

Sumario

Introducción;

I. ¿Qué significa erradicar la apatridia?;

1. El enfoque de derechos humanos; 2. La visión programática del Plan Mundial; 3. La visión de principios de la Declaración de Brasil;

II. ¿Qué es la Declaración y Plan de Acción de Brasil?;

1. Antecedentes; 2. Discusión, negociación y adopción del Plan de Brasil; 3. Diferencias y semejanzas con el Plan Mundial;

III. ¿Cómo harán los países latinoamericanos y del Caribe para erradicar la apatridia?;

1. Prevención; 2. Protección; 3. Resolución;

IV. Conclusión



Hacia la Erradicación de la Apatridia en América: La Declaración y Plan de Acción de Brasil

Juan Ignacio Mondelli

Las opiniones expresadas en este documento son del autor y no reflejan necesariamente las del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) o las de la Organización de las Naciones Unidas

Introducción

A comienzos de noviembre de 2014, el Plan de Acción Mundial para Acabar con la Apatridia propuso terminar con la apatridia en el mundo en diez años.¹ A mediados de ese mes, durante el lanzamiento de la campaña #IBelong en Washington, D.C., el Alto Comisionado, António Guterres, dijo que esperaba que las Américas fuera el primer continente que acabara con la apatridia.² Dos semanas más tarde, los países Latinoamericanos y del Caribe adoptaron la Declaración y el Plan de Acción de Brasil.³ Allí, afirmaron su compromiso con la erradicación de la apatridia, respaldaron el Plan Mundial, y propusieron implementar una serie

de acciones para alcanzar esta meta en las Américas.

En este artículo responderé tres preguntas. En primer lugar, explicaré qué significa erradicar la apatridia, ofreciendo tres enfoques complementarios. En segundo lugar, reseñaré cómo surgió el programa de erradicación de la apatridia del Plan de Brasil. Finalmente, voy a referirme al contenido de este programa y a cómo se propone alcanzar esta meta en la región.

I. ¿Qué significa erradicar la apatridia?

Está claro que la meta del *Plan Mundial* y el *Plan de Brasil* es acabar con la apatridia. Ahora bien, ¿qué significa *erradicar*? En mi opinión, para erradicar la apatridia debemos integrar tres perspectivas. En primer lugar, debemos partir de un *enfoque de derechos humanos* para comprender el contenido y alcance del derecho a la identidad

“La apatridia se define como la inexistencia del vínculo jurídico que liga a una persona con un determinado Estado”

y a una nacionalidad, y dimensionar adecuadamente el problema de la discriminación como causa subyacente de la apatridia. En segundo lugar, debemos adoptar una *visión programática*. Acabar con la apatridia requiere fijar metas, implementar acciones y, sobre todo, alcanzar resultados concretos. Finalmente, para erradicar la apatridia debemos tener una *mirada de principios*. La apatridia contradice los valores fundamentales sobre los que se asienta todo Estado de Derecho y el sistema de protección internacional de los derechos humanos.

1. El enfoque de derechos humanos

La apatridia se define como *la inexistencia del vínculo jurídico que liga a una persona con un determinado Estado* (nacionalidad).⁴ Se trata de una *anomalía* del sistema internacional, pues lo habitual es que una persona posea una nacionalidad. Es también una *falla* del sistema, pues sin una población permanente un Estado no llegaría a ser considerado

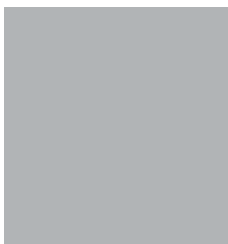
como sujeto de derecho internacional.⁵ Y si bien es cierto que los habitantes de un Estado pueden ser nacionales y extranjeros, siempre debe existir una población *nacional*. Sin embargo, y al tiempo que el derecho internacional dispone que no hay Estado sin nacionales, reconoce la posibilidad de que existan personas sin Estado.

Para mitigar el impacto humanitario de la apatridia, los Estados adoptaron la *Convención de 1954* con miras a proteger a las personas afectadas. Igualmente, buscaron prevenir el problema a través de la *Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961* (“Convención de 1961”), que busca asegurar que toda persona nazca con una nacionalidad y la conserve a lo largo de su vida. Sin embargo, ninguna de las convenciones consagró *expresamente* el derecho individual a una nacionalidad. No fue sino con el surgimiento y desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos que el problema de la apatridia fue enfocado como una violación del derecho de la persona a poseer una nacionalidad.

Como veremos, bajo un enfoque de derechos humanos, erradicar la apatridia implica: 1) prevenir la discriminación como causa subyacente del problema; 2) asegurar el respeto

Juan Ignacio Mondelli

Hacia la Erradicación de la Apatridia en América



del derecho a la identidad y; 3) salvaguardar la pertenencia de la persona a un Estado, a través de su derecho a adquirir y conservar una nacionalidad.

a) Igualdad y no discriminación como piedra angular de la erradicación

La discriminación como causa subyacente de la apatridia, puede encontrarse en la letra de la ley u ocultarse tras la práctica estatal.⁶ Por eso, erradicar la apatridia exige trabajar sobre el problema de fondo, la discriminación.

Suele decirse que *al árbol se lo conoce por sus frutos*. Imaginemos que nuestra casa tiene un jardín. ¿Qué sucedería si creciera un árbol venenoso? ¿Permitiríamos que nuestros hijos o los hijos del vecino comieran sus frutos? ¿Pediríamos a un jardinero que haga algo con el árbol? ¿Qué sucedería si el jardinero propone juntar periódicamente los frutos caídos? ¿Pensaríamos que el problema se resuelve si el jardinero poda el árbol con frecuencia? Me

atrevo a pensar que no. Probablemente pediríamos al jardinero que arranque *de raíz* el árbol.

En su sentido corriente, *erradicar* no es otra cosa que eso: arrancar de raíz y desechar el árbol.⁷ Por ello, jamás erradicaremos la apatridia si sólo nos dedicamos a cortar las ramas del árbol. Tarde o temprano, el árbol dará frutos y nuestros hijos comerán de él. Y, como suele ocurrir en estos casos, curar la enfermedad es mucho más penoso y costoso que prevenirla. Es por esta razón que, en las Américas, la Corte Interamericana ha pedido a los Estados erradicar el árbol de frutos venenosos.

Así, en relación al principio de no discriminación, la Corte ha dicho que: i) todos los Estados, en tanto miembros de la comunidad internacional, están obligados a respetar y garantizar los derechos humanos sin discriminación alguna; ii) existe una relación intrínseca entre el principio de igualdad y no

discriminación y el de protección igualitaria ante la ley; iii) en la actualidad, este principio es una norma imperativa del derecho internacional (*jus cogens*) que impregna toda actuación estatal, en cualquiera de sus manifestaciones.

