Capítulo VIII

EXPULSIÓN DE EXTRANJEROS

A. Introducción

166. En su 56.º período de sesiones (2004), la Comisión decidió incluir el tema «Expulsión de extranjeros» en su programa de trabajo y nombrar Relator Especial del tema al Sr. Maurice Kamto[585]. La Asamblea General, en el párrafo 5 de su resolución 59/41, de 2 de diciembre de 2004, hizo suya la decisión de la Comisión de incluir el tema en su programa.

167. En su 57.º período de sesiones (2005), la Comisión examinó el informe preliminar presentado por el Relator Especial[586].

168. En su 58.º período de sesiones (2006), la Comisión tuvo ante sí el segundo informe presentado por el Relator Especial[587] y un memorando preparado por la Secretaría[588]. La Comisión decidió examinar el segundo informe en su siguiente período de sesiones, en 2007[589].

169. En su 59.º período de sesiones (2007), la Comisión examinó los informes segundo y tercero[590] presentados por el Relator Especial y remitió al Comité de Redacción los proyectos de artículo 1 y 2, revisados por el Relator Especial[591], y los proyectos de artículo 3 a 7[592].

B. Examen del tema en el actual período de sesiones

170. En el actual período de sesiones, la Comisión tuvo ante sí el cuarto informe presentado por el Relator Especial (A/CN.4/594), que examinó en sus sesiones 2969.ª, 2972.ª y 2973.ª, los días 30 de mayo y 5 y 6 de junio de 2008. En su 2973.ª sesión, la Comisión decidió crear un Grupo de Trabajo, presidido por el Sr. Donald M. McRae, para que examinara las cuestiones que planteaba la expulsión de personas con doble nacionalidad o nacionalidad múltiple y la privación de la nacionalidad en relación con la expulsión.

171. El Grupo de Trabajo, al terminar su sesión de 14 de julio de 2008, concluyó que en el comentario sobre el proyecto de artículos había que indicar que, a los efectos de los artículos, el principio de no expulsión de los nacionales se aplicaba también a las personas que habían adquirido legalmente otra nacionalidad u otras nacionalidades. El Grupo de Trabajo convino asimismo en puntualizar en el comentario que los Estados no deberían recurrir a la privación de la nacionalidad para eludir las obligaciones que les incumbían en virtud del principio de no expulsión de los nacionales. En la 2984.ª sesión de la Comisión, el 24 de julio de 2008, el Presidente del Grupo de Trabajo presentó a la Comisión las conclusiones a que había llegado el Grupo. La Comisión aprobó esas conclusiones y pidió al Comité de Redacción que las tuviera en cuenta en sus trabajos.

172. En su 2989.ª sesión, el 4 de agosto de 2008, la Comisión escuchó un informe sobre la marcha de los trabajos presentado verbalmente por el Presidente del Comité de Redacción. Los proyectos de artículo que se habían remitido al Comité de Redacción permanecerían en el Comité hasta la conclusión de su labor sobre la totalidad del proyecto de artículos.

1. Presentación por el Relator Especial de su cuarto informe

173. Durante el examen por la Comisión del tercer informe presentado por el Relator Especial, se había observado que la cuestión de la expulsión de personas que tenían dos o más nacionalidades merecía ser estudiada con más detalle y ser resuelta en el marco del proyecto de artículo 4, que enunciaba el principio de no expulsión de nacionales, o en un proyecto de artículo separado. Además, se había señalado que la cuestión de la privación de la nacionalidad, utilizada a veces como condición previa a la expulsión, merecía un análisis a fondo.

174. Con respecto a la situación jurídica de las personas con doble nacionalidad o nacionalidad múltiple, el Relator Especial había estimado, en su tercer informe, que no convenía tratarla en relación con el proyecto de artículo 4, puesto que la regla que prohibía la expulsión de nacionales se aplicaba a todo Estado del que una persona era nacional. Sin embargo, esta cuestión podía tener repercusiones en el contexto del ejercicio de la protección diplomática en caso de expulsión ilícita.

