

CONVENCIÓN SOBRE EL ESTATUTO DE LOS APÁTRIDAS

Por Guy S. Goodwin-Gill

Investigador senior, All Souls College, Oxford

En la década de 1920, resultaba habitual no establecer ninguna distinción entre los apátridas (personas carentes de nacionalidad) y los refugiados. Ambas categorías estaban incluidas en la noción de personas que no contaban con la protección del gobierno de su país de origen ni de ningún otro gobierno por razón de una “nueva” nacionalidad.

No obstante, los problemas en el ámbito de la nacionalidad, incluidos la nacionalidad múltiple, la pérdida de nacionalidad por causa de matrimonio y la apatridia en casos distintos de los de refugiados, preocupaban a los Estados y a la Sociedad de las Naciones, que promovió varias medidas para paliar estas situaciones; véase, por ejemplo, el Convenio de 1930 Concerniente a Determinadas Cuestiones Relativas a conflictos de Leyes de Nacionalidad, el Protocolo de 1930 Relativo a un Caso de Apatridia y otro Protocolo Especial de ese mismo año.

Fenómenos como los desplazamientos masivos de población y el reordenamiento político a raíz de la Segunda Guerra Mundial hicieron que este conjunto de cuestiones volvieran rápidamente a la agenda internacional. En su primer período de sesiones celebrado en 1946, la Asamblea General de las Naciones Unidas decidió remitir la cuestión de los refugiados al Consejo Económico y Social “para que [hiciera] un examen completo de todos sus aspectos” (resolución 8 (I) de la Asamblea General, de 12 de febrero de 1946). No obstante, la principal prioridad del Consejo fue el problema de los refugiados de la posguerra y el establecimiento de la Organización Internacional de Refugiados (resolución 18 (III) del Consejo Económico y Social, de 3 de octubre de 1946).

Los apátridas también fueron mencionados de manera incidental durante el primer período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos celebrado en julio de 1947. El Comité de Redacción de una Carta Internacional de Derechos Humanos tuvo ante sí el artículo 32 (precursor del artículo 15 de la Declaración Universal de Derechos Humanos) presentado por René Cassin. En dicho artículo no solamente se contemplaba el derecho a una nacionalidad, sino que además se declaraba que las Naciones Unidas y los Estados Miembros estaban obligados a impedir la apatridia por ser contraria a los derechos humanos y a los intereses de la comunidad humana (informe del Comité de Redacción (E/CN.4/21, 1 de julio de 1947), pág. 21).

En su segundo período de sesiones celebrado en diciembre de 1947, al que, por cierto, asistió Paul Weis en nombre de la Organización Internacional de Refugiados, la Comisión aprobó una resolución en la que expresaba su deseo de que las Naciones Unidas examinaran cuanto antes la condición jurídica de las personas que no gozaban de la protección de ningún gobierno (informe de la Comisión de Derechos Humanos sobre su segundo período de sesiones (E/600); Informe del Grupo de Trabajo Encargado de Elaborar una Convención Internacional de Derechos Humanos (E/CN.4/56, 11 de diciembre de 1947)).

El Consejo Económico y Social tomó debida nota y en marzo de 1948 reconoció, en primer lugar, que se requerían medidas provisionales para otorgar dicha protección, que debían ir seguidas de una acción conjunta y una acción por separado de los Estados en cooperación con las Naciones Unidas para garantizar efectivamente a cada uno el derecho

a una nacionalidad. El Consejo solicitó al Secretario General que emprendiera un estudio de la protección de los apátridas y, entre otras cosas, le formulara recomendaciones sobre la conveniencia de celebrar una nueva convención sobre este tema (resolución 116 (VI) D del Consejo Económico y Social, de 1 y 2 de marzo de 1948 (E/777)).

Dicho estudio se publicó el año siguiente. De hecho, prestaba relativamente escasa atención a los apátridas que no eran refugiados, si bien examinaba en detalle las diferentes categorías de “personas que carecían de protección”, es decir, quienes no se beneficiaban de la protección del Estado del que eran nacionales. En este documento se proponía establecer una clara distinción entre refugiados, que también podían ser apátridas de jure o de facto, y apátridas que no eran refugiados, que asimismo podían ser apátridas de jure o de facto. También se tuvo cuidado de excluir del ámbito de dicho estudio a los “refugiados” que no eran apátridas, como los desplazados internos (Naciones Unidas, *Estudio de la situación de los apátridas* (E/1112, 1 de febrero de 1949, y Add.1, 19 de mayo de 1949)).

