ha propiciado un enfoque restrictivo de la limitación constitucional al sostener que, a falta de previsión legal expresa y con arreglo al Código Civil, el criterio de «extranjeros transeúntes» se basa en la residencia y no aplica a las personas que se mantienen en el territorio con ánimo de permanecer en él, sino

---

en ciertos casos, podría argumentarse que el requisito de avecindamiento excede el umbral del mero registro consular, la declaración o del ejercicio de un derecho de opción.

<sup>34</sup> El artículo 141.I establece que «[s]on bolivianas y bolivianos por nacimiento, [...] las personas nacidas en el extranjero, de madre boliviana o de padre boliviano».

<sup>35</sup> El artículo 2.1 del decreto supremo establece que «[la] adquisición de la nacionalidad boliviana de los hijos nacidos en el extranjero de madre boliviana o padre boliviano *se perfecciona una vez concluida la formalidad de la inscripción en los Libros de Registro de Nacimiento en los consulados del Estado Plurinacional de Bolivia*» [cursiva agregada]. Al mismo tiempo, el artículo 4, que regula la inscripción fuera de plazo, indica que «[l]os hijos de madre boliviana o padre boliviano que no hayan sido inscritos y registrados hasta sus doce (12) años en los consulados [...] de acuerdo a la Ley N° 2616, de 18 de diciembre de 2003, deberán iniciar el trámite de nacionalización ante la Dirección General de Migración en Bolivia».

<sup>36</sup> El artículo 58 de la Ley 370, del 18 de abril de 2013, dispone que: «I. Las personas nacidas en el exterior de madre boliviana o padre boliviano, podrán ser registradas y obtener su certificado de nacimiento en las oficinas consulares [...] en el exterior, hasta cumplidos los dieciocho (18) años de edad. II. Las personas nacidas en el exterior de madre boliviana o padre boliviano que no hayan sido inscritas hasta los dieciocho (18) años de edad en los respectivos Consulados en el exterior, *deberán efectuar en el país, el trámite o procedimiento de obtención de la nacionalidad boliviana* por madre boliviana o padre boliviano, conforme a las disposiciones legales contenidas en la Constitución Política del Estado y la legislación vigente» [cursiva agregada].

<sup>37</sup> Constitución Política, artículo 10.1 («Son Chilenos ... Los nacidos en el territorio de Chile, con excepción de los hijos de extranjeros que se encuentren en Chile en servicio de su Gobierno, y de los hijos de extranjeros transeúntes, todos los que, sin embargo, podrán optar por la nacionalidad chilena»).

<sup>38</sup> Constitución Política, artículo 96.1 («Son nacionales colombianos 1. Por nacimiento: a) Los naturales de Colombia, que con una de dos condiciones: que el padre o la madre hayan sido naturales o nacionales colombianos o que, siendo hijos de extranjeros, alguno de sus padres estuviere domiciliado en la República en el momento del nacimiento ...»).

<sup>39</sup> Constitución Política, artículo 18.3 («Son dominicanas y dominicanos ... 3) Las personas nacidas en territorio nacional, con excepción de los hijos e hijas de extranjeros miembros de legaciones diplomáticas y consulares, de extranjeros que se hallen en tránsito o residan ilegalmente en territorio dominicano. Se considera persona en tránsito a toda extranjera o extranjero definido como tal en las leyes dominicanas»).

que aplica a los turistas y tripulantes<sup>40</sup>. En el pasado, diversos Comités de las Naciones Unidas llamaron la atención sobre la posibilidad de que niños nacidos en Chile, que de otro modo serían apátridas, no adquieran la nacionalidad chilena debido a la falta de salvaguardas apropiadas<sup>41</sup>. En razón de ello, la reciente Resolución Exenta N° 3909, del 1 de septiembre de 2014, del Registro Civil e Identificación, estableció que las únicas situaciones en que una persona nacida en territorio nacional puede ser considerada en la condición de extranjero transeúnte, es en los casos en que ambos progenitores tienen la calidad migratoria de turista o tripulante según la normativa migratoria.

En el caso de Colombia, igualmente, la existencia de estándares probatorios demasiado estrictos en relación a la no adquisición de otra nacionalidad, puede obstaculizar la operatividad del artículo 20.2 de la Convención Americana<sup>42</sup>.