---

[585] *Anuario… 2004*, vol. II (segunda parte), párr. 364. En su 50.º período de sesiones (1998), la Comisión tomó nota del informe del Grupo de Planificación en el que se seleccionaba, entre otros, el tema «Expulsión de extranjeros» para que se incluyera en el programa de trabajo a largo plazo de la Comisión (*Anuario… 1998*, vol. II (segunda parte), párr. 554) y, en su 52.º período de sesiones (2000), aprobó esa recomendación (*Anuario… 2000*, vol. II (segunda parte), párr. 729). En el anexo del informe de la Comisión a la Asamblea General sobre la labor realizada en ese período de sesiones se incluyó un breve resumen en el que se exponía el planteamiento y la estructura general que se podrían adoptar en relación con el tema (ibíd., anexo, pág. 149). En el párrafo 8 de su resolución 55/152, de 12 de diciembre de 2000, la Asamblea General tomó nota de la decisión de la Comisión de incluir el tema en su programa de trabajo a largo plazo.

[586] *Anuario… 2005*, vol. II (segunda parte), párrs. 242 a 274. Véase el informe preliminar en ibíd., vol. II (primera parte), documento A/CN.4/554.

[587] *Anuario… 2006*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/573.

[588] A/CN.4/565 y Corr.1 (mimeografiado, disponible en el sitio web de la Comisión).

[589] *Anuario… 2006*, vol. II (segunda parte), párr. 252.

[590] *Anuario… 2007*, vol. II (primera parte), documento A/CN.4/581.

[591] Ibíd., vol. II (segunda parte), notas 326 y 327.

[592] Ibíd., notas 321 a 325.

175. El cuarto informe, elaborado en respuesta a las preguntas planteadas por varios miembros, constaba de dos partes. La primera estaba dedicada a la problemática de la expulsión de las personas con doble nacionalidad o nacionalidad múltiple, mientras que la segunda trataba de la pérdida de la nacionalidad y de la privación de la nacionalidad en relación con la expulsión.

176. Con respecto a la expulsión de personas que poseían dos o más nacionalidades, en el cuarto informe se abordaban dos cuestiones principales. La primera era la de si el principio de no expulsión de nacionales se aplicaba de manera absoluta a las personas con doble nacionalidad o nacionalidad múltiple que poseían la nacionalidad del Estado autor de la expulsión. La segunda, la de si un Estado violaría sus obligaciones internacionales si expulsaba a una persona con doble nacionalidad o con nacionalidad múltiple que poseía la nacionalidad de ese Estado, sin retirarle antes la nacionalidad.

177. En cuanto a la primera cuestión, convenía observar que algunos Estados trataban a veces como extranjeros, con fines distintos de la expulsión, a aquellos de sus nacionales que poseían otra nacionalidad. Sin embargo, esa actitud no bastaba de por sí como fundamento jurídico de la expulsión de esas personas, en la medida en que éstas podían reivindicar la nacionalidad del Estado autor de la expulsión para impugnar la legalidad de ésta.

178. Con respecto a la segunda cuestión, la norma relativa a la prohibición de la expulsión por un Estado de un nacional suyo, en la forma propuesta por el Relator Especial en su tercer informe, tendía a sostener que tal expulsión sería contraria al derecho internacional. No obstante, la práctica demostraba que la expulsión de personas con doble nacionalidad o nacionalidad múltiple sin previa privación de la nacionalidad no era infrecuente.

179. Con arreglo a una concepción esencialista de la prohibición de la expulsión de nacionales, algunos preconizaban que la expulsión de una persona con doble nacionalidad o nacionalidad múltiple que tenía la nacionalidad del Estado autor de la expulsión debía ir siempre precedida de la privación de la nacionalidad. Sin embargo, en opinión del Relator Especial, imponer al Estado autor de la expulsión la obligación de privar de la nacionalidad a una persona con doble nacionalidad o nacionalidad múltiple antes de proceder a su expulsión no era la mejor solución, ya que la privación de la nacionalidad podía poner en peligro el eventual derecho de regreso de la persona expulsada.

180. A la luz de los análisis efectuados en su cuarto informe, el Relator Especial estimaba que: *a*) el principio de la no expulsión de nacionales no se aplicaba a las personas con doble nacionalidad ni a las personas con nacionalidad múltiple, salvo que la expulsión pudiera dar lugar a casos de apatridia; y *b*) la práctica de algunos Estados y el propio interés de las personas expulsadas no propiciaba el establecimiento de una norma que prescribiera la privación de la nacionalidad de una persona con doble nacionalidad o nacionalidad múltiple antes de la expulsión.