Esto implica que, un Estado no puede actuar en contra de un determinado grupo de personas de forma directa, y tampoco puede discriminar en forma indirecta o amparar actos discriminatorios de cualquiera de sus poderes o de terceros, que actúen bajo su tolerancia, aquiescencia o a causa de su negligencia.⁸

La Corte ha dejado claro que el principio de no discriminación aplica a *todos* los derechos tutelados en la Convención, incluido el derecho a una nacionalidad. En virtud de ello, al legislar sobre la adquisición de la nacionalidad, la Corte ha dicho que los Estados deben abstenerse de producir regulaciones discriminatorias o que tengan efectos discriminatorios sobre un grupo de personas que integran su población. Además, deben combatir las prácticas discriminatorias en todos sus niveles. De igual forma, la legislación o práctica sobre nacionalidad no debe favorecer el incremento del número de personas apátridas.⁹

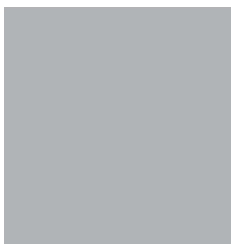
b) La identidad como derecho humano: *yo pertenezco*

El mensaje central de la campaña #IBelong es que toda persona tiene derecho a decir “*yo pertenezco*”. Los tratados de derechos humanos buscan que toda persona cuente con la más amplia libertad para definir su identidad de género, pensamiento, religión, etc. Igualmente, apuntan a generar las condiciones para su plena integración social, cultural y económica en la sociedad. De igual modo, los tratados de derechos humanos procuran que, desde su nacimiento, toda persona pertenezca legalmente a un determinado país y conserve una nacionalidad a lo largo de su vida.

En las Américas, la Convención Americana no consagra expresamente el derecho a la identidad. No obstante, en términos generales, la Corte Interamericana lo ha definido como *el conjunto de atributos y características que permiten individualizar a la persona en sociedad*. Para la Corte, el derecho a la identidad comprende, entre otros elementos, el nombre, la nacionalidad y las relaciones familiares, que son derechos protegidos en la Convención.¹⁰ Dado que, por un lado, la Convención Americana no consagra *expresamente* el derecho

Juan Ignacio Mondelli

Hacia la Erradicación de la Apatridia en América



a la identidad y que, por otro lado, protege autónomamente el derecho a una nacionalidad, cabe preguntarse qué utilidad práctica tiene el derecho a la identidad cuando hablamos de erradicar la apatridia.

En primer lugar, debe advertirse que la Corte ha dejado a salvo la posibilidad de precisar el contenido del derecho a la identidad en un futuro. Como advirtiera el Juez Vio Grossi, para la Corte, el derecho a la identidad sería algo más que la suma de los derechos al nombre, a la nacionalidad, y a la protección de la familia, e incluiría no sólo los derechos relevantes previstos en el texto de la Convención pero también otros no contemplados.¹¹ Con ello, pareciera que la Corte no ha querido brindar una definición cerrada del significado de identidad, sino que prefiere analizar su significado caso a caso, a la luz del impacto que la violación del derecho en juego puede llegar a tener en la persona afectada.

En segundo lugar, pareciera que el derecho a la identidad es el prisma a través del cual la Corte analiza la violación del derecho a una nacionalidad. En el *Caso Gelman*, por ejemplo, la Corte concluyó que Uruguay había privado arbitrariamente de la nacionalidad argentina a la hija de una víctima de desaparición forzada que fue trasladada ilícitamente al Uruguay, país donde la niña finalmente nació. La Corte dijo que Uruguay había frustrado el nacimiento de la niña en Argentina, que era el país de nacionalidad de sus padres biológicos y donde ella normalmente hubiera nacido. Así, la niña adquirió la nacionalidad uruguaya (*ius soli*) por una situación arbitraria (supresión de la identidad argentina de la niña). La Corte aclaró que, en este contexto, la vulneración de derechos sólo cesa cuando se revela a la víctima su verdadera identidad y se le garantizan las posibilidades jurídicas y fácticas de recuperarla.¹²

Finalmente, pareciera que cuando la Corte Interamericana analiza un caso clave del derecho a la identidad, desarrolla una visión comprensiva del problema, y también de las soluciones (remedios). De esta manera, la Corte apunta a soluciones centradas en la identidad.¹³

En el *Caso de Personas Dominicanas*, por ejemplo, la clara identidad dominicana de las víctimas llevó a la Corte a concluir que el problema de la denegación y privación arbitraria de la nacionalidad no se resuelve obligando a las víctimas a reconocerse como extranjeros y reconociendo un derecho a solicitar su naturalización como dominicanos.¹⁴ Para la Corte, esta solución es incompatible con el derecho a ser reconocidos como dominicanos por nacimiento. En otras palabras, en el marco de la restitución de la nacionalidad, la naturalización no es una solución respetuosa de la identidad de las víctimas, en este caso como dominicanas.¹⁵

En síntesis, cuando la Convención Americana protege el derecho al nombre, a la familia y a la nacionalidad, tutela algunos de los elementos que componen el derecho a la identidad y, en conjunto, protege la pertenencia del individuo a una determinada comunidad, sociedad y Estado.

c) La nacionalidad como derecho humano: el derecho a no ser apátrida

La meta de erradicación de la apatridia parte de un presupuesto fundamental: los Estados ya han reconocido que toda persona tiene el derecho humano a la nacionalidad.¹⁶ Sin embargo, no todos los instrumentos internacionales que reconocen este derecho indican *cuál es* en concreto la nacionalidad a la que tiene derecho el individuo. Otras veces, los tratados de derechos humanos lo consagran sólo como un derecho del niño, o limita el derecho a la mera adquisición, guardando silencio sobre la cuestión de su conservación.¹⁷ Con todo, el derecho a una nacionalidad debe tener un contenido mínimo como derecho humano.

Aunque puede discutirse acerca de cuál es el contenido y alcance del derecho a la nacionalidad,¹⁸ en general se reconoce que como mínimo, este derecho conlleva para el Estado la obligación de *evitar* la apatridia.¹⁹ Aunque se requiere un estudio más detenido, dado que la Convención Americana protege el derecho de toda persona a una nacionalidad desde el nacimiento y a lo largo de la vida, podría afirmarse que, al menos en el ámbito de este tratado, existe un derecho a no ser apátrida. Este derecho no es otra cosa que la

Juan Ignacio Mondelli

Hacia la Erradicación de la Apatridia en América

contracara de la obligación estatal de adoptar medidas efectivas para de un lado, asegurar la adquisición de una nacionalidad, desde el nacimiento y del otro lado, abstenerse de adoptar medidas que impliquen la denegación, pérdida o privación arbitraria de la nacionalidad.

A propósito de la apatridia infantil, recientemente el Secretario General recordó los lineamientos del Comité de Derechos Humanos,²⁰ en el sentido que aunque los Estados no están obligados a conceder su nacionalidad a todos los niños nacidos en su territorio, sí deben adoptar todas las medidas apropiadas, tanto en el ámbito interno como en cooperación con otros Estados, para garantizar que todo niño adquiera una nacionalidad al nacer. Una de esas medidas es, precisamente, conceder la nacionalidad a los niños nacidos en su territorio que de otro modo serían apátridas.²¹ Debe advertirse que esta obligación concierne a todos los países con los que el niño tiene un vínculo relevante, por ejemplo en razón del lugar de su nacimiento, parentesco o residencia.²²

En América, la Corte Interamericana ha sostenido que la facultad discrecional de los Estados para determinar quiénes son sus nacionales está limitada

“La Corte Interamericana ha sostenido que la facultad discrecional de los Estados para determinar quiénes son sus nacionales está limitada por su deber de prevenir y reducir la apatridia.”

por su deber de prevenir y reducir la apatridia. En particular, los Estados tienen la obligación de no adoptar prácticas o legislación sobre adquisición de la nacionalidad que favorezca la apatridia.²³ Con ello, el derecho de *toda persona a una* nacionalidad, previsto en el Art. 20.1 de la Convención Americana, puede interpretarse como comprensivo de un derecho a no nacer ni devenir apátrida, desarrollando en parte los incisos 2 y 3. Dado que el Art. 20.2 de la Convención prescribe la adquisición automática de la nacionalidad del país donde nace el niño, si de otro modo sería apátrida,²⁴ y que el Art. 20.3 cubre los supuestos de prohibición de denegación, pérdida y privación arbitraria de la nacionalidad,²⁵ el ámbito material de aplicación del Art. 20.1 (derecho a no ser apátrida) podría cubrir los demás supuestos de prevención de apatridia al nacimiento previstos en la Convención de 1961.²⁶

En otras palabras, el Art. 20.1 de la Convención Americana debería entenderse en sintonía con los estándares de la Convención de 1961, en tanto reflejan un consenso internacional sobre la forma de prevenir la apatridia. Aunque de momento la Corte Interamericana no se ha pronunciado al respecto, la conclusión parece ineludible cuando el Estado en cuestión es Parte de la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención de 1961.