Finalmente, respecto a la República Dominicana, la Corte Interamericana de Derechos Humanos considera que la legislación del país viola el derecho a una nacionalidad receptado en la Convención Americanas sobre Derechos Humanos<sup>43</sup>, e indicó que, al regular los mecanismos de otorgamiento de la nacionalidad, los Estados deben:

- 1) abstenerse de establecer regulaciones de nacionalidad discriminatorias o que tengan efectos discriminatorios;
- 2) seguir pautas elementales de razonabilidad, que impide a un Estado calificar como transeúnte o en tránsito a una persona que desarrolló vínculos con ese país durante un tiempo razonable;

<sup>40</sup> Helvi Nestares Alcántara con Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior y otro, Rol 6073-2009, 28 de diciembre de 2009; Ernesto Almarales Rivero, Rol N° 7580-2012, 22 de enero de 2013.

<sup>41</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Observaciones Finales sobre Chile, octubre 2012, CEDAW/C/CHL/CO/5-6, párr. 27 b); Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, Observaciones Finales sobre Chile, septiembre 2011, CMW/C/CHL/CO/1, párr. 33; Comité de los Derechos del Niño, Observaciones finales sobre Chile, abril 2007, CRC/C/CHL/CO/3, párr. 64 a).

De acuerdo al artículo 10 del Decreto 5142 de 1960, que fija el texto refundido de las disposiciones sobre nacionalización de extranjeros, la solicitud de opción por la nacionalidad chilena solo puede hacerse mediante una declaración que deberá hacerse «en el plazo fatal de un año, contado desde la fecha en que el interesado cumpla veintiún años de edad». Cuando el niño de otro modo sería apátrida, las condiciones para optar por la nacionalidad chilena son contrarias al criterio de adquisición automática de la nacionalidad establecido en el artículo 20.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de la que Chile es Estado Parte.

<sup>42</sup> Colombia, Corte Constitucional, Sentencia T-965/08, 7 de octubre de 2008, párr. 3.8 (donde se indica que «con el propósito de evitar la situación de apátrida, el hijo de extranjeros nacido en territorio colombiano al cual ningún Estado le reconozca la nacionalidad, será colombiano y a sus padres no se les exigirá prueba de domicilio; empero, a fin de acreditar que ningún otro Estado le reconoce la nacionalidad, se requerirá declaración de la Misión Diplomática o consular del Estado de la nacionalidad de sus padres»).

<sup>43</sup> Corte IDH, Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas *vs.* República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 28 de agosto de 2014, Serie C No. 282; Caso de las Niñas Yean y Bosico *vs.* República Dominicana, 8 de septiembre de 2005, Serie C No. 130.

- 3) garantizar el derecho a la nacionalidad independientemente del estatus migratorio de los padres, asegurando que el estatus migratorio de los mismos no se transmita a sus hijos.

Igualmente, la Corte ha dicho que la salvaguardia del artículo 20.2 de la Convención Americana no opera si el Estado donde la persona nació puede:

- 1) demostrar que la persona está en condiciones efectivas de obtener la nacionalidad de otro país (carga de la prueba), a cuyo fin no basta que alegue que el derecho extranjero consagra el criterio de *ius sanguinis*, sino que debe comprobar que la persona no enfrentará barreras prácticas para adquirir la nacionalidad y;
- 2) tener certeza respecto a que la persona nacida en su territorio podrá efectivamente adquirir la nacionalidad de otro Estado, en forma inmediata después de su nacimiento (mérito de la prueba).

*c. Facilitar la inscripción universal de nacimientos y el otorgamiento de documentación*

De acuerdo al artículo 7.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño (1989) el niño debe ser inscripto inmediatamente después de su nacimiento y tiene derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres.

La Acción 7 del Plan de Acción Mundial llama a los Estados a garantizar el registro de nacimientos para prevenir la apatridia, de modo que no haya casos de apatridia debido a la falta de registro de nacimiento.

Dado que en la mayoría de los países americanos la nacionalidad se adquiere automáticamente al nacer en el territorio (*ius soli*), la falta de registros de nacimiento en sí no convierte a las personas en apátridas. La falta de registro, no obstante, puede colocar al niño en una situación de riesgo de apatridia si, como consecuencia de ello, no puede o se le dificulta seriamente probar que tienen vínculos con un Estado (ej. con el país en cuyo territorio nació o con el país de nacionalidad de sus padres).

Situaciones de riesgo de apatridia pueden ocurrir, por ejemplo, en el caso de: 1) personas migrantes que nunca fueron inscriptas al nacer y carecen de todo tipo de documentación de identidad y viaje y, por tanto, no pueden demostrar su vínculo de nacionalidad con su país de origen (riesgo que se agrava de generación en generación, cuando los niños tampoco son inscriptos al nacer debido a la falta de documentación de los padres); 2) personas que viven en zonas fronterizas, donde la no inscripción de nacimiento puede llevar a confusión respecto a si la persona es nacional de un país o del otro; 3) poblaciones nómadas o seminómadas cuyos territorios atraviesan fronteras nacionales.

