

# Apatridia y nacionalidad en América Latina

## Aportes Andinos

Revista electrónica de derechos humanos

Programa Andino de Derechos Humanos (PADH)

Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador

No. 29, Apatridia y derechos humanos

Tema Central

Julio 2011

Juan Carlos Murillo González \*  
Costa Rica

### Resumen:

Esta presentación sobre apatridia y nacionalidad en América Latina, se refiere básicamente a tres aspectos fundamentales, que son: 1) ¿Cuál es el mandato del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) con respecto a la Apatridia?; 2) ¿Cuáles son los estándares regionales para la protección de los apátridas y que ha dicho con respecto a éstos el Sistema Interamericano de protección de derechos humanos; y 3) ¿Dónde estamos con respecto a la ratificación de los instrumentos internacionales a materia de apatridia en este continente?

**Palabras clave:** Apatridia, nacionalidad, refugio, ACNUR, derechos, América Latina, Corte Interamericana de Derechos Humanos

### 1. Mandato de ACNUR y apatridia

Permítame comenzar reiterando que inicialmente la intención de la comunidad internacional era que la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 fuera un protocolo facultativo de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, es decir la comunidad internacional, en esa época, asumía como grupos vulnerables tanto a los refugiados como a los apátridas y reconocía la vinculación que podía existir entre uno y otro fenómeno.

Ciertamente la Convención de 1951 habla de refugiados apátridas, pero era necesario adoptar otro instrumento internacional que viniera a regular una condición jurídica para aquellos apátridas que no tienen un temor fundado de persecución; sin embargo en 1951, no fue posible generar el consenso que permitiera adoptar un protocolo facultativo y eso explica porque 3 años después, se adopta un convenio internacional específico para regular el estatuto de los apátridas.

También es interesante observar que no fue sino hasta 1974 que la Asamblea General de Naciones Unidas pidió al ACNUR ocuparse del tema de los apátridas y básicamente le solicitó, con base al artículo 11 de la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961, que promoviera la ratificación y adhesión a las convenciones de apatridia y en particular que apoyara la identificación de las personas apátridas para que su estatuto pudiera ser reconocido.

De una manera más amplia, en 1976 se encomendó al ACNUR asumir un papel más protagónico con respecto a la identificación, protección y prevención de la apatridia; pero no fue sino hasta 1996, que la Asamblea General de las Naciones Unidas otorgó al

ACNUR el mandato general de brindar protección a los apátridas. Por lo tanto, hace tan solo 15 años el ACNUR tiene un mandato general para ocuparse de los casos de apátridas. Por eso el día de hoy es realmente simbólico para nosotros y somos afortunados porque tradicionalmente no tenemos muchas oportunidades ni en las Américas, ni en otras esferas a nivel internacional, de hablar de un tema del que en realidad se conoce poco, no obstante que afecta, como se ha dicho aquí, a por lo menos a 12 millones de personas.

## 2. Situación regional y apatridia

En el caso de América Latina, debemos plantearnos si es posible que teniendo una regulación rigurosa, si se reconoce ampliamente el *ius solis* y el *ius sanguinis*, ¿puedan existir situaciones que den lugar a la apatridia? Si la respuesta es afirmativa, ¿cuáles son esos casos?, ¿dónde se ubican y en qué forma como continente, como región estamos previniendo o apoyando que esas personas tengan acceso a una nacionalidad?