181. Los problemas jurídicos que planteaba la expulsión de personas con doble nacionalidad o nacionalidad múltiple eran aún más complejos según que el Estado autor de la expulsión fuese o no el Estado de la nacionalidad predominante o efectiva de la persona expulsada. El Relator Especial seguía dudando del interés y la utilidad prácticas de entrar en esas consideraciones en esta etapa. En cambio, el examen de esas distintas hipótesis sería útil en el marco del estudio de la protección de los derechos patrimoniales de la persona expulsada, que el Relator Especial se proponía realizar más adelante.

182. Por otra parte, seguía abierta la cuestión de si existían posibilidades de excepción a la regla que prohibía la expulsión de nacionales. Aparte de determinados ejemplos históricos, como la expulsión de monarcas destronados, podían concebirse situaciones contemporáneas en las que un Estado podría tener excepcionalmente el derecho de expulsar a uno de sus nacionales, siempre que otro Estado se aviniera a acogerlo y el individuo en cuestión conservase el derecho a regresar a su propio país a petición del Estado de acogida. Por ejemplo, era concebible que un Estado víctima de actividades de espionaje por parte de uno de sus nacionales expulsara a esa persona al Estado en cuyo beneficio se hubieran realizado dichas actividades, si este último estaba dispuesto a acoger al interesado. Se planteaba entonces la cuestión de si la Comisión deseaba establecer una prohibición absoluta de la expulsión de nacionales o si, por el contrario, estaba dispuesta a prever exenciones para situaciones excepcionales.

183. La segunda parte del cuarto informe se refería concretamente a la problemática de la pérdida de la nacionalidad y la privación de la nacionalidad en relación con la expulsión. Si bien la pérdida de la nacionalidad y la privación de la nacionalidad tenían efectos similares en lo relativo a la situación jurídica de la persona expulsada, convenía observar que la pérdida de la nacionalidad era consecuencia de un acto voluntario de la persona, en tanto que la privación de la nacionalidad era una decisión del Estado, de carácter individual o colectivo.

184. Por último, el Relator Especial seguía dudando de las razones de la Comisión para elaborar, incluso con miras al desarrollo progresivo del derecho internacional, proyectos de artículo que tratasen las cuestiones abordadas en el marco de su cuarto informe. Esas cuestiones pertenecían más bien al régimen de la nacionalidad que al tema de la expulsión de extranjeros.

2. Resumen del debate

a) *Observaciones generales*

185. Se observó que todos los Estados, en el ejercicio de su derecho soberano en materia de concesión y retiro de la nacionalidad, debían respetar el derecho internacional, especialmente determinadas normas fundamentales de protección de los derechos humanos que figuraban en diversos instrumentos internacionales, tanto de ámbito universal como regional. Algunos miembros opinaban que la Comisión debía reafirmar el derecho de toda persona a una nacionalidad, así como el derecho de toda persona a no verse privada arbitrariamente de la nacionalidad. Se dijo que el Relator Especial no había otorgado suficiente importancia en su cuarto informe a las novedades en materia de protección de los derechos humanos.

186. Se señaló que la nacionalidad debía concebirse como un derecho de la persona y no como un simple instrumento de política estatal. Se subrayó asimismo que no podía haber diferencias entre la primera nacionalidad de una persona y otras nacionalidades adquiridas ulteriormente. Por lo tanto, la expulsión de personas con doble nacionalidad o con nacionalidad múltiple, así como la privación de la nacionalidad, no podía tener como único límite la prohibición de crear casos de apatridia, la existencia de un Estado obligado a acoger a la persona expulsada, la prohibición de la arbitrariedad y el principio de no discriminación.

187. Algunos miembros suscribían la conclusión del Relator Especial de que no era conveniente elaborar proyectos de artículo que trataran específicamente las cuestiones examinadas en su cuarto informe. Sin embargo, otros miembros, a pesar de estar de acuerdo con dicha conclusión, no respaldaban los análisis en los que se basaba.