En efecto, tratándose de un caso que involucra a un niño, su derecho a adquirir una nacionalidad bajo el Art. 20.1 de la Convención Americana debe leerse en sintonía con el Art. 7.2 de la Convención sobre los Derechos del Niño que establece que los Estados Partes velarán por la aplicación de este derecho de conformidad con su legislación nacional y las obligaciones que hayan contraído en virtud de los instrumentos internacionales pertinentes en esta esfera, sobre todo cuando el niño resultara de otro modo apátrida.

2. La visión programática del Plan Mundial

Además de un enfoque de derechos humanos, la erradicación de la apatridia requiere una serie de acciones y resultados concretos (enfoque

programático). Precisamente, esta es una de las fortalezas del *Plan Mundial*, que brinda a los Estados un marco de orientación para: 1) resolver las principales situaciones existentes de apatridia; 2) prevenir el surgimiento de nuevos casos; 3) identificar y proteger a las personas apátridas.

Para cada una de las diez acciones propuestas, el *Plan Mundial* describe el contexto y la situación actual (líneas de base), propone alcanzar progresivamente ciertas metas (2017, 2020 y 2024), y también sugiere actividades de implementación concretas. Igualmente, el Plan contiene una estrategia general (ej. desarrollar e implementar planes nacionales de acción), y vincula cada acción con un estándar internacional aplicable (enfoque de derechos humanos).

3. La visión de principios de la Declaración de Brasil

Hemos visto que “*erradicar*” la apatridia exige identificar los estándares internacionales relevantes (*enfoque de derechos humanos*), así como un marco programático (*enfoque basado en resultados*). La erradicación de la apatridia exige, por igual, un compromiso político y abordar el problema como una cuestión de principios.²⁷

Esta visión de principios se reflejó en la *Declaración de Brasil*. Allí, los Estados recordaron que toda persona tiene derecho a una nacionalidad, calificaron a la apatridia como una violación de este derecho individual, y reafirmaron que la prerrogativa estatal para regular la nacionalidad en su derecho interno está limitada por el derecho internacional.²⁸ Por otro lado, los países dieron la bienvenida al *Plan Mundial* y expresaron su compromiso de acabar con la apatridia en 10 diez años.²⁹

Aunque no adoptó la *Declaración de Brasil*, los Estados de Unidos de América propician esta visión de principios al sostener que la apatridia despoja a las personas de sus derechos y de la protección de la ley, y considerar que el problema se opone a los valores de ese país.³⁰

II. ¿Qué es la Declaración y Plan de Acción de Brasil?

1. Antecedentes

La preocupación por el problema de la apatridia no es nueva en las Américas.³¹ La Asamblea General de la OEA se refirió al problema en varias ocasiones,³² que también se abordó en la Declaración de Brasilia (2010).³³ Igualmente, varios países se comprometieron a

adoptar medidas en el *Evento Intergubernamental a Nivel Ministerial sobre los Refugiados y los Apátridas* (2011).³⁴ Con todo, el antecedente inmediato de la Declaración y Plan de Brasil fue el proceso *Cartagena+30* pues, en definitiva, fue el proceso que acogió favorablemente el llamado de la Asamblea General de la OEA de adoptar un capítulo sobre erradicación de la apatridia en este marco estratégico regional.³⁵

Cartagena+30 fue el proceso conmemorativo del 30º aniversario de la adopción de la *Declaración de Cartagena sobre Refugiados* (1984). A lo largo de los años, sin embargo, tanto la Declaración de Cartagena como los instrumentos que la sucedieron³⁶ se enfocaron exclusivamente en los problemas que enfrentaban los solicitantes de asilo, los refugiados, los desplazados internos y los retornados. La Declaración y Plan de Brasil debe entenderse como un hito histórico e instrumentos novedoso en materia de apatridia.

2. Discusión, negociación y adopción del Plan de Brasil

Cartagena +30 fue un espacio de encuentro donde los Estados, el ACNUR, la sociedad civil y otros organismos internacionales, reflexionaron sobre los progresos y los desafíos de

protección internacional, así como sobre la forma pragmática de abordarlos.

Como parte del proceso, se realizaron cuatro consultas subregionales en: Argentina, para los países de MERCOSUR; Ecuador, para los países Andinos; Nicaragua, para los países de Mesoamérica y finalmente en Gran Caimán, para los países y territorios del Caribe. En todas las consultas, salvo en Ecuador, se discutió sobre el problema de la apatridia.

Las cuatro consultas subregionales adoptaron documentos con conclusiones y recomendaciones, que sirvieron para la preparación de los borradores de la *Declaración y Plan de Acción de Brasil*. Estos borradores fueron luego discutidos y negociados por los países del Grupo Latinoamericano y del Caribe (GRULAC) en Ginebra y, finalmente, fueron adoptados por aclamación durante el evento final ministerial celebrado en Brasil.³⁷

3. Diferencias y semejanzas con el Plan Mundial

Mientras que el *Plan Mundial* fue elaborado por el ACNUR en consulta con los Estados, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil, el *Plan de Brasil* es un instrumento discutido, negociado y adoptado por Estados.

A lo largo del proceso *Cartagena+30*, la sociedad civil brindó sus observaciones y recomendaciones a los países y, de hecho, diversas organizaciones participaron como observadoras en las reuniones consultivas sub regionales. Igualmente, el ACNUR facilitó la organización y las discusiones de dichas reuniones, y brindó asesoría técnica a los países. De forma tal que *Cartagena+30* fue un proceso participativo pero donde los protagonistas fueron los Estados.

Tanto el *Plan Mundial* como el *Plan de Brasil* son herramientas que permiten a los Estados maximizar sus esfuerzos para erradicar la apatridia. Sin embargo, el *Plan Mundial* pone el énfasis en lo operativo (visión programática), en tanto que el *Plan de Brasil* se apoya en la *Declaración de Brasil* como un marco político y de principios para la acción.

Más allá de las fortalezas de cada instrumento, debe advertirse que el *Plan de Brasil* no es una iniciativa desconectada del *Plan Mundial*. De hecho, el primero representa la respuesta de Latinoamérica y el Caribe al llamado del ACNUR de erradicar la apatridia. Ello significa que ambos planes son complementarios y deben leerse en conjunto.

Por lo que se refiere a su implementación, el *Plan de Brasil* subraya la trascendencia de la cooperación regional y el hecho que, a nivel nacional, cada país debe desarrollar proyectos específicos de seguimiento, con la asesoría técnica del ACNUR y otros organismos. Esto permite que cada Estado identifique las metas aplicables, así como sus prioridades y desarrolle programas adaptadas a sus necesidades.