Existen por lo menos 4 situaciones específicas debidamente documentadas en virtud de las cuales, en las Américas existe un riesgo patente de que una persona pueda convertirse en apátrida, no obstante la generosa regulación del derecho a la nacionalidad que tenemos, que reconoce tanto el derecho de suelo como el de la sangre (*ius solis* y *ius sanguinis*). Estas situaciones son: *registro civiles deficientes*, los registros civiles no necesariamente funcionan de forma efectiva en cada uno de nuestros países. Por lo tanto, no solamente hay que considerar si un país aplica uno de los principios indicados, ya sea el *ius solis* o *ius sanguinis* o una combinación de ambos, sino que también es particularmente importante que el registro civil funcione de manera adecuada y sobre todo, que los registradores civiles interpreten adecuadamente las disposiciones constitucionales y las leyes del país. Es necesario garantizar que las poblaciones de escasos recursos y que viven en áreas rurales tendrán acceso efectivo a los registros civiles. Las interpretaciones restrictivas de las disposiciones relativas a la inscripción de nacimientos, como requisito para la adquisición de la nacionalidad, pueden ir más allá de lo que señalan cada una de nuestras constituciones o legislaciones en materia de nacionalidad. Esta situación puede afectar tanto a las personas extranjeras que podrían necesitar protección internacional, como también a nuestros propios nacionales, a quienes se les podría condenar a una situación de apatridia. Piensen ustedes en cuántas personas no han podido registrar su nacimiento en un país de las Américas, por no tener los recursos económicos, por no poder movilizarse hasta al registro civil.

Las *poblaciones que nacen y viven en las regiones fronterizas* son el segundo grupo particularmente vulnerables a la no inscripción de sus nacimientos, particularmente cuando en razón de su movilidad cruzan frecuentemente una frontera internacional y realizan actividades laborales temporales en uno u otro país. Hoy muchas personas que, no obstante nacieron en un territorio americano, con padres americanos o latinoamericanos, no tienen un registro de nacimiento que les acredite como tal. Por ejemplo, en Costa Rica, recuerdo mi vivencia personal, cuando mi maestra de la primaria me decía: *recuerda siempre el número que te han asignado al momento de nacer porque ese número te va acompañar durante toda tu vida*. En tú cédula, en tú pasaporte, en tú licencia de conducir. En mi caso ese número es el 2-394-432, eso implica que yo nací en la provincia número 2 de mi país, Alajuela, y que estoy inscrito en el tomo de nacimientos número 394 de la provincia de la Alajuela y que mi nacimiento consta específicamente en la página o folio 432. Esto hace que una vez que muera, habrá igualmente una anotación al margen de la página o folio 432, donde constará la fecha de mi defunción. Igualmente al momento que nacieron mis hijos, no solamente para poder salir el hospital he tenido que cancelar la factura correspondiente a los gastos médicos y los honorarios del médico, sino que mostrado a las autoridades correspondientes que tengo la boleta amarilla donde consta fehacientemente que el nacimiento de mis hijos han sido inscritos en la oficina auxiliar del registro civil que funciona en el mismo hospital, de lo contrario no puedo abandonar dicho lugar.

En estos casos estamos hablando de un contexto urbano, pero ¿qué pasa con todos

esos niños que nacen en zona fronteriza?, dónde no existe médico, dónde no hay oficiales del registro civil, dónde las madres han sido asistidas por parteras o comadronas y dónde eventualmente por la lejanía de los lugares no llega el registro civil, esto explica por qué en las Américas tenemos muchos nacimientos que no han sido debidamente inscritos. Por lo tanto, esos niños podrían estar en riesgo de ser apátridas.

También pensemos en áreas fronterizas en disputa entre nuestros países. Los límites de los países americanos no están completamente definidos en algunos casos. Piensen ustedes en la disputa territorial que mantienen Venezuela y Guyana, por ejemplo. ¿Qué pasa con esos niños que nacen en la línea fronteriza o en un territorio en disputa? Piensen en lo que sucedía antes de la finalización de la I y II Guerra Mundial, en el caso de Francia, en particular Alsacia y Lorena, que dependiendo de quien ganase la guerra tendrían que hablar alemán o hablar francés, para que finalmente después de la II Guerra Mundial convirtiese plenamente en territorio francés. La nacionalidad y el idioma podrían depender de quién ganase la guerra. Hay algunos territorios en el caso de las Américas que están en disputa y en ellos nace población. El resultado de esa disputa determinará cuál será la nacionalidad a la que puedan acceder estas personas.

Una tercera situación particularmente importante en el caso de las Américas es el de las *poblaciones afro-descendientes* y *poblaciones indígenas* que comparten territorios colectivos o ancestrales; en este último caso, generalmente divididos por la línea fronteriza que han trazado los distintos gobiernos. ¿Qué pasa con esas comunidades binacionales? ¿En qué medida tienen acceso a una doble nacionalidad? ¿En qué medida tienen acceso a una doble identificación de ambos lados de la frontera? ¿Cómo se explica a estas comunidades el hecho de que sus territorios ancestrales han sido divididos por fronteras internacionales?

