

Prevención y reducción de la apatridia. Convención para reducir los casos de apatridia de 1961

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
Agosto 2011

ACNUR *

Resumen: La Convención para Reducir los Casos de Apatridia es una importante herramienta para afrontar este problema. Muchos Estados ya tienen legislación acorde con las disposiciones de la Convención y su implementación es de bajo costo. Y aunque son pocos los Estados Partes de este instrumento, este empieza a tener resultados, el presente documento brinda una serie de pautas para su aplicación y a la vez hace un llamado para que cada vez más países sean parte de esta Convención.

Palabras clave: Apatridia, movilidad humana, instrumentos internacionales de derechos humanos, protección estatal.

Promoción del derecho a la nacionalidad

La nacionalidad es un vínculo jurídico entre una persona y un Estado. La nacionalidad brinda a las personas un sentido de identidad, pero más importante aún, les permite el ejercer una amplia variedad de derechos. Por lo tanto, la falta de nacionalidad, la apatridia, puede perjudicar y en algunos casos devastar la vida de las personas afectadas.

El artículo 15 de la Declaración Universal de Derechos Humanos afirma que “toda persona tiene derecho a una nacionalidad”. Con estas palabras, la comunidad internacional reconoció que todas las personas, en todas partes del mundo, deben tener un vínculo jurídico de nacionalidad con un Estado. En otras palabras, el derecho internacional dice claramente que la apatridia se debe evitar.

A pesar de este firme compromiso internacional, han seguido surgiendo nuevos casos de apatridia. Abordar la apatridia todavía constituye un importante desafío en el siglo XXI. En la actualidad hay aproximadamente 12 millones de personas apátridas en el mundo.

Los Estados son responsables de conceder la nacionalidad. Cada Estado establece los criterios para la concesión y el retiro de la nacionalidad en su legislación interna. Por lo tanto, son los Estados los que deben tomar medidas, ya sea solos o en cooperación con otros Estados, para garantizar que todas las personas tengan una nacionalidad.

Aunque la Declaración Universal de Derechos Humanos confirma que toda persona tiene derecho a una nacionalidad, no establece la nacionalidad específica a la que una persona tiene derecho. Esta ausencia de reglas claras puede generar apatridia. Por esta razón, los Estados desarrollaron una serie de normas adicionales que fueron aprobadas en 1961 en la Convención para Reducir los Casos de Apatridia (“Convención de 1961”), en reconocimiento de la necesidad de promover la cooperación y los acuerdos

internacionales para prevenir y reducir la apatridia.

Un creciente número de Estados está recurriendo a la Convención de 1961 para obtener orientación sobre cómo cumplir con su obligación internacional de prevenir la apatridia. Aunque al 1 de enero de 2010 la Convención de 1961 solo tenía 37 Estados Partes, la influencia de sus disposiciones es mucho más amplia porque muchos Estados han tomado elementos de la Convención para incluirlos en su legislación sobre nacionalidad.

¿Por qué la nacionalidad es importante?

La nacionalidad proporciona a las personas un sentido de identidad y es fundamental para la plena participación en la sociedad. Generalmente, cuando las personas no tienen nacionalidad son excluidas de los procesos políticos porque no tienen derecho al voto. Además, sólo los ‘ciudadanos’ tienen el derecho irrestricto a entrar y residir en un país en virtud del derecho internacional. De este modo, los apátridas pueden terminar sin ningún tipo de estatuto residencial o, peor aún, en detención prolongada. La apatridia también causa dificultades en diversas áreas, desde los viajes al acceso a la educación y a la atención de salud. La apatridia impide que las personas desarrollen su potencial y puede tener graves repercusiones en la cohesión social y la estabilidad; incluso puede originar tensión en la comunidad y desplazamiento. La prevención y la reducción de la apatridia son una manera efectiva de hacer frente a una de las causas de tales problemas.

¿Por qué es importante la Convención de 1961 actualmente?

