

**CJI/RES. 218 (LXXXVII-O/15)**

**GUÍA SOBRE PROTECCIÓN DE PERSONAS APÁTRIDAS**

EL COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO,

CONSIDERANDO que la resolución Prevención y Reducción de la Apatridia y Protección de las Personas Apátridas en las Américas, documento AG/RES. 2826 (XLIV-O/14), solicitó al Comité Jurídico Interamericano “la elaboración, en consulta con los Estados Miembros, de una “Guía sobre Protección de Personas Apátridas” de conformidad con los estándares internacionales alcanzados en la materia”;

VISTOS el informe titulado “Guía sobre protección de personas apátridas”, documento CJI/doc.488/15, presentado por el doctor Carlos Mata Prates el 3 de agosto de 2015,

RESUELVE:

1. Agradecer al Relator del tema, el doctor Carlos Mata Prates por la presentación del informe “Guía sobre protección de personas apátridas”, documento CJI/doc.488/15.
2. Aprobar como Informe del Comité Jurídico, anexo a esta resolución, CJI/doc.488/15 rev.1 del 7 de agosto 2015.
3. Dar por concluidos los estudios del Comité Jurídico Interamericano en este tema.

La presente resolución fue aprobada en la sesión celebrada el 7 de agosto de 2015, por los siguientes miembros: doctores Gélin Imanès Collot, José Luis Moreno Guerra, João Clemente Baena Soares, Hernán Salinas Burgos, Ana Elizabeth Villalta Vizcarra, Joel Hernández García, Ruth Stella Correa Palacio, Carlos Alberto Mata Prates (Vicepresidente) y David P. Stewart.

**INFORME DEL COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO.**

**GUÍA SOBRE PROTECCIÓN DE PERSONAS APÁTRIDAS**

**I. INTRODUCCIÓN**

1. La Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) ha solicitado al Comité Jurídico Interamericano (CJI), mediante la resolución “Prevención y reducción de la apatridia y protección de las personas apátridas en las Américas”, AG/RES. 2826 (XLIV-O/14), encomendarle la elaboración, en consulta con los Estados Miembros, de una “Guía sobre Protección de Personas Apátridas, de conformidad con los estándares internacionales alcanzados en la materia”.

2. El Comité Jurídico Interamericano designó como Relator de este tema al doctor Carlos Mata Prates durante su 85º Período Ordinario de Sesiones, celebrado en Rio de Janeiro en agosto de 2014.

3. La presente Relatoría, en consecuencia, se adecua a lo solicitado en la resolución de la Asamblea General de la OEA.

**II. OBJETO DEL PRESENTE INFORME**

4. De conformidad a lo dispuesto por la Resolución de la Asamblea General de la OEA lo que se solicita o requiere es una *Guía sobre la Protección de las Personas Apátridas*, es decir sugerir el establecimiento de algunos procedimientos o, inclusive, la aprobación de normas que impliquen una mayor eficacia y eficiencia al momento de resolver en concreto -asumiendo como principio rector el protector para dichas personas las cuales se encuentran en situación de alto riesgo- cuestiones sobre apatridia que son puestos a consideración de los Estados Americanos.

5. Lo señalado nos exime de ingresar al estudio teórico de dicho problema –la apatridia-, de lo cual existe en el Derecho Internacional contemporáneo un consenso normativo y, además, una extensa bibliografía a nivel americano y universal.

6. Es del caso tener presente, a su vez, que desde comienzos de 1950, al ser reconocida la apatridia como un problema mundial, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) fue designada por la Asamblea General de las Naciones Unidas como órgano con el cometido, entre otros, de prevención y reducción de la apatridia.

7. Con las precisiones que vienen de realizarse es que se desarrolla la siguiente relatoría sobre dicha temática.

### III. MARCO TEÓRICO

8. Debe considerarse que ésta relatoría parte o asume el desarrollo realizado a nivel normativo con especial referencia a las contenidas en la **Declaración Universal de los Derechos del Hombre (1948)**, la **Convención sobre el Estatuto de los Apátridas (1954)** y la **Convención para Reducir los Casos de Apatridia (1961)**.