Estas son algunas de las preguntas que como ACNUR igualmente tenemos en esta región, particularmente porque los preceptos constitucionales pueden ser muy generosos, pero en la práctica no sabemos cómo se ejerce ese derecho de las poblaciones a tener o no una doble nacionalidad.

Cuando hablamos de apatridia o acceso a una nacionalidad, tenemos que tener presente que existen poblaciones vulnerables en el continente y aquí en particular quisiera resaltar la situación de los afro-descendientes y los pueblos indígenas. ¿En qué medida el registro civil espera que nosotros vayamos a registrar los nacimientos o brinda las facilidades para que los registradores lleguen hasta las poblaciones? ¿Cuál es el costo de la inscripción de los nacimientos? ¿Cuánto dinero tienen las poblaciones afrodescendientes e indígenas para pagar esa inscripción y obtener su documentación? Y aquí llama particularmente la atención la situación de los indígenas del altiplano en Guatemala, en el cual hay comunidades enteras que no hablan español. Por su cosmovisión nadie puede negar su existencia física, saben que viven en determinadas comunidades, en un país que tiene un determinado nombre; pero no entienden, ni han aprehendido el por qué se necesita una documentación para demostrar que tienen una nacionalidad.

Una cuarta situación se refiere a los *niños hijos de personas extranjeras en situación migratoria irregular en un país*. Ciertamente hay un cuarto grupo particularmente afectado por situaciones que pueden generar apatridia en el continente que son los migrantes irregulares o indocumentados. Existe mucha resistencia de parte de los registradores civiles que tienen que inscribir nacimientos de hijos de migrantes en situación irregular. ¿Cuáles son los principios que rigen de adquisición de la nacionalidad en las Américas? Nuevamente el principio del suelo y el derecho de sangre. Por lo tanto si el niño ha nacido en territorio ecuatoriano, es ecuatoriano independientemente de cuál sea la condición migratoria de sus padres.

Quizás el caso más grave es el de niños hijos de padres haitianos y de origen haitiano nacidos en República Dominicana, cuyos padres tienen una condición migratoria irregular, es decir no tienen una documentación migratoria que les permita acreditar una estancia legal en el país. No obstante que el país reconoce la nacionalidad por el derecho

al suelo, al igual que el resto de países de las Américas, existen algunas prácticas en virtud de las cuales de manera discriminatoria se priva del acceso a la nacionalidad a estas personas. La falta de acceso a la nacionalidad que afecta a niños de padres haitianos o de origen haitiano, nacidos en la República Dominicana, ha sido analizado por los órganos de protección de derechos humanos del Sistema Interamericano contra República Dominicana.

### **3. Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos y los temas de nacionalidad y apatridia**

En el caso de las Américas no sólo deberíamos tener una aplicación generosa de los principios del derecho al suelo, el derecho a la sangre, sino que tendríamos que tener presente cuáles son los estándares regionales de protección de los derechos humanos y particularmente que ha dicho la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en materia de nacionalidad y apatridia.

Existen algunas situaciones en que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha tenido que referirse al tema de apatridia. Cuando hablamos de nacionalidad nos referimos tanto al vínculo legal que existe entre una persona con un Estado como al vínculo jurídico, al tenor de lo que señala la Corte Interamericana, de un individuo con un Estado determinado que implica lealtad, fidelidad pero también determinadas obligaciones del Estado como el derecho, incluso estando en el extranjero de brindarle protección diplomática.

Se aplican varios principios para adquirir la nacionalidad: los más conocidos el *jus solis*, *jus sanguinis*, pero igualmente podemos adquirir la nacionalidad en virtud del matrimonio, una persona puede optar por la nacionalidad del cónyuge o igualmente podemos adquirir la nacionalidad a través de una residencia prolongada, al reunir los requisitos que establece la ley de naturalización y optar por adquirir una nacionalidad a través del proceso de naturalización.