El registro civil del nacimiento contribuye a la realización del derecho a la identidad pues documenta dónde nació un niño y quiénes son sus padres, lo que, a su turno, permite establecer su nacionalidad.

Dado el rol central del registro civil del nacimiento para prevenir la apatridia, el Plan de Acción de Brasil promueve «[f]acilitar la inscripción universal de nacimientos y el otorgamiento de documentación, implementando las actividades propuestas en la Conclusión N° 111 del Comité Ejecutivo del ACNUR...». Entre otras actividades, el Plan de Brasil sugiere: «i) la adopción de procedimientos administrativos simplificados; ii) la organización periódica de campañas de sensibilización y actividades de divulgación comunitarias; iii) la aplicación de medidas apropiadas para garantizar que se llegue a zonas rurales o remotas, por ejemplo mediante unidades móviles de registro».

La propuesta del Plan de Brasil es particularmente relevante pues, de acuerdo a estimaciones recientes, en el continente americano existen 1.3 millones de nacimientos que no son registrados cada año y 6,5 millones de niños y niñas que no cuentan con un certificado de nacimiento. Aunque el nivel de subregistro entre niñas y niños de 1 a 5 años de edad ha disminuido del 18% al 7%, el 11% de los niños y niñas menores de 5 años de edad en áreas rurales aún no se encuentran registrados<sup>44</sup>. Si bien es cierto que solo un número reducido de estos niños podría enfrentar situaciones de riesgo de apatridia, la posibilidad no se ha eliminado por completo.

Por esta razón, a iniciativa del Grupo de Países Latinoamericanos y del Caribe (GRULAC), en 2013 el Comité Ejecutivo del ACNUR aprobó una «Conclusión sobre el registro civil» en la que se alienta a los Estados a aplicar, en colaboración y con el apoyo del ACNUR, las medidas jurídicas y prácticas necesarias a fin de superar las dificultades para efectuar inscripciones en el registro civil<sup>45</sup>. El Programa Interamericano para el Registro Civil Universal y «Derecho a la Identidad» ha sido también concebido con este propósito<sup>46</sup>.

#### *d. Pilar 2: Proteger a las personas apátridas*

Incluso si las Américas logra por prevenir que se originen nuevos casos de apatridia en el continente, siempre será necesario asegurar que existan marcos legales apropiados

---

<sup>44</sup> Taller parlamentario sobre el derecho a la identidad y la protección: promoción de la inscripción universal de los nacimientos en América Latina y el Caribe, Reunión regional en el Congreso de la República del Perú organizada por la Unión Interparlamentaria y Unicef, Lima, 7 y 8 de junio de 2013.

<sup>45</sup> Conclusión sobre el registro civil, Informe del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado sobre su 64° período de sesiones, A/AC.96/1132, 2013.

<sup>46</sup> Resolución AG/RES. 2362 (XXXVIII-O/08), Programa Interamericano para el Registro Civil Universal y «Derecho a la Identidad», Asamblea General (OEA), 3 de junio de 2008. Actualmente, el Programa de Universalización de la Identidad Civil en las Américas (PUICA) apoya a los Estados Miembros de la OEA en la erradicación del subregistro para asegurar el reconocimiento del derecho a la identidad civil, y en el cumplimiento de los objetivos establecidos en dicha resolución.

para garantizar la protección de las personas migrantes apátridas que, por ejemplo, hubieran llegado a los países de la región.

Por esta razón, tanto el Plan de Brasil como el Plan de Acción Mundial promueven la adhesión a la Convención de 1954, y el establecimiento de procedimientos de determinación de la apatridia que aseguren la protección de dichas personas, mientras se facilita una solución tal como la naturalización.

*e. Adhesión o ratificación de la Convención de 1954*

La Convención de 1954 regula el régimen internacional de protección de las personas apátridas, brindando la definición de «apátrida» y estableciendo una serie de normas de tratamiento, consideradas como un piso mínimo de derechos. Dado que el objeto y fin del tratado es garantizar a las personas apátridas el disfrute más amplio posible de sus derechos humanos<sup>47</sup>, la adhesión o la ratificación de la convención, según corresponda en cada país, es importante para asegurar que dichas personas gozarán de condiciones de seguridad y dignidad, hasta que alcancen una solución definitiva tal como la naturalización.

A la fecha, de los 85 Estados que son Partes en la Convención de 1954, 19 corresponden a países de América<sup>48</sup>. Dado que el Plan de Acción de Brasil y la acción N° 9 del Plan de Acción Global promueven la adhesión a dicho tratado, es de esperar que el número de Estados Partes continúe creciendo y que, igualmente, los Estados que ya son Partes levanten las reservas que hubieran formulado.