9. Con relación a los instrumentos jurídicos americanos puso especial énfasis en los contenidos de la **Declaración Americana de los Derechos Humanos (1948)** y la **Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969)** la cual en su artículo 20 preceptúa el principio en la materia.

10. Es del caso traer a colación, también, el **Proyecto de Ley Modelo para la Protección de Personas Apátridas del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2012)**.

11. Finalmente, debemos hacer mención al trabajo presentado por el Miembro del Comité Jurídico Interamericano, doctor José Luis Moreno Guerra, titulado **Medidas Recomendadas a los Estados Americanos para Evitarla Apatridia (CJI/doc.482/15)** y el **Documento de Apoyo sobre Apatridia (2015)** preparado por el Departamento de Derecho Internacional de la OEA.

### IV. METODOLOGÍA

12. De lo anterior se desprende que el presente trabajo es esencialmente práctico cuya finalidad es el tratamiento de la resolución de un problema como lo es el de la protección de las personas apátridas de manera eficaz y eficiente.

13. La metodología empleada tuvo por finalidad conocer el panorama de los Estados Americanos en lo referente a las normas y prácticas de los mismos con relación a la protección de las personas apátridas. Para ello se elaboró un cuestionario que fue remitido a los Estados a efectos de relevar el estado de situación a partir de las respuestas dadas y, a partir de las mismas, realizar su análisis.

### V. PERSONAS APÁTRIDAS

14. Un primer aspecto que debe considerarse refiere al concepto de nacionalidad. Al respecto, en la concepción mayormente aceptada, la *nacionalidad* es un vínculo natural entre un individuo y un Estado del cual se derivan derechos y deberes para ambos sujetos.

15. Dicho vínculo jurídico, la nacionalidad, es regulado, en general, por el Derecho Constitucional de los respectivos Estados, no obstante lo cual el Derecho Internacional converge con diferentes normas a efectos de evitar o resolver conflictos, entre otros, de nacionalidad positiva o negativa.

16. El Derecho Internacional contemporáneo reconoce como legítimo el atribuir nacionalidad, por parte de los Estados, aplicando los criterios de *jus soli* -reconociendo dicho vínculo a los individuos nacidos en el territorio de Estado;

*jus sanguinis* - reconocimiento de dicho vínculo a los individuos hijos de nacionales con independencia del lugar de nacimiento; y, *jus labori* - reconocimiento de la nacionalidad tomando como elemento determinante el lugar en el cual trabaja el individuo.

17. Es del caso tener presente que, no obstante los diversos criterios considerados legítimos por el Derecho Internacional contemporáneo se suscitan lo que se denomina un conflicto negativo de nacionalidad, es decir el de aquellas personas que no poseen ninguna nacionalidad y, como consecuencia de dicha situación, el individuo se encuentra en una posición de notoria vulnerabilidad que hace necesario que el derecho internacional intervenga para evitar que se produzcan dichas situaciones o, en caso de producirse las mismas, brindar soluciones que impliquen la protección a dichas personas

18. Al respecto la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas (1954) dispone en su artículo 1º: “**DEFINICIÓN DEL TÉRMINO “APÁTRIDA”** 1. *A los efectos de la presente Convención, el término “apátrida” designará a toda persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación.*” Siendo ésta la definición aceptada por la doctrina y jurisprudencia.

19. Las causas por las cuales un individuo podría verse incurso en la situación de apatridia son múltiples, entre las cuales señalamos a los *apátridas de jure* – es decir aquellos que no han obtenido la nacionalidad automáticamente o a través de una decisión individual conforme a la legislación de un Estado - y los *apátridas de facto* – los individuos que no pueden establecer su nacionalidad. Entre ellos se puede determinar, a su vez, quienes tenían una nacionalidad y la pierden por sentencia judicial o acto administrativo, en aquellos sistemas que así lo habilitan, o renuncian a la misma y aquellos casos en los cuales el individuo no pudo acceder a ninguna nacionalidad. A los efectos de esta relatoría – también a efectos doctrinarios y jurisprudenciales - se considera que ambas situaciones son asimilables y da lugar a su debida protección.