Lo primero que se necesitaba era mejorar la condición de los “apátridas” y, en segundo lugar, eliminar la apatridia. Para los “países de acogida” dichas personas constituían una anomalía, puesto que no poseían una condición jurídica definida y carecían de protección. Para los propios apátridas, su situación anormal podía reducir su “valor social” y minar su “confianza en sí mismos”. El mundo que se estaba configurando a finales de la década de 1940 exigía disponer de una condición jurídica determinada, junto con acuerdos internacionales sobre libertad de circulación, residencia y asentamiento, ejercicio de actividades o profesiones, educación, asistencia y seguridad social. Lo más importante, sin embargo, era que los apátridas necesitaban protección, y la mejor forma de conseguirla era suministrándoles documentos de identidad, prestándoles servicios consulares y otorgándoles una condición jurídica. Por tanto, irónicamente la mejor protección de los apátridas consistía en proporcionarles seguridad ofreciéndoles la *condición* de tales. Al mismo tiempo, el fenómeno de la apatridia “técnica”, frente a la apatridia del refugiado, debía ser eliminado por medio de los acuerdos pertinentes: armonización de la legislación sobre nacionalidad; restricciones a la privación de la nacionalidad como sanción; mejora de la regulación de los acuerdos territoriales; y reducción de la cantidad de apátridas mediante la facilitación de la naturalización.

El Consejo Económico y Social aprobó dos resoluciones sobre los refugiados y la apatridia el 6 y el 8 de agosto de 1949, respectivamente. La resolución 248 (IX) A se refería a las disposiciones que había que prever para cuando la Organización Internacional de Refugiados cesara en sus funciones. Por su parte, en la resolución 248 (IX) B se tomaba nota del Estudio de la Situación de los Apátridas y sus distintas recomendaciones y se decidía designar un comité especial que, tomando en cuenta la distinción entre personas desplazadas, refugiados y apátridas, estuviera encargado de: a) examinar si era conveniente la preparación de “una convención revisada y global relativa a la condición jurídica internacional de los refugiados y apátridas” y, en caso afirmativo, preparar el texto de la misma; y b) estudiar los medios para suprimir el problema de la apatridia, incluso solicitando a la Comisión de Derecho Internacional que se ocupara del tema.

El Comité Especial sobre la Apatridia y Problemas Conexos se reunió en dos ocasiones en Nueva York en 1950. Al principio, el representante de Francia identificó dos cuestiones diferentes utilizando un enfoque que pronto fue compartido por la mayoría: por un lado, la condición de refugiado y, por otro lado, los problemas relacionados con la condición jurídica de los apátridas. Se requería urgentemente un proyecto de convención sobre la primera cuestión, mientras que la eliminación de la apatridia era algo básicamente diferente: más una preocupación constante de la comunidad mundial que una situación

grave que requiriera medidas inmediatas para subsanarla. Conforme a este enfoque, había dos categorías de apátridas: quienes también eran refugiados y quienes no lo eran. Casi todos los refugiados estaban en una situación de necesidad y de ahí la urgencia de paliar sus problemas, pero no podía decirse lo mismo de los apátridas que no eran refugiados. El representante de los Estados Unidos se mostró de acuerdo con este enfoque y abogó por que se diera un tratamiento diferenciado a ambas categorías; el proyecto de convención debía limitarse a los refugiados y no debía basarse en una confusión entre el problema humanitario de los refugiados y el problema fundamentalmente jurídico de los apátridas. La cuestión de los apátridas que no eran refugiados debía dejarse al margen, sobre todo porque había apátridas que claramente no necesitaban la protección de las Naciones Unidas (Comité Especial sobre la Apatridia y Problemas Conexos, acta resumida de la segunda sesión (E/AC.32/SR.2, 26 de enero de 1950), párrs. 6 a 8, 15 y 18; acta resumida de la tercera sesión (E/AC.32/SR.3, 26 de enero de 1950), párrs. 22 y 28).

Otros representantes no estaban tan seguros al respecto, puesto que observaban las similitudes existentes entre los refugiados y los apátridas, su falta de protección jurídica y la necesidad de que disfrutaran de derechos similares. El representante del Reino Unido también subrayó la necesidad de distinguir entre medidas para eliminar la apatridia y medidas adoptadas para proteger a los apátridas existentes hasta que su situación se hubiese regularizado (Comité Especial sobre la Apatridia y Problemas Conexos, acta resumida de la segunda sesión (E/AC.32/SR.2, 26 de enero de 1950), párr. 20; acta resumida de la tercera sesión (E/AC.32/SR.3, 26 de enero de 1950), párr. 24).