188. Otros miembros consideraron que la Comisión debía empezar a elaborar proyectos de artículo sobre la expulsión de personas con doble nacionalidad o con nacionalidad múltiple, así como sobre la privación de la nacionalidad como posible condición previa a la expulsión. Era necesario que se establecieran ciertas normas mínimas a fin de evitar la arbitrariedad y los abusos. Se sugirió asimismo que se estudiaran otras posibilidades, como la elaboración de proyectos de directriz o de recomendación que se incluirían en un anexo al proyecto de artículos, si ello podía tener una utilidad práctica.

189. Se dijo que el Relator Especial se había dejado influenciar en gran medida por la práctica de ciertos Estados, especialmente en el ámbito de la lucha contra el terrorismo, y que a veces había basado sus análisis en ejemplos históricos o en situaciones distintas de los casos de expulsión.

190. Varios miembros opinaron que debería establecerse un Grupo de Trabajo encargado de examinar las cuestiones tratadas en el cuarto informe del Relator Especial.

b) *Situación de las personas con doble nacionalidad o nacionalidad múltiple con respecto a la expulsión*

191. Algunos miembros opinaban que la Comisión no podía dejar de lado la cuestión de la doble o múltiple nacionalidad, que era un fenómeno cada vez más extendido en la actualidad. Se señaló que no era posible formular una norma que prohibiese la expulsión de nacionales sin responder a la cuestión de si dicha norma se aplicaría también a las personas con doble nacionalidad o nacionalidad múltiple. Además, independientemente de la inclusión o no en el proyecto de artículos de una disposición sobre la no expulsión de nacionales, era necesario determinar si un Estado podía considerar a una persona con doble nacionalidad o nacionalidad múltiple como extranjero a los efectos de la expulsión.

192. Contrariamente a lo que sostenía el Relator Especial, algunos miembros opinaron que, en lo relativo a la expulsión, el derecho internacional no permitía que un Estado considerase como extranjeros a aquellos de sus nacionales que poseyeran otra nacionalidad u otras nacionalidades. Algunos miembros subrayaron que la prohibición de la expulsión de nacionales, recogida en diversos instrumentos internacionales y regionales de protección de los derechos humanos, se aplicaba asimismo a las personas con doble nacionalidad o nacionalidad múltiple que poseían la nacionalidad del Estado autor de la expulsión. Además, se hizo referencia al Convenio europeo sobre la nacionalidad, de 6 de noviembre de 1997, en cuyo artículo 17, párrafo 1, se establecía que los nacionales de un Estado Parte que poseyeran otra nacionalidad debían tener, en el territorio de ese Estado Parte en el que residían, los mismos derechos y obligaciones que los demás nacionales de ese Estado Parte. También se mencionó la situación particular de las mujeres que tenían dos o más nacionalidades.

193. Según algunos miembros, los elementos de la práctica citados por el Relator Especial para respaldar una posible distinción entre los poseedores de una sola nacionalidad, por un lado, y las personas con doble nacionalidad o nacionalidad múltiple, por otro lado, no eran concluyentes por lo que se refería a la problemática de la expulsión. Tal era el caso tanto de los acuerdos relativos a la protección consular de las personas con doble nacionalidad como de las restricciones de los derechos políticos de esas personas, en particular su elegibilidad para determinadas funciones públicas. Además, algunos miembros mencionaron leyes nacionales que prohibían la expulsión de personas con doble nacionalidad o nacionalidad múltiple al igual que la expulsión de personas que sólo poseían la nacionalidad del Estado autor de la expulsión.

194. Según otro punto de vista, abstenerse de hacer cualquier distinción, a los efectos de la expulsión, entre los poseedores de una sola nacionalidad, las personas con doble nacionalidad y las personas con nacionalidad múltiple daba lugar a una asimilación de realidades jurídicas y fácticas distintas.

195. Se señaló que no era necesario dedicar un proyecto de artículo a la situación de las personas con doble nacionalidad o nacionalidad múltiple en lo relativo a la expulsión, puesto que los protegía la norma que prohibía la expulsión de nacionales. Según otra opinión, era importante precisar que la prohibición de la expulsión de nacionales abarcaba a las personas con doble nacionalidad o nacionalidad múltiple. También se propuso que se plasmara en un proyecto de artículo que las personas con doble nacionalidad o nacionalidad múltiple gozaban de los mismos derechos que las personas que poseían únicamente la nacionalidad del Estado autor de la expulsión.