20. Al respecto y como criterio rector en la materia debe tenerse presente, en relación al Derecho Internacional Americano, lo prescripto por la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) en su artículo 20, “**Derecho a la Nacionalidad.** 1. *Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.* 2. *Toda persona tiene derecho a la nacionalidad del Estado en cuyo territorio nació si no tiene derecho a otra.* 3. *A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiarla”.*

21. Es del caso tener presente que la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) es un instrumento jurídico de naturaleza convencional y - dado su alto nivel de aceptación así como el transcurso del tiempo - se debe considerar que ha adquirido, en la actualidad, la naturaleza de norma consuetudinaria.

## **VI. ANÁLISIS DE LAS RESPUESTAS AL CUESTIONARIO ENVIADO**

22. Se remitieron a los Estados Americanos un cuestionario consistente en cuatro preguntas relativas al tema en estudio: 1) *Es su país signatario o ha ratificado la Convención para Reducir los Casos de Apatridia del 30 de agosto de 1961*; 2) *Señalar la práctica de su Estado frente a los casos de apatridia*; 3) *Identificar la autoridad nacional que se ocupa de los casos de apatridia*; 4) *Remitir la legislación interna existente en su ordenamiento interno en la materia, así como toda otra documentación que se considere relevante*.

23. Dieron respuesta al cuestionario referido en el numeral anterior los siguientes Estados: Argentina; Colombia; Costa Rica; Ecuador; Estados Unidos de América; El Salvador; Honduras; Paraguay; Perú y Uruguay.

24. Al respecto cabe precisar que ratificaron la Convención para Reducir los Casos de Apatridia (1961): Colombia; Uruguay (2); Argentina; Perú; Costa Rica; Paraguay (2); Ecuador; y, Honduras (2). No son parte de dicho instrumento, en cambio, los Estados Unidos de América y la República de El Salvador (sin embargo éste último ratificó el Estatuto del Apátrida).

25. Surge del análisis de las respuestas enviadas que existen diferentes situaciones con relación al aspecto orgánico para la atención de las situaciones de apatridia (el Ministerio de Relaciones Exteriores en Colombia, Costa Rica y Perú; en Argentina y Uruguay la Comisión de Refugiados; en Estados Unidos de América y Honduras el órgano es Migraciones; Ecuador y Paraguay no poseen una autoridad específica para atender dichas situaciones).

26. Todos los Estados que respondieron al cuestionario manifiestan tener legislación interna complementaria a la Convención de 1961 y, a su vez, todos tiene procedimientos diferentes para resolver las situaciones de apatridia.

27. Las respuestas recibidas permiten afirmar que, a nivel normativo, existe una tendencia a ser parte de instrumentos cuya finalidad es la de evitar o resolver los problemas derivados de la apatridia, no obstante si tomamos las respuestas remitidas y el número de Estados Parte de la OEA ello nos inhibe de extraer conclusiones abarcativas de la realidad del continente sobre dicha temática.

## **VII. PROPUESTA DE GUÍA SOBRE PROTECCIÓN DE PERSONAS APÁTRIDAS**

28. Se sugiere, en respuesta a lo solicitado por la Asamblea General, que los Estados Miembros de la OEA, adopten la siguiente *Guía sobre la Protección de Personas Apátridas*:

### A nivel normativo:

Ratificar o adherir a:

- Convención sobre el Estatuto de los Apátridas (1954); y
- Convención para Reducir los Casos de Apatridia (1961).

### Sancionar:

- Ley Modelo para la Protección de las Personas Apátridas del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2012);

- Reglamentación para hacer efectiva las disposiciones de las Convenciones en caso de ser requerido por el sistema jurídico respectivo.