Gracias a que El Salvador ratificó recientemente la Convención de 1954, América Central se convirtió en la primera región de las Américas en la que todos los países son Estados Partes en dicho tratado<sup>49</sup>. En América del Sur, aún no son Estados Partes Chile<sup>50</sup>, Colombia<sup>51</sup>, Guayana, Surinam y Venezuela<sup>52</sup>.

<sup>47</sup> ACNUR, Manual sobre la Protección de las Personas Apátridas en virtud de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 («Manual del ACNUR»), Ginebra, 2014, par. 14.

<sup>48</sup> Antigua y Barbuda, Argentina, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tobago, y Uruguay.

<sup>49</sup> Belice, 14.09.2006 (adhesión); El Salvador, 09.02.2015 (ratificación); Guatemala, 28.11.2000 (ratificación); Honduras 1.10.2012 (adhesión); Nicaragua, 15.07.2013 (adhesión) y Panamá 02.06.2011 (adhesión). En relación a la Convención de 1961, restaría que Belice y El Salvador se hagan Parte en la misma para que América Central se convierta en la primera subregión donde todos los países son Estados Partes en ambas convenciones sobre apatridia.

<sup>50</sup> Chile manifestó que avanzaría hacia la adhesión, durante la reunión ministerial de Brasilia que concluyó con la adopción del Plan de Brasil.

<sup>51</sup> Colombia firmó la Convención el 30 de diciembre de 1954. En 2012, el Congreso la aprobó mediante ley 1588, y la Corte Constitucional declaró su exequibilidad, mediante Sentencia C-622/13 del 10 de septiembre de 2013. Resta únicamente que el país deposite el instrumento de ratificación respectivo.

<sup>52</sup> En 2001, Venezuela rechazó una recomendación sobre adhesión, por considerarlo prematuro y dada la necesidad de mayores consultas, así como de analizar si los instrumentos se ajustan a la legislación interna

Con respecto a América del Norte, Canadá<sup>53</sup> y los Estados Unidos de América no son Estados Partes. Por su parte, México que ya era Estado Parte, pero en 2014 aprobó el levantamiento de las reservas formuladas al artículo 31 de la Convención, relativo a la expulsión de personas apátridas<sup>54</sup>. En esa misma dirección, México podría considerar levantar las reservas formuladas a los artículos 17 y 32 de la Convención de 1954<sup>55</sup>.

La región del Caribe es la más demora en términos de adhesiones.

*f. Aprobación de marcos normativos domésticos sobre protección de personas apátridas*

Los parlamentarios pueden jugar un rol central en la erradicación de la apatridia. No solo pueden revisar la legislación sobre la nacionalidad para garantizar que compatible con los estándares internacionales, sino que pueden apoyar la adhesión a las Convenciones de 1954 y 1961, y también promover la adopción de legislación para garantizar que las personas apátridas gocen de los derechos reconocidos en el derecho internacional<sup>56</sup>.

La adopción de marcos normativos que garanticen los derechos de las personas apátridas, incluye la regulación de cuestiones tales como su condición migratoria, el otorgamiento de documentos de identidad y viaje y, en general, mecanismos para hacer plenamente operativos los derechos reconocidos por la Convención de 1954 y otros tratados de derechos humanos.

A pesar de que Argentina, Costa Rica, Honduras y México han regulado algunos aspectos concernientes a la residencia legal y la documentación, en general, los países americanos carecen de marcos normativos comprensivos sobre protección de personas apátridas.

Las resoluciones sobre apatridia de la Asamblea General de la OEA han llamado la atención sobre la importancia de contar con normativa interna para la protección de

---

y a la respectiva institucionalidad. Ver Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, Venezuela (República Bolivariana de), A/HRC/19/12/Add.1, 16 de febrero de 2012, párr. 18

<sup>53</sup> En 2013 Canadá indicó que no está considerando la posibilidad de adherirse a la Convención de 1954. Ver Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, Canada, Addendum, Views on conclusions and/or recommendations, voluntary commitments and replies presented by the State under review, A/HRC/24/11/Add.1, 17 de septiembre de 2013, párr. 6.

<sup>54</sup> Decreto del 6 de febrero de 2014 por el que se aprueba el retiro de la reserva expresa al artículo 31 de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas (DOF 20/03/2014).