En esta región, nuestras Constituciones, nuestras leyes establecen de manera clara cómo se adquiere, cómo se puede cambiar, y cómo se pierde la nacionalidad. Corresponde a cada Estado definir, de acuerdo a su marco normativo interno, estos aspectos relativos a la nacionalidad. Sin embargo, en la Opinión Consultiva No.4, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, formulada por Costa Rica respecto de modificaciones a su ley de naturalización, la Corte fue sumamente clara en decir que es un derecho soberano del Estado, el decir ¿Cómo se adquiere? ¿Cómo se cambia? o ¿Cómo se pierde la nacionalidad?, pero ese derecho soberano del Estado, está limitado por el derecho internacional y en el caso de esta región por la Convención Americana de Derechos Humanos.

El marco jurídico internacional para la adquisición de la nacionalidad y la prevención de la apatridia está dado por distintos instrumentos internacionales, tanto de derechos humanos como instrumentos específicos para la protección de apátridas, en particular la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 y la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961, pero igualmente en esta región resultan aplicables la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 o Pacto de San José y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948, adoptada 6 meses antes de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

La Declaración Americana de 1948 regula el derecho a la nacionalidad en el artículo 19, y dice de manera inequívoca que toda persona tiene en este continente la nacionalidad que legalmente le corresponde, que tiene derecho a cambiarla si es que así lo desea por la de cualquier otro país que esté dispuesto a otorgarla. Como se puede ver, el derecho a la nacionalidad está regulado de manera amplia. Todos los que nacemos en este continente tenemos derecho a obtener una nacionalidad.

Pero también la Convención Americana sobre Derechos Humanos regula el derecho a la

nacionalidad, en el art. 20, y nuevamente de manera categórica, establece que todos tenemos derecho a una nacionalidad, que debemos tener acceso a esa nacionalidad, en el territorio del Estado en el cual nacemos, salvo que eventualmente podamos tener derecho a obtener otra nacionalidad, pero aún más importante es que a nadie se le privará arbitrariamente de esa nacionalidad o al derecho a cambiarla.

Ya nos hemos referido al marco conceptual y en términos generales al mandato que tiene el ACNUR en materia de apátridas, pero cabe preguntarse cómo se ve reflejada esa voluntad política de proteger a los apátridas en este continente. El tema ha comenzado a ser debatido en el foro multilateral regional por excelencia, que es la Organización de Estados Americanos (OEA), a través de una resolución adoptada por la Asamblea General del 2010 y reiterada por la Asamblea General de este año, realizada en junio de 2011 en San Salvador. Así por primera vez la OEA comienza a discutir temas de apatridia y la necesidad de adoptar determinadas respuestas, una de ellas, el hecho de promover una ratificación mayor de los instrumentos internacionales en materia de apatridia. Igualmente la OEA adoptó un programa interamericano de registro universal, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, UNICEF y Plan Internacional.

Los órganos de protección de derechos humanos del Sistema Interamericano se han referido al tema de la nacionalidad en los siguientes casos:

a. Caso Castillo Petrucci contra Perú.

La Corte Interamericana señaló que la nacionalidad es ese vínculo jurídico y político que nos une a un Estado que exige lealtad y fidelidad, pero que también exige determinadas obligaciones por parte del Estado y entre ellas brindarnos protección consular y/o protección diplomática.

b. Opinión Consultiva No. 4, a solicitud de Costa Rica.

En la Opinión Consultiva No. 4, la Corte señaló que los Estados tienen derecho a regular, como parte de su soberanía, la nacionalidad como vínculo jurídico que une a un individuo con un Estado, así el cómo se lo puede cambiar o perderlo, pero no se trata de una atribución discrecional del Estado, sino que existen límites dados por los propios instrumentos de derechos humanos, en nuestro caso por la Declaración Americana de Derechos y Deberes del hombre y la Convención Americana de derechos humanos.

c. Caso Ivcher Brostein contra Perú.