En todo caso, el Comité Especial decidió centrarse en los refugiados en sentido estricto, a causa de la urgencia que, según muchos de los participantes, revestía resolver su situación. En su informe al Consejo Económico y Social, el Comité Especial facilitó el texto de un proyecto de convención sobre los refugiados y, por lo demás, se limitó a proponer un protocolo adicional sobre los apátridas, en virtud del cual los Estados podían acordar la ampliación de la aplicación de la convención sobre refugiados, *mutatis mutandis*, a los apátridas a los que de otro modo no les resultaba aplicable dicho instrumento (véase el informe del Comité Especial, 16 de enero a 16 de febrero de 1950 (E/1618 (E/AC.32/5)), anexo III). Las medidas para eliminar la apatridia recibieron incluso menos atención y fueron abordadas en una propuesta de Dinamarca de diez artículos que habría de utilizarse como base para elaborar una convención sobre el tema (*ibíd.*, anexo V).

El Consejo Económico y Social siguió considerando este tema en su siguiente período de sesiones y aprobó un conjunto de resoluciones el 11 y 16 de agosto de 1950. La resolución 319 A (XI) contenía el proyecto de Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) (posteriormente revisado y aprobado por la Asamblea General en su resolución 428 (V), de 14 de diciembre de 1950), mientras que la resolución 319 B (XI), secciones I y II, se refería al informe del Comité Especial y el proyecto de convención sobre el estatuto de los refugiados. El Consejo finalizó el preámbulo del proyecto de convención y la definición del término “refugiado” y devolvió dicho proyecto de convención al Comité Especial para que lo examinara de nuevo antes de que se presentara a la consideración de la Asamblea General.

La sección III de la resolución 319 (XI) abordaba específicamente el problema de la apatridia. El Consejo consideraba que la reducción del número de apátridas y la eliminación de las causas de la apatridia no podían lograrse sin la cooperación y la aprobación de convenciones internacionales. En dicha resolución se “recomendaba” a los Estados que adoptaran medidas para evitar los casos de apatridia con ocasión de cualquier transferencia de territorios y que “examinaran con benevolencia” las solicitudes de naturalización presentadas por apátridas residentes habitualmente en su territorio y, si fuera

necesario, revisaran su legislación nacional en materia de nacionalidad con miras a reducir los casos de apatridia creados por el ministerio de la ley. Asimismo, el Consejo tomaba nota con satisfacción de que la Comisión de Derecho Internacional fuera a ocuparse del tema de la nacionalidad, incluida la apatridia, y la instaba a que preparara el instrumento o los instrumentos necesarios para la eliminación de la apatridia.

No obstante, en diciembre de 1950 la Asamblea General decidió convocar una Conferencia de Plenipotenciarios para que terminara de redactar el proyecto de convención sobre el estatuto de los refugiados y el proyecto de protocolo sobre los apátridas (resolución 429 (V) de la Asamblea General, de 14 de diciembre de 1950) (el proyecto de protocolo sobre los apátridas aparece en el informe del Comité Especial de Refugiados y Apátridas, 14 a 25 de agosto de 1950 (E/1850 (E/AC.32/8)), anexo II; el Comité había cambiado de nombre entre tanto). La Conferencia se reunió en Ginebra en julio de 1951 y aprobó y abrió a la firma la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (en lo sucesivo, “la Convención de 1951 sobre los Refugiados”), pero tal y como se indica en la tercera parte del acta final, se decidió no tomar ninguna decisión sobre el proyecto de protocolo, que se remitió a los órganos pertinentes de las Naciones Unidas para un estudio más detallado.

En febrero de 1952, la Asamblea General expresó su satisfacción por la conclusión de la Convención de 1951 sobre los Refugiados el año anterior pero decidió aplazar el examen del proyecto de protocolo sobre los apátridas por falta de tiempo (resoluciones de la Asamblea General 538 (VI), de 2 de febrero de 1952 (Asistencia a los refugiados y su protección), y 539 (VI), de 4 de febrero de 1952 (Proyecto de Protocolo referente al Estatuto de los Apátridas)).

En su séptimo período de sesiones celebrado a finales de ese año, la Asamblea General invitó al Secretario General a que transmitiera el proyecto de protocolo a los Estados para obtener sus comentarios, especialmente con respecto a las disposiciones de la Convención de 1951 sobre los Refugiados que estarían dispuestos a aplicar a los apátridas. Asimismo, la Asamblea General pidió al Consejo Económico y Social que examinara los comentarios recibidos y adoptara todas las medidas adecuadas para que se pudiera abrir a la firma un texto una vez que la Convención sobre los Refugiados hubiera entrado en vigor (resolución 629 (VII) de la Asamblea General, de 6 de noviembre de 1952 (Proyecto de Protocolo referente al Estatuto de los Apátridas)).