<sup>55</sup> Al momento de adhesión, México indicó que no se considera obligado a garantizar a los apátridas más facilidades para su naturalización o la obtención de un empleo remunerado que aquellas que, en general, concede a los extranjeros. México es el único Estado Parte que mantiene una reserva respecto del artículo 32. Respecto al artículo 17, aunque Italia lo considera una mera recomendación y Filipinas lo reservó expresamente, ninguno de los restantes 77 Estados Partes lo observó.

<sup>56</sup> Unión Interparlamentaria (UI) y ACNUR, Nacionalidad y Apatridia: Manual para Parlamentarios N° 22. Segunda edición. Ginebra, 2014, pp. 50 y ss.

las personas apátridas<sup>57</sup>. En particular, la Resolución AG/RES. 2826 (XLIV-O/14) encomendó al Comité Jurídico Interamericano que redacte en consulta con los Estados Miembros una «guía sobre protección de personas apátridas», de conformidad con los estándares internacionales alcanzados en la materia.

En la actualidad, solo Uruguay cuenta con un proyecto de ley de Reconocimiento y Protección al Apátrida, bajo estudio en el Congreso<sup>58</sup>. Por su parte, Brasil cuenta con un anteproyecto de ley elaborado por el Ministerio de Justicia, que está siendo analizado por la Presidencia<sup>59</sup>. Argentina, Costa Rica, Panamá y Ecuador han avanzado, con distinto alcance, en la elaboración de anteproyectos normativos, basados en gran parte en la Ley Modelo del ACNUR.

*g. Establecimiento y fortalecimiento de procedimientos para determinar la condición de apátrida*

El Plan de Brasil recomienda establecer procedimientos para determinar la apatridia, recomendando incluir esta competencia dentro de las funciones de las Comisiones Nacionales para los Refugiados (CONARE) o instituciones equivalentes. En los países que ya cuentan con procedimientos, el Plan promueve fortalecerlos, de modo de asegurar que sean justos y eficientes. Es decir, el fortalecimiento se orienta a asegurar que los procedimientos de determinación no solo cumplan con las normas del debido proceso, pero también sean eficientes, en el sentido de determinar la condición de apatridia con arreglo al mérito de cada caso y dentro de un plazo razonable.

En igual sentido, la Acción 6 del Plan Mundial del ACNUR procura que los Estados concedan el estatuto de protección a los migrantes apátridas, y recuerda que, actualmente, solo diez países tienen mecanismos para la determinación de la apatridia que conducen a la obtención de una residencia legal que garantiza el disfrute de los derechos humanos fundamentales y facilita la naturalización.

Los procedimientos de determinación de la condición de apátrida permiten a los Estados cumplir con sus obligaciones internacionales bajo la Convención de 1954<sup>60</sup>. Aunque la convención no prescribe ningún procedimiento específico para identificar a las personas apátridas, los Estados deben identificar a las personas apátridas dentro de sus jurisdicciones para poder proporcionarles un tratamiento adecuado.

<sup>57</sup> OEA, Asamblea General, Resoluciones AG/RES. 2826 (XLIV-O/14), 4 de junio de 2014, párr. 4; AG/RES. 2787 (XLIII-O/13), 3 de junio de 2013, párr. 3; AG/RES. 2665 (XLI-O/11), 7 de junio de 2011, párr. 3; AG/RES. 2599 (XL-O/10), 8 de junio de 2010, párr. 2.

<sup>58</sup> Cámara de Representantes, Carpeta N° 2146, Repartido N° 1094, Marzo de 2013.

<sup>59</sup> Projeto de Lei, Institui o Estatuto de Proteção da Pessoa Apátrida, altera a Lei n°. 9.474, de 22 de julho de 1997, para transformar o Comitê Nacional para Refugiados em Comitê Nacional para Apátridas e Refugiados, e dá outras providências, agosto de 2014.

<sup>60</sup> ACNUR, Manual del ACNUR, párr. 58.

Los Estados cuentan con un amplio margen de discreción para diseñar los procedimientos de determinación de la condición de apátrida, sin embargo dichos mecanismos deben existir. La Corte Interamericana ha dicho que el establecimiento de procedimientos de identificación de necesidades de protección es una obligación positiva de los Estados bajo la Convención Americana<sup>61</sup>, y ha dejado claro que los Estados deben determinar la nacionalidad de la niña o del niño o, en su caso, de su condición de apátrida<sup>62</sup>.

En este sentido, la Corte afirmó que «en un contexto migratorio, constituye una obligación del Estado receptor determinar si la niña o el niño es apátrida a fin de asegurar su protección como tal y, dependiendo de los motivos de salida del país de residencia habitual, referirlo a un procedimiento de determinación de la condición de refugiado y/o de apátrida, o a un mecanismo complementario de protección»<sup>63</sup>. Esto requiere el establecimiento o fortalecimiento de procedimientos justos y eficientes para determinar si el niño o niña es una persona apátrida, que sean sensibles a sus necesidades diferenciadas, de acuerdo a su edad, género y diversidad<sup>64</sup>.