A pesar que desde hace mucho tiempo se ha entendido que la apatridia debe evitarse y que este objetivo sólo puede lograrse mediante la cooperación internacional, muchos Estados todavía tienen que tomar medidas para asegurar que todos disfruten del derecho a una nacionalidad. Debido a los diferentes enfoques adoptados por los Estados con respecto a la adquisición y pérdida de la nacionalidad, algunas personas “quedan al margen” y se convierten en apátridas. Por lo tanto, es esencial establecer normas comunes para abordar tales vacíos. La Convención de 1961 es el único instrumento universal que elabora salvaguardas claras, detalladas y concretas para garantizar una respuesta justa y adecuada a la amenaza de la apatridia. La adhesión a la Convención de 1961 prepara a los Estados para que puedan evitar y resolver las controversias relacionadas con la nacionalidad, y movilizar el apoyo internacional para afrontar debidamente la prevención y la reducción de la apatridia. Un mayor número de Estados Partes también ayudaría a mejorar la estabilidad y las relaciones internacionales mediante la consolidación de un sistema de normas comunes.

¿Cómo ayuda la Convención de 1961 a prevenir la apatridia?

¿Cuándo se aplica la convención de 1961?

La Convención de 1961 establece normas para conceder o no privar de la nacionalidad *solamente* si la persona en cuestión pudiera convertirse en apátrida. En otras palabras, las disposiciones de la Convención de 1961 ofrecen salvaguardas cuidadosamente detalladas contra la apatridia que deben ser implementadas por los Estados a través de su legislación sobre nacionalidad, sin especificar los parámetros adicionales de dicha legislación. Más allá de estas pocas y simples salvaguardas, los Estados son libres de elaborar el contenido de su legislación sobre nacionalidad. Sin embargo, esas normas deben ser coherentes con otras normas internacionales sobre nacionalidad.

¿Cómo puede la convención de 1961 ayudar a los estados a reducir la apatridia?

Mediante la aplicación de las salvaguardas elaboradas en la Convención de 1961 a una persona que de otro modo sería apátrida, los Estados pueden *prevenir* el surgimiento de nuevos casos de apatridia. Sin embargo, las disposiciones de la Convención de 1961 son igualmente relevantes en la labor de *reducir* la apatridia.

Esto se logra de dos maneras. En primer lugar, la prevención de la apatridia, con el tiempo, conduce a su reducción. En segundo lugar, al poner su legislación interna en línea con las garantías detalladas en la Convención de 1961 con el fin de prevenir la futura apatridia, se anima a los Estados a aprovechar esta oportunidad para *reducir* la

apatridia. Por ejemplo, los Estados pueden aplicar retroactivamente las salvaguardas introducidas recientemente y en consecuencia permitir que las personas apátridas adquieran la nacionalidad.

¿Qué le solicita la convención de 1961 a los Estados?

Son cuatro las principales áreas donde la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961 proporciona salvaguardas concretas y detalladas que los Estados deben implementar a fin de prevenir y reducir la apatridia. El ACNUR puede ofrecer asistencia técnica para ayudar a los Estados a velar por que estas salvaguardas se reflejen en su legislación sobre nacionalidad y en la praxis.