Dos años después se convocó en Nueva York una Conferencia de las Naciones Unidas, conforme a la resolución 526 A (XVII) del Consejo Económico y Social, de 26 de abril de 1954. Dicha Conferencia, a la que asistieron 27 Estados participantes y cinco Estados como observadores, aprobó la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas (en lo sucesivo, la “Convención de 1954”) como instrumento independiente, en lugar del proyecto de protocolo inicialmente propuesto por el Comité Especial en 1950. El artículo 1 de dicha Convención define al apátrida como “toda persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación”. Esta definición fue propuesta por la Secretaría de las Naciones Unidas en su proyecto de protocolo, haciendo suyas las palabras de Manley O. Hudson, Relator Especial de la Comisión de Derecho Internacional, en el primer informe que redactó en calidad de tal sobre el tema “Nacionalidad, incluida apatridia” (A/CN.4/50, 21 de febrero de 1952, pág. 17). No queda claro si el Relator Especial pretendía definir al apátrida como tal, frente a la opción de distinguir entre apátridas de jure y apátridas de facto.

Sin embargo, a continuación la Convención de 1954, al igual que la Convención de 1951 sobre los Refugiados, “excluye” de su aplicación a varias categorías de personas

que no se considera que merezcan o necesiten protección, como las personas que reciben actualmente protección o asistencia de un organismo de las Naciones Unidas distinto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), las personas que de hecho disfruten de los derechos y obligaciones inherentes a la nacionalidad en su país de residencia, así como criminales de guerra, quienes hayan cometido delitos graves de índole no política y casos similares.

De entre las demás personas que carecían de protección, la mayoría quedaban fuera del ámbito de aplicación de la Convención, salvo que la Conferencia recomendaba que cada Estado Contratante, cuando reconociera como válidos los motivos por los cuales una persona hubiese renunciado a la protección del Estado del que fuera nacional, considerara con benevolencia la posibilidad de otorgar a dicha persona el tratamiento que la Convención reconoce a los apátridas.

La definición de los beneficiarios de la Convención de 1954 resulta problemática, especialmente en la medida en que parece exigir a los posibles solicitantes que demuestren el cumplimiento de una condición negativa (que no son considerados nacionales por ningún Estado conforme a su legislación). El artículo 1 A, párrafo 2, de la Convención de 1951 sobre los Refugiados trata por separado a los refugiados y a los refugiados que carecen de nacionalidad y, por tanto, se aplica a algunas categorías de refugiados apátridas. Pero aun si la recomendación anteriormente señalada se aplicara con generosidad, un gran número de apátridas seguirían probablemente quedando fuera del ámbito de aplicación de dicha Convención.

Las normas de protección establecidas en este tratado se asemejan en gran medida a las contempladas en la Convención de 1951 sobre los Refugiados, aunque en algunos aspectos los apátridas no resultan tan beneficiados como los refugiados. Por ejemplo, no existe ninguna garantía equivalente contra la sanción por la entrada ilegal, ni un órgano de vigilancia como el ACNUR al cual se pueda pedir ayuda a la hora de determinar su condición o presentar su solicitud de protección (en la actualidad esta situación ha quedado subsanada en cierta medida gracias a la Convención de 1961 para reducir los casos de apatridia).

Asimismo, los apátridas tienen derecho a una protección muy limitada en tiempo de guerra u otro conflicto armado; el artículo 44 del Cuarto Convenio de Ginebra de 1949 Relativo a la Protección Debida a las Personas Civiles en Tiempo de Guerra menciona únicamente a los refugiados: el Estado detenedor no debe tratar como extranjeros enemigos, exclusivamente a causa de su posesión de la nacionalidad de un Estado enemigo, a los refugiados que, de hecho, no disfruten de la protección de ningún Gobierno. El Protocolo adicional I de 1977 a los Convenios de Ginebra de 1949 no va mucho más lejos e incluye como personas protegidas solamente a las que, *antes del comienzo de las hostilidades*, fueran consideradas como apátridas o refugiadas (artículo 73).