Finalmente, por lo que respecta a los mecanismos de evaluación y seguimiento, el *Plan de Brasil* indica la posibilidad de que los Estados creen mecanismos especiales, incluida la elaboración de informes del ACNUR cada tres años, y un informe final en 2024.

III. ¿Cómo harán los países latinoamericanos y del Caribe para erradicar la apatridia?

Para acabar con la apatridia, el *Plan de Brasil* propone adoptar las siguientes acciones, según sean relevantes en cada país:

1. adherir a las convenciones sobre apatridia;
2. promover la armonización de la normativa y práctica interna sobre

nacionalidad con los estándares internacionales;

3. facilitar la inscripción universal de nacimientos y el otorgamiento de documentación;
4. establecer procedimientos para determinar la apatridia;
5. adoptar marcos normativos de protección de las personas apátridas;
6. otorgar facilidades para la naturalización;
7. confirmar la nacionalidad;
8. facilitar la restitución y recuperación de la nacionalidad.³⁸

1. Prevención

a) Adherir a la Convención de 1961

La erradicación mundial de la apatridia requiere que los países actúen en conjunto. Para ello, los países deben actuar sobre la base de criterios consensuados, sobre la forma de prevenir el problema en primer lugar. Dado que el objeto y fin de la *Convención de 1961* es precisamente *prevenir* la apatridia, los Estados debieran hacerse Partes en este tratado.³⁹ Por este motivo, la acción N° 9 del *Plan de Mundial* y la acción a) del *Plan de Brasil* promueven la adhesión a la Convención de 1961.

A lo largo de los años, la Asamblea General de la ONU ha venido promoviendo la adhesión de los países

a las convenciones sobre apatridia.⁴⁰ Por su parte, la Asamblea General de la OEA ha promovido la adhesión en sus resoluciones sobre refugiados de 1999, 2001, 2002, 2003, 2004, y 2009,⁴¹ y en 2010, 2011, 2013 y 2014 lo hizo en sus resoluciones sobre “*Prevención y Reducción de la Apatridia y Protección de las personas apátridas en las Américas*”.⁴²

La cuestión de la adhesión a las convenciones estuvo igualmente presente en la *Declaración de Brasilia* (2010),⁴³ y en el *Evento Intergubernamental a Nivel Ministerial sobre los Refugiados y los Apátridas*,⁴⁴ donde de los 33 Estados que se comprometieron a adherirse a una o a ambas convenciones, varios eran países americanos: 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).⁴⁵

A la fecha, todos los países cumplieron su compromiso, salvo Haití. Asu turno, Chile ha indicado que avanzará hacia la adhesión.⁴⁶ En la actualidad, de los 65 Estados Partes de la *Convención de 1961*, 16 son países americanos.

Entre los años 2011 y 2015, de los 28 países que adhirieron a la Convención

de 1961, 11 corresponden a Europa, 10 a las Américas, 6 a África, y 1 a Asia. Con ello, la tasa de adhesión en la región asciende al 35.71% del total global de adhesiones.

b) Armonizar la normativa y práctica interna sobre nacionalidad con los estándares internacionales

El *Plan de Brasil* promueve la armonización de la normativa y práctica interna sobre nacionalidad con los estándares internacionales. Bajo esta fórmula, el *Plan de Brasil* comprende a las acciones dos, tres y cuatro del *Plan Mundial*, es decir: 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.

En general, el derecho interno de los países americanos compatibiliza con los estándares internacionales sobre derechos humanos y apatridia. Sin embargo, el *Plan de Brasil* deja claro que subsisten brechas y vacíos en las legislaciones sobre nacionalidad que debe resolverse. El caso paradigmático de vacíos es el de los niños expósitos pues muchas legislaciones no resuelven lo relativo a su nacionalidad, y la cuestión queda sujeta a prácticas administrativas

Juan Ignacio Mondelli

Hacia la Erradicación de la Apatridia en América

o judiciales variables. De igual manera, los Estados Unidos de América permite renunciar a la nacionalidad sin salvaguardas apropiadas para prevenir la apatridia.⁴⁷

En relación a las *brechas*, existen legislaciones que contradicen estándares de prevención o que son discriminatorios. En El Salvador⁴⁸ y México,⁴⁹ por ejemplo, las personas naturalizadas pueden perder la nacionalidad por residir menos de siete años en un país extranjero.⁵⁰ Por otro lado, las Constituciones de Barbados y Bahamas cuentan con normas discriminatorias en razón del género.⁵¹ Aunque muy recientemente Las Bahamas convocó a un referéndum constitucional para resolver el problema,⁵² al que el ACNUR, la Comisión Interamericana, y otras agencias de Naciones Unidas dieron la bienvenida,⁵³ el resultado fue negativo.

También pueden registrarse casos de apatridia a causa de la imposibilidad de los niños, nacidos en el extranjero, de adquirir la nacionalidad de sus padres y la del país donde nacieron. En Panamá⁵⁴ y Paraguay,⁵⁵ la adquisición de la nacionalidad por ascendencia queda sujeta a que los hijos de nacionales nacidos en el extranjero establezcan su residencia o domicilio en el país.

A partir de 2014, Chile limitó la interpretación de la noción de *hijo de extranjero transeúnte*, como excepción al principio constitucional de adquisición automática de la nacionalidad por el nacimiento en su territorio. Actualmente, la nueva reglamentación limita la excepción constitucional exclusivamente a los hijos de turistas y tripulantes, pero no alcanza a los hijos de extranjeros en condición migratoria irregular con ánimo de permanencia en el país. Asimismo, la nueva reglamentación estableció un mecanismo para revisar, caso a caso, la inscripción civil de modo que el niño sea reinscrito como de nacional.⁵⁶ Se espera que ese nuevo criterio, basado en una jurisprudencia bien establecida de la Corte Suprema, adquiera rango de ley.⁵⁷

En Colombia, el Art. 96 de la Constitución establece que son colombianos por nacimiento, los niños que “*siendo hijos de extranjeros, alguno de sus padres estuviere domiciliado en la República en el momento del nacimiento*”. En marzo de 2015, Colombia amplió la nómina de categorías migratorias aptas para demostrar el requisito de domicilio.⁵⁸ Con ello, se confirma la tendencia de los países a eliminar las brechas en sus leyes de nacionalidad y a limitar las pocas excepciones previstas para la adquisición automática de la nacionalidad.

c) Facilitar la inscripción universal de nacimientos y el otorgamiento de documentación

De acuerdo al Art. 7.1 de la *Convención sobre los Derechos del Niño* (1989) el niño debe ser inscripto inmediatamente después de su nacimiento y tiene derecho a adquirir una nacionalidad. Siguiendo la acción siete del *Plan Mundial*, la acción c) del *Plan 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...”.

“En algunos países, puede generarse un riesgo de apatridia cuando la falta de inscripción de nacimiento, sumado a la falta de un mecanismo apropiado de inscripción tardía, hace que la persona enfrente dificultades insuperables, legales o prácticas, para probar su vínculo de nacionalidad con un país.”

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”.