- Medidas para evitar la apatridia de los niños. Los artículos 1 a 4 se refieren a la prevención de la apatridia de los niños. Los Estados concederán su nacionalidad a los niños que de otro modo serían apátridas y que tengan vínculos con ellos, ya sea por *nacimiento en el territorio* o *ascendencia*. Como consecuencia, cuando los niños nacen en el territorio pero adquieren la nacionalidad del progenitor extranjero, no hay obligación de conceder la nacionalidad. La nacionalidad se concederá de pleno derecho al momento del nacimiento o mediante solicitud. La Convención de 1961 permite a los Estados subordinar la concesión de la nacionalidad a determinadas condiciones, tales como residencia habitual durante un determinado período de tiempo. En virtud del artículo 2, los Estados concederán la nacionalidad a los expósitos (niños hallados en el territorio).
- Medidas para evitar la apatridia debido a la pérdida o renuncia de la nacionalidad. Los artículos 5 a 7 previenen la apatridia durante el transcurso de la vida, exigiendo la previa posesión de otra nacionalidad o la garantía de adquisición de la misma antes de perder o renunciar a la actual nacionalidad. Se prevén dos excepciones a esta regla: los Estados pueden retirar la nacionalidad a las personas naturalizadas que posteriormente fijen residencia a largo plazo en el extranjero y a los nacionales nacidos en el exterior y que no son residentes en el Estado cuando alcancen la mayoría de edad, siempre que se cumplan ciertas condiciones adicionales.
- Medidas para evitar la apatridia debido a la privación de la nacionalidad. Los artículos 8 y 9 de la Convención de 1961 se refieren a la privación de la nacionalidad. Los Estados no pueden privar a ninguna persona de su nacionalidad por motivos raciales, étnicos, religiosos o políticos. La privación de la nacionalidad que resulta en la apatridia también está prohibida, excepto si el individuo ha obtenido la nacionalidad por declaración falsa o por fraude. Los Estados podrán conservar el derecho de privar a una persona de su nacionalidad, incluso si esto conduce a la apatridia, cuando la persona ha cometido actos incompatibles con el deber de lealtad o ha hecho un juramento o una declaración formal de lealtad a otro Estado. Al decidir si privar a una persona de su nacionalidad, el Estado debe considerar la proporcionalidad de esta medida, teniendo en cuenta todas las circunstancias del caso. Se deben respetar las garantías del debido proceso durante todo el procedimiento de la privación.
- Medidas para evitar la apatridia en el contexto de la sucesión de Estados. La sucesión de Estados, tal como la cesión del territorio de un Estado a otro y la creación de nuevos Estados, pueden conducir a la apatridia a menos que se establezcan salvaguardas adecuadas. Evitar la apatridia es fundamental en tales casos para promover la inclusión social y la estabilidad. El artículo 10 aborda el contexto específico de la sucesión de Estados y solicita a los Estados que incluyan disposiciones para asegurar la prevención de la apatridia en toda negociación de tratados sobre transferencia de un territorio. Cuando no exista un

tratado, los Estados involucrados concederán su nacionalidad a aquellos que de otro modo se convertirían en apátridas como resultado de la transferencia de territorio.

¿La Convención de 1961 exige a los estados que adopten la doctrina de *jus soli*?

No. La Convención de 1961 no obliga a los Estados a conceder la nacionalidad a todos los niños nacidos en su suelo (doctrina *jus soli*) o a todos los niños hijos de uno de sus nacionales (doctrina *jus sanguinis*). Reconoce la legitimidad tanto del lugar de nacimiento como de la ascendencia como criterios para la adquisición de la nacionalidad al nacer. La Convención, por lo tanto, contiene salvaguardas para prevenir la apatridia basada en ambas doctrinas. Cuando un niño que de otro modo sería apátrida y quien tuviera un vínculo basado en el nacimiento en el territorio o por ser hijo de un nacional, la Convención de 1961 exige a los Estados Partes garantizar la nacionalidad. Tal concesión de la nacionalidad puede estar sometida a varias condiciones.

¿La Convención de 1961 es el único instrumento relacionado con la prevención y la reducción de la apatridia?