196. Algunos miembros compartían la opinión del Relator Especial de que la noción de nacionalidad predominante o efectiva podía aplicarse al contexto de la expulsión de personas con doble nacionalidad o con nacionalidad múltiple. En cambio, otros subrayaron que la prohibición de expulsar a un nacional era aplicable independientemente de la nacionalidad predominante o efectiva fuera la del Estado autor de la expulsión. Dicho de otro modo, el criterio de la nacionalidad predominante o efectiva, que era pertinente en el contexto de la protección diplomática o en el ámbito del derecho internacional privado a efectos de la solución de los conflictos de nacionalidad o

los conflictos de leyes, no podía justificar que un Estado tratase a sus nacionales poseedores de otra nacionalidad u otras nacionalidades como extranjeros a los efectos de expulsión.

197. Por último, se observó que la existencia de un Estado de acogida, por ejemplo uno de los Estados de nacionalidad de la persona expulsada, no era un elemento decisivo para juzgar la legalidad de una expulsión.

c) *Pérdida de la nacionalidad, privación de la nacionalidad y expulsión*

198. Algunos miembros opinaban que la expulsión de una persona con doble nacionalidad o nacionalidad múltiple, entre ellas la nacionalidad del Estado autor de la expulsión, estaba prohibida si no se había privado antes a esa persona de su nacionalidad. La solución contraria equivaldría a recomendar a los Estados que trataran a las personas con doble nacionalidad o nacionalidad múltiple como extranjeros. El hecho de que, en la práctica, las expulsiones de personas con doble nacionalidad o nacionalidad múltiple sin previa privación de nacionalidad no fuesen infrecuentes no bastaba para hacerlas lícitas. Otros miembros consideraron que la privación de la nacionalidad no podía utilizarse nunca con fines de expulsión, y algunos estimaron incluso que la privación de la nacionalidad estaba totalmente prohibida por el derecho internacional.

199. Se observó que la distinción entre la pérdida de la nacionalidad y la privación de nacionalidad no era evidente, en la medida en que la primera también podía considerarse como una forma automática de privación de la nacionalidad.

200. Algunos miembros indicaron que el derecho internacional permitía a los Estados prever en su legislación la pérdida de la nacionalidad por una persona que adquiriera la nacionalidad de otro Estado. Además, se dijo que los Estados tenían derecho a sancionar el uso abusivo o fraudulento de la doble o la múltiple nacionalidad.

201. Se observó que, desde el momento en que se definía al extranjero como una persona que no poseía la nacionalidad del Estado autor de la expulsión, se planteaba la cuestión de si el derecho del Estado a expulsar a extranjeros abarcaba también el derecho a expulsar a una persona que hubiera pasado a ser extranjera a raíz de una privación de la nacionalidad.

202. Se subrayó que la privación de la nacionalidad se había utilizado a menudo de forma abusiva para violar los derechos de ciertas personas, apropiarse indebidamente de su patrimonio y luego expulsarlas. También se dijo que la privación de la nacionalidad se producía sobre todo en sociedades no democráticas como castigo político o en circunstancias especiales, por ejemplo en caso de sucesión de Estados o en un conflicto armado. Además, se señaló que en determinadas legislaciones nacionales la privación de la nacionalidad estaba prohibida en cualquier circunstancia.

203. Algunos miembros opinaron que la privación de la nacionalidad sólo estaba permitida en circunstancias excepcionales, que no debía dar lugar a casos de apatridia, que no debía ser discriminatoria ni arbitraria y que debía respetar ciertas garantías de procedimiento. A este respecto, se propuso que la Comisión determinara las condiciones mínimas que debían observarse en una privación de la nacionalidad, teniendo en cuenta los principios fundamentales del derecho internacional y los principios relativos a la protección de los derechos humanos.

204. Se propuso que se elaborara un proyecto de artículo por el que se prohibiera la privación de la nacionalidad en caso de que dejase a una persona en situación de apatridia.

205. Algunos miembros opinaron que la privación de la nacionalidad de una persona para facilitar su expulsión era contraria al derecho internacional. De hecho, si la expulsión de nacionales estaba prohibida, de ello se desprendía necesariamente que los Estados no podían eludir dicha prohibición privando a uno de sus nacionales de la nacionalidad para expulsarlo después. Se propuso que se aclarara dicho extremo en el comentario. Otros miembros propusieron que se elaborara un proyecto de artículo en el que se prohibiera explícitamente la privación de la nacionalidad que tuviese como fin la expulsión de una persona.