En la mayoría de los países americanos la nacionalidad se adquiere automáticamente al nacer en el territorio (*ius soli*). Sin embargo, en algunos países, puede generarse un riesgo de apatridia cuando la falta de inscripción de nacimiento, sumado a la falta de un mecanismo apropiado de inscripción tardía, hace que la persona enfrente dificultades insuperables, legales o prácticas, para probar su vínculo de nacionalidad con un país (ej. al no poder donde nació ni quiénes son sus padres). Esta situación suele afectar a las comunidades indígenas y a los trabajadores migratorios temporales que viven en zonas rurales fronterizas, donde la falta de inscripción de nacimiento hace que las autoridades duden, o directamente desconozcan, que la persona es un nacional suyo.

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. La acción c) 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 la inscripción de su nacimiento. Aunque el nivel de sub-registro 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.⁵⁹

Si bien es cierto que sólo 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.⁶⁰ El *Programa Interamericano para el Registro Civil Universal* y “*Derecho a la Identidad*” ha sido también concebido con este mismo propósito de apoyar a los Estados.⁶¹

2. Protección

a) Adherir a la Convención de 1954

La acción N° 9 del *Plan de Mundial* y la acción a) del *Plan de Brasil* promueven la adhesión a la *Convención de 1954*. Dado que el objeto y fin de esta Convención es garantizar a las personas apátridas el disfrute más amplio posible de sus derechos humanos,⁶² la adhesión es importante para asegurarles condiciones de seguridad y dignidad hasta que puedan acceder a una solución de nacionalidad.

A la fecha, de los 86 Estados Partes en la *Convención de 1954*, 19 corresponden a países de América. En América del Sur, no son Estados Partes Chile,⁶³ Colombia,⁶⁴ Guayana, Surinam y Venezuela.⁶⁵ En América Central sólo resta que El Salvador adhiera a la Convención de 1961 para que todos los países sean Partes en ambas convenciones. En América del Norte, Canadá⁶⁶ y los Estados Unidos de América no son Estados Partes. Por su parte, en 2014 México levantó su reserva al artículo 31 de la Convención, sobre expulsión de personas apátridas.⁶⁷ En esa misma dirección, se espera que levante las reservas a los artículos 17 y 32.⁶⁸ Finalmente, la región del Caribe registra el menor número de adhesiones.

Entre los años 2011 y 2015, de los 21 países que adhirieron a la *Convención de 1961*, 8 corresponden a África, 6 a las Américas, 5 a Europa, y 2 a Asia. Con ello la tasa de adhesión en la región asciende al 28,57% del total global de adhesiones. Ahora bien, si se considera que de las 49 adhesiones registradas a nivel global respecto de ambas convenciones, 16 corresponden a países de las Américas, la tasa acumulada equivale al 32.65%. Es decir que, junto a Europa, las Américas registra el mayor número global de adhesiones desde 2011.

b) Establecer procedimientos para determinar la apatridia

Los procedimientos de determinación de la apatridia permiten que un Estado identifique a las personas apátridas, les proporcione un tratamiento adecuado, y así cumpla con sus obligaciones bajo la *Convención de 1954*.⁶⁹ En línea con la acción 6 del *Plan Mundial*, el *Plan de Brasil* recomienda establecer o fortalecer dichos procedimientos, incluyendo esta competencia dentro de las funciones de las Comisiones Nacionales para los Refugiados (CONARE) o instituciones equivalentes.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dicho que el establecimiento de procedimientos de determinación de la apatridia es una obligación

positiva de los Estados,⁷⁰ y ha dejado claro que los Estados deben determinar la nacionalidad del niño o, en su caso, su condición de apátrida.⁷¹ La Corte considera 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*”.⁷² 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.⁷³

En 2011, Brasil,⁷⁴ Estados Unidos de América,⁷⁵ Perú⁷⁶ y Uruguay⁷⁷ se comprometieron a adoptar medidas o procedimientos de determinación de la apatridia. De igual modo, Costa Rica se comprometió a fortalecerlos,⁷⁸ y Panamá a velar por la protección de las personas apátridas.⁷⁹ En la actualidad, México cuenta con un procedimiento comprensivo establecido,⁸⁰ en tanto que Costa Rica, que poseía un mecanismo ad-hoc,⁸¹ adoptó recientemente un nuevo procedimiento.⁸² En Bolivia, la CONARE tiene competencia para evaluar las solicitudes

Juan Ignacio Mondelli

Hacia la Erradicación de la Apatridia en América

de reconocimiento, aunque no cuenta con un procedimiento específico.⁸³ En Honduras⁸⁴ y Nicaragua,⁸⁵ igualmente, se asignó competencia a un órgano estatal sin establecerse un procedimiento. Finalmente, en Panamá la legislación indica que el procedimiento que sea adoptado debe estar en línea con los tratados internacionales.⁸⁶

c) Adoptar marcos normativos de protección

La acción e) del *Plan de Brasil* propone la adopción de marcos normativos (leyes, decretos o reglamentos administrativos) que garanticen la protección de las personas apátridas, de modo de dar plena operatividad a los derechos reconocidos en la *Convención de 1954* y otros tratados de derechos humanos.

A pesar de que Argentina, Costa Rica, Honduras, México y Nicaragua han regulado algunos aspectos concernientes a la residencia legal y la documentación, en general, los países americanos carecen de regulaciones comprensivas sobre protección. Por tal motivo, las resoluciones sobre apatridia de la OEA han llamado la atención sobre la importancia de contar con normativa interna a este fin.⁸⁷

En la actualidad, Argentina⁸⁸ cuenta con un proyecto de ley, en tanto Uruguay⁸⁹ desarrolló un proyecto que

aunque perdió estado parlamentario, será revisado y presentado con mejoras al Congreso en el 2016. Por su parte Brasil, que contaba con un anteproyecto de ley elaborado por el Ministerio de Justicia,⁹⁰ espera ahora regular la protección en el proyecto de ley de migraciones,⁹¹ al igual que Ecuador en su proyecto de ley de movilidad humana.⁹² A su turno, Panamá han avanzado en la elaboración de un anteproyecto de decreto, que continúa en estudio.

3. Resolución

a) Otorgar facilidades para la naturalización

La acción f) del *Plan de Brasil* recomienda facilitar la naturalización de las personas apátridas, de acuerdo con el Art. 32 de la *Convención de 1954*. Esta acción va en línea con la acción 6 del *Plan Mundial*, que también promueve facilitar a los refugiados y migrantes apátridas la adquisición de una nacionalidad.

Actualmente, la legislación de los países americanos no contempla facilidades para la naturalización. Sin embargo, Bolivia ha aprobado recientemente un reglamento que reduce significativamente los gastos asociados a la solicitud de naturalización.⁹³ México, contempla algunas facilidades para los refugiados.⁹⁴ Brasil, a su turno, ha eliminado el

requerimiento de renunciar a la nacionalidad de origen como requisito para solicitar la naturalización.⁹⁵

En vista de ello, es importante que los países de la región que están desarrollando marcos normativos de protección, siguiendo los proyectos de ley de Brasil y Ecuador, contemplen facilidades para la naturalización tales como: 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, y la no exigencia de una categoría de residencia legal determinada para presentar la solicitud (ej. residencia permanente).

b) Confirmar 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.

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.

c) Facilitar la restitución y recuperación de la nacionalidad

La acción h) del *Plan de Brasil* propone “[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”. Esta acción se relaciona con la Acción 1 del *Plan Mundial*, que promueve cambios en la legislación y políticas gubernamentales para reconocer como nacionales a personas que fueron excluidas de los criterios de nacionalidad y, de este modo, resolver las principales situaciones de apatridia existentes.