No. Muchos otros instrumentos jurídicos internacionales, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, reconocen el derecho a la nacionalidad e influyen en la manera en que los Estados deben abordar la prevención y reducción de la apatridia. Por ejemplo:

- La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial que obliga a los Estados a garantizar el disfrute del derecho a una nacionalidad sin distinción de raza, color u origen nacional o étnico;
- La Convención sobre los Derechos del Niño que afirma el derecho de todos los niños a adquirir una nacionalidad;
- La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer que hace un llamado a la igualdad entre hombres y mujeres con respecto a la adquisición de la nacionalidad y la transmisión de la nacionalidad a los hijos.
- Asimismo, la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954, además de proporcionar medidas especiales de protección para los apátridas, exhorta a los Estados a facilitar la naturalización en el contexto de resolución de la apatridia.
- También existe normativa regional relevante que ayuda a prevenir y reducir la apatridia, tales como el artículo 6 de la Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño, el artículo 20 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el artículo 7 del Pacto sobre los Derechos del Niño en el Islam y una serie de disposiciones en el Convención Europea sobre Nacionalidad. Muchos Estados han asumido importantes obligaciones internacionales para la promoción del derecho a una nacionalidad. Estas obligaciones son complementarias a las contenidas en la Convención de 1961. Sin embargo, la Convención de 1961 sigue siendo el único instrumento que ofrece salvaguardas universales comunes para prevenir la apatridia.

Con ello aborda no sólo los problemas de nacionalidad que pueden ocurrir dentro de una región específica, sino también de aquellos que requieren que los Estados apliquen normas comunes en diferentes regiones.

¿Cómo asiste el ACNUR a los Estados para prevenir la apatridia?

La Asamblea General de las Naciones Unidas seleccionó al ACNUR para que brinde asistencia a los Estados en la prevención de la apatridia, no sólo porque a veces los problemas de refugiados y de la apatridia se traslapan, sino también porque afrontar la apatridia, en muchos sentidos, requiere un enfoque similar al utilizado con refugiados. Ambas poblaciones carecen de protección.

El ACNUR ayuda a los Estados a implementar la Convención para Reducir los Casos de

Apatridia de 1961, ofreciendo asesoría técnica sobre la legislación y apoyo operacional para promover la implementación de medidas para prevenir y reducir la apatridia. El mandato global del ACNUR sobre la apatridia se fortalece con un deber específico conferido en el artículo 11 de la Convención de 1961: asistir a las personas que se puedan beneficiar de las disposiciones de estos instrumentos en la presentación de su petición ante las autoridades competentes del Estado.

El vínculo con la Convención sobre el estatuto de los apátridas de 1954

Los Estados podrían enfrentar casos de personas o grupos de apátridas, incluso si han adherido e implementan la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961 y otras normas jurídicas internacionales relativas a la prevención y la reducción de la apatridia. Por lo tanto, es vital que existan medidas para asegurar la protección de las personas apátridas. La Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 es el principal instrumento internacional que tiene por objeto regular y mejorar la condición de las personas apátridas y asegurar que gozan de sus derechos y libertades fundamentales sin discriminación alguna. Adherirse a *ambas* convenciones sobre apatridia, de 1954 y 1961, es un paso fundamental para dotar a los Estados de los elementos que les permitan abordar la apatridia.

Puede encontrarse información más detallada acerca de la Convención de 1954 en *Protección de los Derechos de las Personas Apátridas: La Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954* (ACNUR, 2010).

La importancia de adherirse a la Convención de 1961

- Adherirse a la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961:
- Es, para los Estados, una manera de demostrar su compromiso con los derechos humanos y las normas humanitarias, incluyendo el derecho a la nacionalidad.
- Permite a los Estados subsanar las deficiencias que resultan de diferentes enfoques sobre la concesión de la nacionalidad en el mundo, mediante el reconocimiento de salvaguardas comunes para prevenir la apatridia, sin afectar la soberanía de los Estados de regular la nacionalidad.
- Aumenta la transparencia legal y la previsibilidad de la respuesta de los Estados a la amenaza de la apatridia mediante la promoción de salvaguardas comunes.
- Brinda a los Estados las herramientas para evitar y resolver las controversias relacionadas con la nacionalidad, con lo cual también mejoran la estabilidad y las relaciones internacionales.
- Previene los desplazamientos al promover el disfrute del derecho a la nacionalidad.
- Mejora la seguridad y la estabilidad nacionales, evitando la exclusión y marginación generadas por la apatridia.
- Promueve la emancipación y la plena participación de los individuos en la sociedad.
- Ayuda al ACNUR a movilizar el apoyo internacional para la prevención y reducción de la apatridia.