206. Varios miembros relativizaron la pertinencia del laudo parcial dictado por la Comisión de Reclamaciones Eritrea-Etiopía[593], al que el Relator Especial se había referido en su cuarto informe. Ese laudo se dictó en un caso muy particular, marcado por una situación de sucesión de Estados y de conflicto armado, y no era posible inferir de él reglas generales en materia de privación de la nacionalidad seguida de expulsión, tanto más cuanto que la Comisión de Reclamaciones había llegado a conclusiones distintas en los distintos casos de expulsión sobre los que había tenido que pronunciarse. Además, se observó que las personas en cuestión, más que personas con doble nacionalidad, se habían considerado nacionales de un Estado enemigo que representaban una amenaza para la seguridad del Estado autor de la expulsión.

3. Conclusiones del Relator Especial

207. El Relator Especial indicó que no estaba dispuesto a emprender un estudio de las cuestiones relativas al régimen de la nacionalidad. Además, tras haber escuchado las intervenciones de los miembros que habían participado en el debate, seguía sin estar convencido de la conveniencia de elaborar proyectos de artículo sobre las cuestiones examinadas en su cuarto informe.

208. El Relator Especial había propuesto dedicar un proyecto de artículo al principio de no expulsión de nacionales a fin de reiterar una norma que parecía bien arraigada. A este respecto, esperaba que la Comisión marcara unas pautas acerca de si la norma destinada a prohibir la expulsión de nacionales debía ser absoluta o si se podían prever excepciones.

---

[593] Permanent Court of Arbitration, Eritrea-Ethiopia Claims Commission, *Partial Award, Civilians Claims, Eritrea's Claims 15, 16, 23 and 27-32, between the State of Eritrea and the Federal Democratic Republic of Ethiopia, 17 December 2004*, *International Legal Materials*, vol. 44 (2005), pág. 601.

209. Contrariamente a la opinión expresada por algunos miembros, el concepto de nacionalidad predominante o efectiva, a la que el Relator Especial se había referido en su cuarto informe, era un concepto bien establecido y reconocido en diversos contextos, en particular en la jurisprudencia y en la doctrina.

210. En opinión del Relator Especial, una norma que prohibiera la expulsión de las personas con doble nacionalidad o nacionalidad múltiple que poseían la nacionalidad del Estado autor de la expulsión no existía como tal en derecho internacional. En caso de que, aun así, la Comisión decidiera hacer extensiva a esas categorías de personas la norma por la que se prohibía la expulsión de nacionales, el actual proyecto de artículo 4 sería suficiente, sin que fuese necesario abordar la cuestión de la nacionalidad predominante o efectiva.

211. Según el Relator Especial, un proyecto de artículo en el que se enunciara la prohibición de privar de la nacionalidad a una persona que se convertiría en apátrida a raíz de dicha privación de la nacionalidad no parecía necesario, puesto que tal prohibición estaba bien establecida en derecho internacional.

212. Ni el derecho de los tratados ni el derecho internacional consuetudinario consagraba una norma que prohibiese a un Estado privar a una persona de su nacionalidad con miras a su expulsión. La práctica de diversos Estados iba incluso en el sentido contrario, ya que en general la privación de la nacionalidad tenía como fin la expulsión de la persona interesada. Como mucho, en el comentario del proyecto de artículo 4 se podría indicar que, en la medida de lo posible, los Estados no deberían privar a una persona de su nacionalidad con miras a su expulsión y que, en caso de que lo hicieran, deberían respetar su ordenamiento jurídico interno y determinados criterios que podrían especificarse en el comentario.

213. Al Relator Especial le había sorprendido un poco el debate sobre la pertinencia del laudo parcial dictado por la Comisión de Reclamaciones Eritrea-Etiopía, al que se había referido en su cuarto informe. Ese laudo se podía criticar, ciertamente, pero no era aceptable relativizarlo hasta el punto de negar por completo su pertinencia en el marco del presente tema. En realidad se trataba de determinar si el razonamiento y las conclusiones de la Comisión de Reclamaciones estaban suficientemente fundados con arreglo al derecho internacional.