En las Américas, varios países no permiten renunciar a la nacionalidad, aunque en ciertos supuestos contemplan la suspensión de los derechos políticos para sus nacionales en el exterior. Otros permiten la renuncia siempre que la

Juan Ignacio Mondelli

Hacia la Erradicación de la Apatridia en América

persona no devenga apátrida. Facilitar la recuperación de la nacionalidad es relevante cuando la persona devino apátrida como consecuencia de la renuncia a su única nacionalidad, y no existen mecanismos para recobrarla automáticamente. Si bien la acción h) es una medida para resolver la apatridia, en primer lugar, los Estados deberían revisar su legislación para evitar que estos casos de renuncia lleguen a ocurrir.

La acción h) también se refiere a la restitución *automática* de la nacionalidad (*restablecimiento*) como una solución para los supuestos de privación arbitraria de la nacionalidad, en línea con los estándares internacionales generalmente aceptados.⁹⁶

En esta materia, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dicho que facilitar la naturalización no es la solución apropiada en instancias de denegación o privación arbitraria de la nacionalidad.⁹⁷ En la misma línea, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha dicho que, en estos supuestos, un Estado debe restituir en forma plena la nacionalidad. Para remediar la situación, el Estado debe adoptar medidas generales y automáticas para garantizar el derecho a la nacionalidad de las personas afectadas por la denegación o privación arbitraria. Los

“El Estado debe adoptar medidas generales y automáticas para garantizar el derecho a la nacionalidad de las personas afectadas por la denegación o privación arbitraria.”

mecanismos respectivos deben ser sencillos, claros, rápidos y justos, no pueden ser discrecionales o implementados en forma discriminatoria, y deben ser accesibles en términos económicos.⁹⁸

IV. Conclusión

Hemos identificado visto que la erradicación de la apatridia requiere tres cosas:

1. responder al problema con voluntad política y como una cuestión de principios, pues la apatridia corroe las bases sobre los que se asienta el derecho internacional y el Estado de Derecho (*visión de principios*);
2. implementar de las acciones del *Plan Mundial* y el *Plan de Brasil* que sean relevantes en cada país, pues ambos marcos estratégicos apuntan a la obtención de resultados concretos, evitando así que esta ambiciosa meta se reduzca a una

- aspiración o expresión de deseos (*visión programática*); y
 3. garantizar el derecho humano a una nacionalidad, a través de soluciones que sean respetuosas del derecho a la identidad, y que apunten a abordar el problema de la discriminación cuando sea la causa subyacente de la apatridia (*enfoque de derechos humanos*).
2. protegen a los refugiados y personas apátridas que lleguen a sus territorios;
 3. confirman la nacionalidad de aquellas personas con nacionalidad indeterminada y resuelven los casos de apatridia a través de acciones apropiadas de nacionalidades tales como como: la naturalización de migrantes y refugiados apátridas; la restitución automática de la nacionalidad a las personas que fueron privadas arbitrariamente de la misma, y; la recuperación de la nacionalidad a las personas que hubieran devenido apátridas como resultado de la pérdida o renuncia a la nacionalidad.⁹⁹

El *Plan de Brasil* es un hito histórico pues, por primera vez, los países del Caribe se unieron a los latinoamericanos para discutir, negociar y adoptar un plan de acción común que identifica los principales desafíos regionales y las acciones necesarias para enfrentarlos. El Plan de Brasil es también una herramienta clave para erradicar la apatridia en las Américas pues es el primer marco estratégico regional que incluye un capítulo sobre este tema. Finalmente, es la primera vez que los países expresan un compromiso de trabajar por la erradicación mundial de la apatridia.

En 2024, los países de América Latina y el Caribe podrán decir que alcanzaron la meta de erradicar la apatridia si:

1. su legislación y práctica sobre nacionalidad no origina nuevos casos de apatridia en la región (*prevención*);

La erradicación de la apatridia no sólo debe ser un horizonte pero, también un *imperativo* basado en la dignidad intrínseca de todo ser humano. En América están dadas las condiciones para terminar con la apatridia. Entonces, no sólo debemos hacerlo, también podemos lograrlo. El momento ha llegado. Comencemos hoy.

Los documentos y directrices sobre apatridia del ACNUR reseñadas pueden consultarse en www.acnur.org y www.unhcr.org.

Juan Ignacio Mondelli

Hacia la Erradicación de la Apatridia en América

¹ ACNUR, Plan de Acción Mundial para Acabar con la Apatridia: 2014-2024 (“Plan Mundial”), Ginebra, Noviembre de 2014. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (“ACNUR”) desarrolló el Plan Mundial en el marco de la campaña #Ibelong que promueve la erradicación mundial de la apatridia. Ver <http://www.unhcr.org/ibelong/es/>.

² ACNUR, António Guterres, *Out of the Shadows: Ending Statelessness in the Americas Event*, Washington, D.C., 18 de Noviembre de 2014, <https://www.youtube.com/watch?v=VAF3M-V8Hxf8>.

³ *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* (“Plan de Brasil”), adoptado en Brasilia, el 3 de diciembre de 2014, junto con la *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* (“Declaración de Brasil”).

⁴ El Art. 1.1 de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 (“Convención de 1954”) define el término “apatrida” como aquella “persona que no es considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación”.

⁵ Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados, Arts. 1 y 9, adoptado durante la Séptima Conferencia Internacional Americana, Montevideo, Uruguay, 26 de diciembre de 1933.

⁶ A nivel mundial, la mayoría de las poblaciones apátridas pertenecen a alguna minoría étnica o religiosa. ACNUR, *Aquí estoy, aquí pertenezco: la urgente necesidad de acabar con la apatridia infantil*, Noviembre de 2015, p. 6.

⁷ Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, “Erradicar: 1. tr. Arrancar de raíz.”, Edición del Tricentenario, <http://dle.rae.es/>. De igual modo, en inglés “eradicate” significa “to completely get rid of something such as a disease or a social problem” (deshacerse por completo de algo como una enfermedad o un problema social), Longman, *Dictionary of Contemporary English*, <http://www.ldoceonline.com/>

⁸ Corte IDH, *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 97-101.

⁹ *Caso de las Niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana*. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C No. 130, par. 140-2.

¹⁰ *Caso Gelman Vs. Uruguay. Fondo y Reparaciones*. Sentencia de 24 de febrero de 2011. Serie C No. 221, párr. 122-; *Caso Contreras y otros Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2011 Serie C No. 232*, párr. 128; y *Caso Fornerón e hija Vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de abril de 2012 Serie C No. 242, párr. 123. La Corte ha advertido que, dependiendo del caso, estos derechos deben interpretarse a la luz de la Convención sobre los Derechos del Niño.

¹¹ *Caso Gelman*, voto concurrente de Juez Bio Grossi.

¹² *Caso Gelman*, párr. 131 y 312.3.

¹³ Luego del *Caso Gelman*, es evidente el paso de la Corte Interamericana de un análisis centrado en la violación del derecho a una nacionalidad, autónomamente tutelado por la Convención

(*Caso Yean y Bosico*), a un análisis que abarca la problemática de la identidad individual (*Caso de Personas Dominicanas*).

¹⁴ *Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 282, par. 325.

¹⁵ *Caso de personas dominicanas*, par. 324.