A nivel procedimental y orgánico:

- Establecer un procedimiento para la protección de los apátridas accesible, con aplicación del principio del informalismo en favor del apátrida y de duración razonable.

- Tener en consideración la situación de vulnerabilidad del apátrida por lo cual debe contemplarse dicha situación a través de la aplicación del principio protector de la persona humana.

- El reconocimiento de la condición de apátrida debe conllevar el otorgamiento de documentación que habilite el acceso a servicios básicos (salud, etc.).

- El apátrida, al obtener dicho reconocimiento, tendrá las condiciones para el acceso a un empleo en el Estado de residencia.

- Se deberá crear un órgano especializado para la atención de las situaciones de apatridia a efectos de brindar un servicio acorde a la protección de los Derechos Humanos involucrados.

## GUÍA SOBRE PROTECCIÓN DE PERSONAS APÁTRIDAS

### I. INTRODUCCIÓN

1. La Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) ha solicitado al Comité Jurídico Interamericano (CJI), mediante resolución AG/RES. 2826 (XLIV-O/14) que elabore una *Guía sobre la Protección de las Personas Apátridas*.

2. El Comité Jurídico Interamericano, en el 85º período ordinario de sesiones (4-8 agosto de 2014), designó Relator al doctor Carlos Mata Prates.

3. La presente relatoría, en consecuencia, se adecua a lo solicitado en la resolución de la Asamblea General de la OEA.

### II. OBJETO DEL PRESENTE INFORME

4. De conformidad a lo dispuesto por la Resolución de la Asamblea General de la OEA lo que se solicita o requiere es una *Guía sobre la Protección de las Personas Apátridas*, es decir sugerir el establecimiento de algunos procedimientos o, inclusive, la aprobación de normas que impliquen una mayor eficacia y eficiencia al momento de resolver en concreto - asumiendo como principio rector el protector para dichas personas las cuales se encuentran en situación de alto riesgo - cuestiones sobre apatridia que son puestos a consideración de los Estados americanos.

5. Lo señalado nos exime de ingresar al estudio teórico de dicho problema – la apatridia -, de lo cual existe en el Derecho Internacional contemporáneo un consenso normativo y, además, una extensa bibliografía a nivel americano y universal.

6. Es del caso tener presente, a su vez, que desde comienzos de 1950, al ser reconocida la apatridia como un problema mundial, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) fue designada por la Asamblea General de las Naciones Unidas como órgano con el cometido, entre otros, de prevención y reducción de la apatridia.

7. Con las precisiones que vienen de realizarse es que se desarrolla la siguiente Relatoría sobre dicha temática

### III. MARCO TEÓRICO

8. Debe considerarse que ésta Relatoría parte o asume el desarrollo realizado a nivel normativo con especial referencia a las contenidas en la **Declaración Universal de los Derechos del Hombre (1948)**, la **Convención sobre el Estatuto de los Apátridas (1954)** y la **Convención para Reducir los Casos de Apatridia (1961)**.

9. Con relación a los instrumentos jurídicos americanos puso especial énfasis en los contenidos de la **Declaración Americana de los Derechos Humanos (1948)** y la

**Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969)** la cual en su artículo 20 preceptúa el principio en la materia.

10. Es del caso traer a colación, también, el **Proyecto de Ley Modelo para la Protección de Personas Apátridas del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2012)**.

11. Finalmente, debemos hacer mención al trabajo presentado por el miembro del Comité Jurídico Interamericano, doctor José Luis Moreno Guerra, titulado “Medidas Recomendadas a los Estados Americanos para Evitar la Apatrídía” (CJI/doc.482/15) y el “Documento de Apoyo sobre Apatrídía” (2015) preparado por el Departamento de Derecho Internacional de la OEA).

#### **IV. METODOLOGÍA**

12. De lo anterior se desprende que el presente trabajo es esencialmente práctico cuya finalidad es el tratamiento de la resolución de un problema como lo es el de la protección de las personas apátridas de manera eficaz y eficiente.