Preguntas frecuentes acerca de la adhesión

¿La Convención de 1961 es relevante para los Estados que ya cuentan con salvaguardas para prevenir la apatridia?

Muchos estados ya han adoptado salvaguardas en su legislación sobre nacionalidad con el fin de prevenir la apatridia. Incluso si éste fuera el caso, adherirse a la Convención de 1961 sigue siendo un valioso paso en el abordaje de la apatridia. Permite que otros países sepan que esas salvaguardas son reconocidas por el estado en cuestión, lo que ayuda a promover la aprobación mundial de estas normas internacionales comunes.

¿La Convención de 1961 obliga a los Estados a permitir la doble nacionalidad?

No. Los Estados podrán continuar prohibiendo la doble nacionalidad, siempre y cuando

las leyes y las prácticas relativas a prevenir la doble nacionalidad no conduzcan a la apatridia.

Por ejemplo, un estado podría solicitarle a un individuo que renuncie a la nacionalidad anterior al naturalizarse a fin de evitar la doble nacionalidad. Sin embargo, un estado no puede permitir que una persona renuncie a su nacionalidad antes de que ésta posea o tenga la seguridad de adquirir otra nacionalidad.

¿La Convención de 1961 prohíbe la privación de la nacionalidad?

No. en virtud de los términos de la Convención de 1961, sólo se prohíbe la pérdida o la privación de la nacionalidad cuando esto resulte en apatridia. Además, como se explicó anteriormente, en un número limitado de circunstancias y de conformidad con las condiciones adicionales descritas en los artículos 7 y 8 de la Convención, los Estados todavía pueden permitir la pérdida o la privación de la nacionalidad incluso si esto conduce a la apatridia.

¿Un Estado puede adoptar reservas a las disposiciones de la Convención de 1961?

Sí. Se permiten las reservas en el momento de la adhesión, pero sólo con respecto al artículo 11 (función del ACNUR); 14 (presentación de controversias ante la Corte internacional de Justicia) o 15 (territorios bajo responsabilidad del Estado contratante). De conformidad con el artículo 8, los Estados también pueden adoptar una declaración en el momento de la adhesión mediante la cual se reservan la facultad de privar de la nacionalidad a una persona en limitadas circunstancias.

¿Qué implica adherirse a la Convención de 1961?

Adherirse a la Convención de 1961 implica el compromiso de garantizar que las salvaguardas específicas se reflejen en la legislación nacional pertinente. Esto puede significar la adopción de modificaciones a las leyes de nacionalidad, tarea en la cual el ACNUR puede proporcionar asistencia técnica. Por ello, la implementación de la Convención de 1961 no es costosa ni requiere trabajo intensivo: la mayor parte de las salvaguardas se aplican de forma automática, al igual que muchas otras disposiciones de las leyes de nacionalidad. No son necesarios caros procedimientos o creación de instituciones. La Convención de 1961 no incluye ninguna disposición que obligue a los estados Partes a presentar informes formales. Sin embargo, poner a disposición de otros Estados y del ACNUR información sobre las leyes de nacionalidad, es un medio importante para asegurar que todos los estados Partes implementen correctamente las salvaguardas.

¿Cómo se adhiere un Estado a la Convención de 1961?

Los estados pueden adherirse a la Convención de 1961 en cualquier momento mediante el depósito de un instrumento de adhesión ante el secretario General de las Naciones Unidas. El instrumento de adhesión debe ser firmado por el Ministro de Relaciones exteriores o el jefe de Estado o de Gobierno.

* Artículo reproducido con autorización de ACNUR, del sitio: http://www.acnur.es/PDF/Prevencion_y_Reduccin_de_la_Apatridia.pdf