En 2011, durante el Evento Intergubernamental a Nivel Ministerial sobre los Refugiados y los Apátridas, Brasil<sup>65</sup>, Costa Rica<sup>66</sup>, Estados Unidos de América<sup>67</sup>, Perú<sup>68</sup> y Uruguay<sup>69</sup> se comprometieron a adoptar procedimientos de determinación de la apatridia. Igualmente, Panamá se comprometió a «velar por la protección en su

<sup>61</sup> Corte IDH, Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional, Opinión Consultiva OC-21/14 de 19 de agosto de 2014, Serie A No. 21, párr. 82.

<sup>62</sup> *Ibid.*, párr. 86.

<sup>63</sup> *Ibid.*, párr. 96.

<sup>64</sup> *Ibid.*, Nota 169; ACNUR, Manual del ACNUR, párr. 118-119.

<sup>65</sup> ACNUR, Compromisos 2011 - Evento Intergubernamental a Nivel Ministerial sobre los Refugiados y los Apátridas, Ginebra, mayo de 2012, pp. 56 (donde indicó «En 2012 se enviará un proyecto de ley al Parlamento mediante el cual se creará un mecanismo para la determinación de la condición de apátrida. La República Federativa de Brasil ya ha solicitado el apoyo del ACNUR para la redacción de un texto apropiado mediante el cual se implementarán las disposiciones de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954»).

<sup>66</sup> ACNUR, *ibíd.*, pp. 61 (donde indicó «El Gobierno de Costa Rica se compromete a: 1. fortalecer el procedimiento de determinación de la condición de refugiado mediante la promoción de un enfoque integral»).

<sup>67</sup> ACNUR, *ibíd.*, pp. 91-92 (donde indicó «El Gobierno de los Estados Unidos se compromete a: colaborar de forma dinámica con el Congreso para incorporar leyes que proporcionen un mecanismo que permita a las personas apátridas en los Estados Unidos a obtener la residencia permanente y posteriormente la ciudadanía; considerar la revisión de políticas administrativas para permitir que se contemplen las circunstancias de las personas apátridas en la toma de decisiones relacionadas con la detención, los requisitos de notificación y la oportunidad de solicitar un permiso de trabajo»).

<sup>68</sup> ACNUR, *ibíd.*, pág. 103 (donde indicó «El Gobierno de Perú se compromete a: [...] 2. promover la elaboración de un proyecto de ley nacional que contemple la regulación necesaria en materia de apatridia»).

<sup>69</sup> ACNUR, *ibíd.*, pág. 126 (donde indicó «Uruguay incorporará, por medio de la adopción de la legislación apropiada, un procedimiento formal de determinación de la condición de apátrida que otorgue a las personas reconocidas una condición que sea congruente con las normas internacionales»).

territorio de las personas apátridas para que puedan vivir con seguridad y dignidad y para poner fin a esta situación tal»<sup>70</sup>.

Sin embargo, en la actualidad, solo México cuenta con un procedimiento de determinación de la condición de apátrida<sup>71</sup>, en tanto Costa Rica cuenta con un mecanismo ad hoc<sup>72</sup>. En Bolivia la Comisión Nacional para los Refugiados (Conare) debe evaluar las solicitudes, pero no se cuenta con un procedimiento específico<sup>73</sup>. En Honduras, igualmente, se asignó competencia a un órgano del Estado sin establecerse un procedimiento determinado<sup>74</sup>. En Panamá la legislación indica simplemente que el procedimiento que sea adoptado debe estar en línea con los tratados internacionales del que el Estado es Parte<sup>75</sup>.

### *b. Pilar III: Resolver los casos de apatridia existentes*

Suele afirmarse que las soluciones duraderas para los refugiados son tres: 1) la repatriación voluntaria a su país de origen; 2) la integración local, incluida la naturalización en el país de asilo; 3) el reasentamiento en un tercer país. En el caso de los apátridas que no son refugiados, la solución para su situación es sola una: la obtención de una nacionalidad.

Una persona apátrida, puede obtener una nacionalidad por diversas vías, por ejemplo a través de: 1) la restauración, readquisición o recuperación de la nacionalidad de la que hubiera sido privado, hubiera perdido o renunciado; 2) la obtención de la

<sup>70</sup> ACNUR, *ibíd.*, p. 101.