Durante el régimen de Fujimori en Perú, se intentó privar de nacionalidad a una persona de origen israelí, precisamente porque esa persona tenía un medio de comunicación que ejercía oposición a las políticas del Gobierno. La persona fue privada de su nacionalidad y el Señor Brostein llevó el caso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En su fallo, la Corte de manera inequívoca señaló que en este continente nadie puede ser privado de manera arbitraria de su nacionalidad y si un Estado tiene reservas o preocupaciones respecto de cómo una persona obtuvo su nacionalidad, en todos los casos habrá que brindarle toda las garantías del debido proceso, reguladas en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos

d. Caso Yean y Bosico contra República Dominicana.

El caso más paradigmático que habla específicamente del tema de apatridia es el de las niñas Yean y Bosico contra República Dominicana. El caso fallado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos se refiere tanto a la situación de vulnerabilidad en el cual se colocó a estas niñas al negárseles la inscripción de su nacimiento, y de ahí no pudieron tener acceso a la escuela, a la salud, a la documentación personal y al reconocimiento de su personalidad jurídica, debido al hecho que sus padres tenían una situación de irregularidad migratoria y se asumía que dicha condición era hereditaria. Esto quiere decir que si bien es cierto que los padres pudieron haber ingresado de manera irregular a la República Dominicana o a cualquier otro Estado americano, no se puede esperar, en un continente en el cual se dice que las personas tienen derecho a la nacionalidad, particularmente en el Estado donde nacen, privarles de ese derecho y pretender que hereden la condición migratoria irregular de sus padres.

e. Caso Gelman contra Uruguay.

En un caso reciente la Corte Interamericana tuvo la oportunidad de referirse al tema de la nacionalidad respecto de una niña nacida en territorio uruguayo de una madre argentina secuestrada durante su estado de embarazo por agentes de seguridad en Argentina y llevada contra su voluntad a Uruguay donde nació su hija. La Corte señala que no sólo se trata de que las personas tengan acceso a una nacionalidad sino igualmente que se les proteja contra la privación arbitraria del derecho a una nacionalidad determinada. Aunque la niña nació en territorio uruguayo y adquirió la nacionalidad uruguaya, en realidad le correspondía por derecho la nacionalidad argentina. Se trata de un desarrollo más progresivo porque no solamente es el hecho de garantizar que yo tenga la nacionalidad del país en el cual he nacido, sino que se me proteja con respecto al derecho de obtener la nacionalidad del país de nacionalidad de mis padres, particularmente en un caso en el cual se dio un secuestro internacional.

#### 4. Consideraciones finales

Podemos afirmar que no obstante que hablamos de un continente generoso que garantiza que los ciudadanos tengan derecho a la nacionalidad a través de la aplicación de los principios del *ius solis* y *ius sanguinis*, no deja de llamar la atención que sólo 14 Estados americanos sean partes de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 y apenas 7 de la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961. Aquí es cuando uno se pregunta si existen situaciones en este continente que podrían dar lugar a la apatridia. ¿Están suficientemente conscientes nuestros Estados sobre la necesidad de ratificar esos instrumentos internacionales para la protección de apátridas y los riesgos de crear situaciones que den lugar a la apatridia en este continente? Igualmente es interesante observar que existen muy pocas normativas internas que regulan aspectos relativos a la apatridia, en particular el procedimiento para determinar condición de apátrida. Algunas veces esta determinación recae en el Ministerio de Relaciones Exteriores, como en Costa Rica, o en el Ministerio de Gobernación o Interior, como Honduras o en la Dirección Nacional de Migraciones, como Argentina.

Es menester por lo tanto, promover al interior de cada Estado la ratificación de la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961.

---

\* Licenciado en Derecho y Notario Público, Universidad de Costa Rica, Asesor Jurídico Regional y Jefe de la Unidad Legal Regional de la Oficina del ACNUR para las Américas

**Programa Andino de Derechos Humanos, PADH**  
**Toledo N22-80, Edif. Mariscal Sucre, piso 2**  
**Apartado Postal: 17-12-569 • Quito, Ecuador**  
**Teléfono: (593 2) 322 7718 (593 2) 322 7718**  
**• Fax: (593 2) 322 8426**  
**Correo electrónico: padh@uasb.edu.ec**