13. La metodología empleada tuvo por finalidad conocer el panorama de los Estados americanos en lo referente a las normas y prácticas de los mismos con relación a la protección de las personas apátridas. Para ello se elaboró un cuestionario que fue remitido a los Estados a efectos de relevar el estado de situación a partir de las respuestas dadas y, a partir de las mismas, realizar su análisis.

#### **V. PERSONAS APÁTRIDAS**

14. Un primer aspecto que debe considerarse refiere al concepto de nacionalidad. Al respecto, en la concepción mayormente aceptada, la *nacionalidad* es un vínculo natural entre un individuo y un Estado del cual se derivan derechos y deberes para ambos sujetos.

15. Dicho vínculo jurídico, la nacionalidad, es regulado, en general, por el Derecho Constitucional de los respectivos Estados, no obstante lo cual el Derecho Internacional converge con diferentes normas a efectos de evitar o resolver conflictos, entre otros, de nacionalidad positiva o negativa.

16. El Derecho Internacional contemporáneo reconoce como legítimo el atribuir nacionalidad, por parte de los Estados, aplicando los criterios de *jus soli* - reconociendo dicho vínculo a los individuos nacidos en el territorio de Estado -; *jus sanguinis* - reconocimiento de dicho vínculo a los individuos hijos de nacionales con independencia del lugar de nacimiento -; y, *jus labori* - reconocimiento de la nacionalidad tomando como elemento determinante el lugar en el cual trabaja el individuo.

17. Es del caso tener presente que, no obstante los diversos criterios considerados legítimos por el Derecho Internacional contemporáneo se suscitan lo que se denomina un conflicto negativo de nacionalidad, es decir el de aquellas personas que no poseen ninguna nacionalidad y, como consecuencia de dicha situación, el individuo se encuentra en una posición de notoria vulnerabilidad que hace necesario que el Derecho Internacional intervenga para evitar que se produzcan dichas situaciones o, en caso de producirse las mismas, brindar soluciones que impliquen la protección a dichas personas

18. Al respecto la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas (1954) dispone en su artículo 1º: “**DEFINICIÓN DEL TÉRMINO “APÁTRIDA”** 1. *A los efectos de la presente Convención, el término “apátrida” designará a toda persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación.*” Siendo ésta la definición aceptada por la doctrina y jurisprudencia.

19. Las causas por las cuales un individuo podría verse incurso en la situación de apatridia son múltiples, entre las cuales señalamos a los *apátridas de jure* – es decir aquellos que no han obtenido la nacionalidad automáticamente o a través de una decisión individual conforme a la legislación de un Estado - y los *apátridas de facto* – los individuos que no pueden establecer su nacionalidad. Entre ellos se puede determinar, a su vez, quienes tenían una nacionalidad y la pierden por sentencia judicial o acto administrativo, en aquellos sistemas que así lo habilitan, o renuncian a la misma y aquellos casos en los cuales el individuo no pudo acceder a ninguna nacionalidad. A los efectos de esta relatoría –también a efectos doctrinarios y jurisprudenciales- se considera que ambas situaciones son asimilables y da lugar a su debida protección.

20. Al respecto y como criterio rector en la materia debe tenerse presente, en relación al Derecho Internacional Americano, lo prescripto por la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) en su artículo 20, “**Derecho a la Nacionalidad.** 1. *Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.* 2. *Toda persona tiene derecho a la nacionalidad del Estado en cuyo territorio nació si no tiene derecho a otra.* 3. *A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiarla*”.

21. Es del caso tener presente que la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) es un instrumento jurídico de naturaleza convencional y -dado su alto nivel de aceptación así como el transcurso del tiempo- se debe considerar que ha adquirido, en la actualidad, la naturaleza de norma consuetudinaria.