<sup>71</sup> Decreto por el que se expide el Reglamento de la Ley de Migración, Diario Oficial, 28 de septiembre de 2012, artículos 149 y ss.

<sup>72</sup> Ley 8764, Ley General de Migración y Extranjería, del 4 de agosto de 2009. De acuerdo al artículo 13.19) la Dirección General de Migración y Extranjería debe otorgar y renovar los documentos que acrediten la permanencia migratoria legal de personas extranjeras, incluso de las personas cuya condición de apátridas sea determinada por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. A su turno, el artículo 110 establece que la declaratoria, los derechos y las obligaciones de la persona apátrida se regirán por lo dispuesto en los convenios internacionales sobre la materia, debidamente ratificados por Costa Rica, que se encuentren vigentes.

<sup>73</sup> La Disposición Transitoria Única del Decreto Supremo 1440 (2012), Reglamento de la ley 251 (2012) sobre «Protección a Personas Refugiadas», estableció que «cualquier solicitud de apátridas, con carácter transitorio será tramitado conforme al procedimiento previsto en la ley 251 y el presente Reglamento, en lo pertinente y correspondiente a cada caso».

<sup>74</sup> Decreto 208-2003, Ley de Migración y Extranjería, del 12 de diciembre de 2013, cuyo artículo 54 establece que «El Gobierno de Honduras por medio de la Secretaría de Estado en los Despachos de Gobernación y Justicia, reconocerá la calidad de apátrida a todo extranjero que se encuentre en el territorio nacional y carezca de nacionalidad específica [...]. La documentación y registro de los apátridas estará a cargo de la Dirección General de Migración y Extranjería».

<sup>75</sup> El artículo 23 de la Ley 3 (2008), que crea el Servicio Nacional de Migración, la Carrera Migratoria y dicta otras disposiciones, establece que el reconocimiento de la condición de apátrida «estará sujeto al ordenamiento jurídico nacional y a los tratados internacionales ratificados por la República de Panamá».

nacionalidad de un tercer país y; 3) la naturalización en el país que le reconoció la condición de persona apátrida.

La confirmación de la nacionalidad es la solución para las personas con nacionalidad indeterminada o que se encuentran en una situación de riesgo de apatridia.

El Plan de Brasil aborda las diversas proyecciones de la solución.

#### *i. Facilidades para la naturalización*

El Plan de Brasil incluye entre sus acciones otorgar facilidades para la naturalización de las personas apátridas, de acuerdo con el artículo 32 de la Convención de 1954<sup>76</sup>. Esta acción van en línea con la Acción 6 del Plan Mundial del ACNUR, donde se indica que los requisitos y procedimientos para la naturalización se deben modificar para facilitarle a los refugiados y los migrantes apátridas adquirir la nacionalidad, por ejemplo, reduciendo el número de años de residencia requeridos o bajando o eliminando las tarifas de las solicitudes.

En la actualidad, los países americanos no suelen otorgar facilidades para la naturalización de las personas apátridas. En razón de ello, será importante que los países que están desarrollando marcos normativos de protección incluyan normas especiales para facilitar la adquisición de su nacionalidad, eliminando o reduciendo los requisitos que, en general, se exigen a los extranjeros que poseen una nacionalidad.

Las facilidades para la naturalización pueden incluir: la exención del pago de tasas o derechos para iniciar el trámite, la reducción del número de años de residencia exigidos, la exención de la presentación de documentación que la persona no puede razonablemente obtener, la no exigencia de una categoría de residencia determinada para iniciar el trámite (ej. residencia permanente), etc.

#### *j. Confirmación de la nacionalidad*

La Acción g) del Plan de Acción de Brasil promueve la confirmación de la nacionalidad, por ejemplo a través de la facilitación del registro tardío de nacimiento y la expedición de documentación pertinente a ese fin. Indica asimismo que esta meta puede requerir el fortalecimiento del diálogo y la cooperación bilateral o multilateral entre las autoridades encargadas del registro civil, según sea el caso, así como proyectos binacionales de registro civil y documentación.

---

<sup>76</sup> Conforme al artículo 32, los Estados Contratantes facilitarán en todo lo posible la asimilación y la naturalización de los apátridas. Se esforzarán, en especial, por acelerar los trámites de naturalización y por reducir en todo lo posible los derechos y gastos de los trámites. La Convención reproduce el artículo 34 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

Esta acción encuentra su correlato en la Acción 8 del Plan Mundial del ACNUR, sobre la expedición de documentos de nacionalidad a aquellos con derecho a ella. La meta global es que ningún Estado cuente con poblaciones con derecho a la nacionalidad según sus leyes, pero que no pueden adquirir prueba documental de la misma.