¹⁶ Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), Art. 15; Declaración de los Derechos del Niño (1959), Principio 3; Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965), Art. 5.d.iii); Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), Art. 24.3; Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979), Art. 9; Convención sobre los Derechos del Niño (1989), Arts. 7 y 8; Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (1990), Art. 29; Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006), Art. 18. Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones forzadas (2006), Art. 25.4. A nivel de las Américas, Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948) Art. XIX, Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969), Art. 20.

¹⁷ Gerard-René De Groot, “Children, their right to a nationality and child statelessness”, in A. Edwards and L. van Waas (eds), *Nationality and Statelessness under International Law*, Cambridge University Press 2014, p. 145-148.

¹⁸ Alice Edwards, “The meaning of nationality in international law in the era of human rights: procedural and substantive aspects”, in A. Edwards and L. van Waas (eds), *Nationality and Statelessness under International Law*, Cambridge University Press 2014, p. 14-16.

¹⁹ En relación al Art. 7.2 de la Convención sobre los Derechos del Niño ver Jaap E. Doek, *The CRC and the Right to Acquire and to Preserve a Nationality*, *Refugee Survey Quarterly* (2006) 25 (3): 26-32, p. 28.

²⁰ ONU, Comité de Derechos Humanos, Observación General N° 17, Derechos del niño (artículo 24), párr. 8.

²¹ ONU, Informe del Secretario General, Repercusiones de la privación arbitraria de la nacionalidad en el disfrute de los derechos de los niños afectados, y leyes y prácticas vigentes en materia de accesibilidad de los niños a la adquisición de la nacionalidad, entre otros, del país en el que han nacido, si de otro modo serían apátridas, A/HRC/31/29, 16 de diciembre de 2015, p. 10.

²² ACNUR, Directrices sobre la apatridia N° 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, p. 11.

²³ *Yean y Bosico Vs. República Dominicana*, par. 140 y 142. Es importante advertir que la Corte se refirió al deber general de los Estados de prevenir la apatridia en un caso que involucraba un país signatario pero que no era Estado Parte en la Convención de 1961. Con ello, está claro que el deber general de prevenir la apatridia nace de los Arts. 1.1, 2 y 20 de la Convención Americana, y aplica con mayor razón a los países que sí son Estados Partes en la Convención de 1961.

Juan Ignacio Mondelli

Hacia la Erradicación de la Apatridia en América

²⁴ ACNUR, Directrices sobre la apatridia N° 4, supra nota 25, pár. 12; De Groot, supra nota 21, p. 147;

²⁵ Por lo general, la privación de la nacionalidad que conduce a la apatridia será arbitraria, a no ser que la decisión respondiera a un propósito legítimo y fuera proporcionada. ONU, Informes del Secretario General, Privación arbitraria de la nacionalidad, A/HRC/10/34, 26 de enero de 2009, pár. 51; Los derechos humanos y la privación arbitraria de la nacionalidad, Informe del Secretario General, A/HRC/13/34, 14 de diciembre de 2009, pár. 27.

²⁶ Por ejemplo, podría abarcar la situación de los niños expósitos, o la de aquellos nacidos a bordo de un buque o aeronave. Igualmente, podría comprender el caso del Art. 4 de la Convención de 1961, referido a los niños nacidos en el territorio de un Estado no Parte en la Convención de 1961, pero cuyo padre o madre es nacional de un Estado que sí es Parte en dicha Convención.

²⁷ Para el ACNUR, impedir la apatridia es un principio general del derecho internacional. A/HRC/10/34, Supra nota 28 , pár. 51.

²⁸ Declaración de Brasil, op. Cit. p. 3.

²⁹ Declaración de Brasil, pág. 5.

³⁰ Richard, Anne C., Assistant Secretary, Bureau of Population, Refugees, and Migration, Remarks at the UNHCR Event: Out of the Shadows: Ending Statelessness in the Americas, Washington, DC, 18 de Noviembre de 2014 (donde sostuvo la necesidad de poner fin a la apatridia como una forma de indignidad y de sufrimiento innecesario, que).

³¹ En 1952, por ejemplo, se elaboró un proyecto de convención específico sobre nacionalidad y apatridia. OEA, Comité Jurídico Interamericano, Dictamen y Proyecto de Convención sobre Nacionalidad y Condición de Apátridas, Río de Janeiro, 8 de Julio de 1952. Preparados en cumplimiento de la Resolución VII, No. 2, aprobada para el Consejo Interamericana de Jurisconsultos en su Primera Reunión celebrada en Río de Janeiro del 22 de mayo al 15 de junio de 1950.

³² Ver notas 42 y 43.

³³ Declaración de Brasilia Sobre la Protección de Personas Refugiadas y Apátridas en el Continente Americano, Brasilia, 11 de noviembre del 2010, pár. 7. La Declaración fue adoptada por 18 países: 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.

³⁴ Evento Intergubernamental a Nivel Ministerial sobre los Refugiados y los Apátridas, realizado en ocasión del 60° aniversario de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el 50° aniversario de la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961, Ginebra, 7 y 8 de diciembre 2011.

³⁵ 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 30° aniversario de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984 y del 60° 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”).

³⁶ Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas (1994), y Declaración y Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección de los Refugiados en América Latina (2004).

³⁷ ACNUR, Documento de Información, Conmemoración del 30° Aniversario de la Declaración de Cartagena “Cartagena +30”, en Memorias del Trigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados, Ecuador, 2015, p. 12-17.

³⁸ Plan de Brasil, Supra n XXX, capítulo sexto (programa “Erradicación de la Apatridia”, p. 17-18.

³⁹ No obstante, hay una multiplicidad de razones que justifican la adhesión, ver 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.

⁴⁰ 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.

⁴¹ 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.

⁴² 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.

⁴³ Declaración de Brasilia Sobre la Protección de Personas Refugiadas y Apátridas en el Continente Americano, Brasilia, 11 de noviembre del 2010, párr. 7. La Declaración fue adoptada por 18 países: 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.

⁴⁴ 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 60° aniversario de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el 50° aniversario de la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961, Ginebra, Palacio de las Naciones, 7 y 8 de diciembre 2011.

⁴⁵ ACNUR, Compromisos 2011 - Evento Intergubernamental a Nivel Ministerial sobre los Refugiados y los Apátridas, Ginebra, mayo de 2012, párr. 34.

⁴⁶ *Intervención del Embajador Alejandro Marisio Cugat, Director General de Asuntos Consulares y de Inmigración, Ministerio de Relaciones Exteriores, Brasil, 3 de Diciembre de 2014. El 6 de noviembre de 2015, se adoptó el Instructivo Presidencial N° 5, Líneas e Instrucciones para la Política Nacional Migratoria*, indicando que el Consejo de Política Migratoria y su Consejo Técnico deberán promover la adhesión a ambas convenciones.

Juan Ignacio Mondelli

Hacia la Erradicación de la Apatridia en América

⁴⁷ Immigration and Nationality Act (INA), Sección 349(a)(5) (8 U.S.C. 1481(a)(5)). La ley contempla la pérdida de la nacionalidad a causa de la renuncia voluntaria formalizada ante un funcionario diplomático o consular. Como informa el Departamento de Estado, la renuncia puede convertir a dichas personas 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]. El Art. 7.1.a) de la Convención de 1961 dispone que la renuncia debiera ser efectiva sólo si el interesado tiene o adquiere otra nacionalidad.

⁴⁸ El Art. 94.1 de la Constitución (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.