## **VI. ANÁLISIS DE LAS RESPUESTAS AL CUESTIONARIO ENVIADO**

22. Se remitieron a los Estados americanos un cuestionario consistente en cuatro preguntas relativas al tema en estudio: 1) *Es su país signatario o ha ratificado la Convención para Reducir los Casos de Apatridia del 30 de agosto de 1961;* 2) *Señalar la práctica de su Estado frente a los casos de apatridia;* 3) *Identificar la autoridad nacional que se ocupa de los casos de apatridia;* 4) *Remitir la legislación interna existente en su ordenamiento interno en la materia, así como toda otra documentación que se considere relevante.*

23. Dieron respuesta al cuestionario referido en el numeral anterior los siguientes Estados: Argentina; Colombia; Costa Rica; Ecuador; Estados Unidos de América; El Salvador; Honduras; Paraguay; Perú y Uruguay.

24. Al respecto cabe precisar que ratificaron la Convención para Reducir los Casos de Apatridia (1961): Colombia; Uruguay (2); Argentina; Perú; Costa Rica; Paraguay (2); Ecuador; y, Honduras (2). No son parte de dicho instrumento, en cambio, los Estados Unidos de América y la República de El Salvador (sin embargo éste último ratificó el Estatuto de los Apátridas).

25. Surge del análisis de las respuestas enviadas que existen diferentes situaciones con relación al aspecto orgánico para la atención de las situaciones de apatridia (el Ministerio de Relaciones Exteriores en Colombia, Costa Rica y Perú; en Argentina y Uruguay la Comisión de Refugiados; en Estados Unidos de América y en Honduras el órgano es Migraciones; Ecuador y Paraguay no poseen una autoridad específica para atender dichas situaciones).

26. Todos los Estados que respondieron al cuestionario manifiestan tener legislación interna complementaria a la Convención de 1961 y, a su vez, todos tiene procedimientos diferentes para resolver las situaciones de apatridia.

27. Las respuestas recibidas permiten afirmar que, a nivel normativo, existe una tendencia a ser parte de instrumentos cuya finalidad es la de evitar o resolver los problemas derivados de la apatridia, no obstante si tomamos las respuestas remitidas y el número de

Estados Parte de la OEA ello nos inhibe de extraer conclusiones abarcativas de la realidad del continente sobre dicha temática.

## **VII. PROPUESTA DE GUÍA SOBRE PROTECCIÓN DE PERSONAS APÁTRIDAS**

28. Se sugiere, en respuesta a lo solicitado por la Asamblea General, que los Estados miembros de la OEA, adopten la siguiente *Guía sobre la Protección de Personas Apátridas*:

### **A nivel normativo:**

#### Ratificar o adherir a:

- Convención sobre el Estatuto de los Apátridas (1954); y
- Convención para Reducir los casos de Apatridia (1961).

#### Sancionar:

- Ley Modelo para la Protección de las Personas Apátridas del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2012);
- Reglamentación para hacer efectiva las disposiciones de las Convenciones en caso de ser requerido por el sistema jurídico respectivo.

### **A nivel de Marco Estratégico:**

- Plan Mundial para Acabar con la Apatridia (2014-2024);
- Declaración de Brasilia (2010);
- Manual sobre la Protección de las Personas Apátridas (“Manual del ACNUR”)
- Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos;
- Opiniones Consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

### **A nivel procedimental y orgánico:**

- Establecer un procedimiento para la protección de los apátridas accesible, con aplicación del principio del informalismo en favor del apátrida y de duración razonable.
- Tener en consideración la situación de vulnerabilidad del apátrida por lo cual debe contemplarse dicha situación a través de la aplicación del principio protector de la persona humana.
- El reconocimiento de la condición de apátrida debe conllevar el otorgamiento de documentación que habilite el acceso a servicios básicos (salud, etc.).
- El apátrida, al obtener dicho reconocimiento, tendrá las condiciones para el acceso a un empleo en el Estado de residencia.
- Se deberá crear un órgano especializado para la atención de las situaciones de apatridia a efectos de brindar un servicio acorde a la protección de los derechos humanos involucrados.