*k. Restauración de la nacionalidad*

La Acción h) del Plan de Brasil promueve «[f]acilitar el restablecimiento o recuperación de la nacionalidad, mediante legislación o políticas inclusivas; en especial el restablecimiento automático de la nacionalidad como remedio para aquellos casos en los que la persona hubiera sido privada arbitrariamente de la nacionalidad».

Dicha acción encuentra cierto correlato en la Acción 1 del Plan Mundial del ACNUR, que busca resolver las principales situaciones existentes de apatridia, y promueve realizar cambios en la legislación o en las políticas gubernamentales para reconocer como nacionales a personas que, por ejemplo, fueron excluidas de los criterios de nacionalidad al momento de la independencia del Estado. En el ámbito de los cambios normativos, el Plan de Acción Mundial también propone considerar el cambio de las reglas que confieren la nacionalidad para que todas las personas apátridas residentes en el territorio sean considerados nacionales siempre que, por ejemplo, hubieran nacido en el territorio, hayan residido allí antes de una determinada fecha, o que sus ascendientes cumplan estos criterios.

En las Américas, la introducción de cambios normativos para asegurar la recuperación de la nacionalidad es particularmente relevante en aquellos países que autorizan la renuncia a la nacionalidad, especialmente si, al momento de la renuncia, no operaba una salvaguardia para asegurar que la persona no se convirtiese en apátrida como resultado de ello.

Igualmente, los cambios legislativos para establecer mecanismos automáticos de recuperación de la nacionalidad, son relevantes en países en los que se hubiera privado arbitrariamente de la nacionalidad a ciertas poblaciones. Esta solución va en línea con los estándares internacionales generalmente aceptados<sup>77</sup>. Tal y como ha dicho la Corte Interamericana, la naturalización no es la solución apropiada en estos casos,

---

<sup>77</sup> El Consejo de Derechos Humanos de la ONU exhortó a los Estados a que «aseguren el acceso de las personas privadas arbitrariamente de su nacionalidad a medios de reparación eficaces, incluida, si bien no exclusivamente, la restitución de la nacionalidad», Resolución 20/5, Los derechos humanos y la privación arbitraria de la nacionalidad Consejo de Derechos Humanos A/HRC/RES/20/5, 16 de julio de 2012, dispositivo 12. Igualmente, el secretario general de la ONU ha señalado que «los Estados deben velar por que haya un recurso efectivo cuando se concluya que la decisión relativa a la nacionalidad es ilícita o arbitraria. Entre otras soluciones, este recurso debe incluir la posibilidad de restablecer la nacionalidad», Los derechos humanos y la privación arbitraria de la nacionalidad, Informe del Secretario General, A/HRC/25/28, 19 de diciembre de 2013, par. 34.

no solo porque supone categorizar como extranjeras a personas que fueron privadas arbitrariamente de su nacionalidad, sino porque un proceso de «naturalización», por definición, es contrario al hecho de haber adquirido la nacionalidad de pleno derecho por el hecho del nacimiento en territorio estatal<sup>78</sup>.

### 3. Conclusión

Con la adopción del Plan de Brasil, los países latinoamericanos y del Caribe han acordado que ha llegado el tiempo de erradicar la apatridia del continente americano, y se comprometieron a hacerlo en el plazo de diez años.

La estrategia de erradicación de la apatridia se erige sobre tres pilares: la prevención del problema, la protección de las personas afectadas, y la búsqueda de una solución definitiva para los casos existentes. La meta de acabar con la apatridia no solo es alcanzable sino que es un imperativo basado en el derecho de toda persona a una nacionalidad, y en el principio que los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser nacional de un determinado Estado sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana.

Ayer como hoy, las instituciones jurídicas y políticas de las constituciones de los países americanos continúan teniendo como fin principal la protección de los derechos esenciales del hombre y la creación de circunstancias que le permitan progresar espiritualmente y alcanzar la felicidad. Sin embargo, mientras existan niños que nazcan apátridas en las Américas, mientras existan personas apátridas no vean protegidos sus derechos fundamentales en la región, y mientras no se resuelvan los casos de apatridia existentes, el progreso será irreal y la felicidad solo una aspiración.

Diez años son suficientes para erradicar la apatridia en las Américas si sabemos responder adecuadamente tres preguntas: ¿qué hicimos?, ¿qué hacemos?, y ¿qué vamos a hacer por las personas apátridas en las Américas?

Fecha de recepción: 20 de marzo de 2015

Fecha de aprobación: 20 de abril de 2015

---

<sup>78</sup> Corte IDH, Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas *vs.* República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 28 de agosto de 2014, Serie C No. 282, párr. 324.