⁴⁹ De acuerdo al Art. 37.B).II de la Constitución y el Art. 27 de la Ley de Nacionalidad (1998) (última reforma publicada DOF 23/04/2012), la nacionalidad mexicana por naturalización se pierde por residir durante cinco años continuos en el extranjero.

⁵⁰ 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.

⁵¹ ACNUR, Nota conceptual sobre igualdad de género, leyes sobre nacionalidad y apatridia, 7 de marzo de 2014, p. 7. En 2014, Surinam eliminó la discriminación de género en su ley de nacionalidad. Ley del 12 de septiembre de 2014, modificatoria de la Ley del 24 de noviembre de 1975, que regula la nacionalidad y la residencia de Surinam (1975 GB no. 171, modificada por la SB. 2002 no. 22). Ver UNHCR applauds Suriname for ensuring gender equality in nationality laws, Comunicado de Prensa, 25 de julio de 2014.

⁵² UNHCR, UN refugee agency salutes Bahamas shift to ensure gender equality on citizenship, Washington, DC, 10 March 2016.

⁵³ UNHCR, Joint Statement of support in the lead-up to the Bahamian Constitutional Referendum, 1 de junio de 2016, <http://goo.gl/U3jeIY> (accedido el 8 de junio de 2016).

⁵⁴ 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”.

⁵⁵ El artículo 146.3 de la Constitución Política (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”.

⁵⁶ Servicio de Registro Civil e Identificación, Dirección Nacional, Resolución Exenta N° 102, de 20 de marzo de 2015, sobre inscripción de nacimiento con anotación de hijo de extranjero transeúnte y deja sin efecto resoluciones N° 3.207 y N° 3.509 exentas, de 2014; Resolución Exenta N° 3.207, Instruye sobre anotación que indica, del 1 de septiembre de 2014; Resolución Exenta N° 3.509, Complementa la resolución Exenta N° 3.207, del 9 de septiembre de 2014.

⁵⁷ El Anteproyecto de Ley de Migración que está siendo elaborado por el Departamento de Extranjería y Migración (DEM) contemplaría una definición de transeúnte limitada, en línea

con las reglamentaciones administrativas aprobadas en 2014 y 2015. Igualmente, existe un proyecto de ley que “Establece [una] Ley Interpretativa del Artículo 10 de la Constitución Política de la República, en Materia de Nacionalidad de los Hijos de Extranjeros Nacidos en Chile”. (Boletín N° 9831-07), enero de 2015, que sigue la misma dirección.

⁵⁸ Registraduría Nacional del Estado Civil, Circular N° 59, Directrices a Fin de Establecer la Inscripción en el Registro Civil de Nacimiento de los Hijos de Extranjeros Nacidos en Colombia para Efectos de Demostrar la Nacionalidad, del 26 de Marzo de 2015.

⁵⁹ 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.

⁶⁰ 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.

⁶¹ 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 en la erradicación del subregistro.

⁶² 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, pág. 14.

⁶³ Ver nota 47.

⁶⁴ 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 el depósito del instrumento de ratificación respectivo.

⁶⁵ 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 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, pág. 18.

⁶⁶ 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, pág. 6.

⁶⁷ 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).

⁶⁸ Al momento de adhesión a la Convención de 1954, 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 Estados Partes lo observó.

Juan Ignacio Mondelli

Hacia la Erradicación de la Apatridia en América

⁶⁹ ACNUR, Manual del ACNUR, párr. 58.

⁷⁰ 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.

⁷¹ *Ibid.*, párr. 86.

⁷² *Ibid.*, párr. 96.

⁷³ *Ibid.*. Nota 169; ACNUR, Manual del ACNUR, párr. 118-119.

⁷⁴ ACNUR, Compromisos 2011, nota 46, p. 56.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 91-92.

⁷⁶ *Ibid.*, p. 103.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 126.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 61.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 101.

⁸⁰ Decreto por el que se expide el Reglamento de la Ley de Migración, Diario Oficial, 28 de septiembre de 2012, Arts. 149 y ss.

⁸¹ Ley 8764, Ley General de Migración y Extranjería, del 4 de agosto del 2009, Art. 13.19 y Art. 110.

⁸² Decreto Ejecutivo 39620 del 7 de abril de 2016, Reglamento para la Declaratoria de la Condición de Persona Apátrida.

⁸³ Decreto Supremo 1440 (2012), Reglamento de la Ley 251 (2012) sobre “Protección a Personas Refugiadas”, Disposición Transitoria Única.

⁸⁴ Decreto N° 208-2003, Ley de Migración y Extranjería, del 12 de diciembre de 2013, Art. 54.

⁸⁵ Ley 761, Ley general de Migración y Extranjería, 28 de junio de 2011, Art. 40; y Decreto 31/2012, Reglamento de la Ley 761, del 20 de Septiembre de 2012, Art. 74.

⁸⁶ Ley 3 (2008), que crea el Servicio Nacional de Migración, la Carrera Migratoria y dicta otras disposiciones, Art. 23.

⁸⁷ 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.

⁸⁸ Proyecto de Ley General de Reconocimiento de la Condición de Apátrida, del 8 de abril de 2015, Expediente S-1003-15.

⁸⁹ Cámara de Representantes, Carpeta N° 2146, Repartido N° 1094, Marzo de 2013.

⁹⁰ Anteproyecto de Ley, sobre “*Institui o Estatuto de Proteção da Pessoa Apátrida, altera a Lei n.º 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*”, Ministerio de Justicia, Setiembre de 2014.

⁹¹ Proyecto de Ley, Institui a Lei de Migração, PL 2516-2015, Agosto de 2015.

⁹² Asamblea Nacional, Proyecto de Ley Orgánica de Movilidad Humana, del 16 de julio de 2015, Trámite n° 219452. El proyecto se refiere expresamente a la erradicación de la apatridia, al establecimiento de un procedimiento de determinación de la apatridia y al otorgamiento de facilidades para la naturalización de las personas apátridas, entre otros temas relevantes para la apatridia.

⁹³ Ministerio de Gobierno, Resolución Ministerial N° 050/2016, 9 de Marzo de 2016.

⁹⁴ Reglamento de la Ley de Nacionalidad, Nuevo Reglamento publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de junio de 2009. Última reforma publicada DOF 21/03/2013.

⁹⁵ Decreto 8.757, Altera o Decreto nº 86.715, de 10 de dezembro de 1981, para dispor sobre a situação jurídica do estrangeiro na República Federativa do Brasil, 10 de mayo de 2016. Aunque esta medida no implica por sí una facilidad para la naturalización de las personas apátridas, si puede contribuir a prevenir la apatridia en ciertos casos.

⁹⁶ 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 N° 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.

⁹⁷ Caso de personas dominicanas, párr. 324.

⁹⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Informe sobre la situación de los derechos humanos en la República Dominicana, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 45/15, 31 de diciembre de 2015, par. 330 y 331.4.

⁹⁹ Plan de Brasil, p. 17.

Sobre el autor

Juan Ignacio Mondelli



Juan Ignacio Mondelli es Oficial Regional de Protección (Apatridia), Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Unidad Legal Regional para las Américas, tras haberse desempeñado como Oficial Nacional de Protección de la Oficina Regional del ACNUR para el sur de América Latina (2003-2013) (Buenos Aires, Argentina).

Es abogado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires con la orientación de derecho público (sub orientaciones en derecho internacional y derecho administrativo).

LLM (Southwestern Law School, Los Angeles, USA) (2012), becario Fulbright – Sideman (2011 – 2012).