Conviene recordar los fines limitados de la Convención de 1954: en primer lugar, definir una clase de apátridas y, en segundo término, regular y mejorar su condición y asegurarles el ejercicio más amplio posible de los derechos y libertades fundamentales. Sin embargo, la reducción y eliminación de los casos de apatridia requerirían una mayor cooperación internacional y la coordinación y armonización de las legislaciones nacionales. Este sería el objetivo que se marcaría a la Comisión de Derecho Internacional y su labor relacionada con la Convención de 1961 para reducir los casos de apatridia.

Materiales conexos

A. Instrumentos jurídicos

Convenio Concerniente a Determinadas Cuestiones Relativas a Conflictos de Leyes De Nacionalidad, La Haya, 12 de abril de 1930, Sociedad de las Naciones, *Treaty Series*, vol. 179, pág. 89.

Protocolo Relativo a un Caso de Apatridia, La Haya, 12 de abril de 1930, Sociedad de las Naciones, *Treaty Series*, vol. 179, pág. 115.

Protocolo Especial sobre la Apatridia, La Haya, 12 de abril de 1930, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 2252, pág. 435.

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, Ginebra, 28 de julio de 1951, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 189, pág. 137.

Convención para Reducir los Casos de Apatridia, Nueva York, 30 de agosto de 1961, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 989, pág. 175.

Convenio de Ginebra relativo a la Protección Debida a las Personas Civiles en Tiempo de Guerra, Ginebra, 12 de agosto de 1949, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 75, pág. 287.

Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales (Protocolo I), Ginebra, 8 de junio de 1977, Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1125, pág. 3.

B. Documentos

Resolución 8 (I) de la Asamblea General, de 12 de febrero de 1946 (Problema de los refugiados).

Resolución 18 (III) del Consejo Económico y Social, de 3 de octubre de 1946 (Refugiados y desalojados).

Informe del Comité de Redacción de una Carta Internacional de Derechos Humanos sobre su Primer Período de Sesiones (E/CN.4/21, 1 de julio de 1947).

Informe de la Comisión de Derechos Humanos sobre su Segundo Período de Sesiones, 2 a 17 de diciembre de 1947 (E/600).

Informe del Grupo de Trabajo Encargado de Elaborar una Convención Internacional de Derechos Humanos (E/CN.4/56, 11 de diciembre de 1947).

Resolución 116 (VI) D del Consejo Económico y Social, de 1 y 2 de marzo de 1948 (informe de la Comisión de Derechos Humanos sobre su segundo período de sesiones, apátridas) (E/777).

Estudio de la Situación de los Apátridas, Naciones Unidas, agosto de 1949, Lake Success – Nueva York (E/1112, 1 de febrero de 1949; E/1112/Add.1, 19 de mayo de 1949).

Resoluciones del Consejo Económico y Social 248 (IX) A, de 6 de agosto de 1949, y 248 (IX) B, de 8 de agosto de 1949 (Estudio de la apatridia) (E/1553).

Comité Especial sobre la Apatridia y Problemas Conexos, acta resumida de las sesiones segunda y tercera (E/AC.32/SR.2 y 3, 26 de enero de 1950).

Informe del Comité Especial sobre la Apatridia y Problemas Conexos, 16 de enero a 16 de febrero de 1950 (E/1618 (E/AC.32/5)).

Resoluciones del Consejo Económico y Social 319 (XI) A, de 11 de agosto de 1950, y 319 (XI) B, de 16 de agosto de 1950 (Refugiados y apátridas) (E/1849 y Corr.1 y 2).

Resolución 429 (V) de la Asamblea General, de 14 de diciembre de 1950 (Proyecto de Convención sobre el Estatuto de los Refugiados).

Informe del Comité Especial de Refugiados y Apátridas, 14 a 25 de agosto de 1950 (E/1850 (E/AC.32/8)).

Resoluciones 538 (VI) A y B de la Asamblea General, de 2 de febrero de 1952 (Asistencia a los refugiados y su protección).

Resolución 539 (VI) de la Asamblea General, de 4 de febrero de 1952 (Proyecto de Protocolo referente al Estatuto de los Apátridas).

Resolución 629 (VII) de la Asamblea General, de 6 de noviembre de 1952 (Proyecto de Protocolo referente al Estatuto de los Apátridas).

Anuario de la Comisión de Derecho Internacional de 1952, vol. II (A/CN.4/50, Informe sobre la Nacionalidad, Incluida la Apatridia, del Sr. Manley O. Hudson, Relator Especial).

C. Doctrina

C. A. Batchelor, "Stateless Persons: Some Gaps in International Protection", *International Journal of Refugee Law*, vol. 7, 1995, págs. 232 a 259.

C. A. Batchelor, "Statelessness and the Problem of Resolving Nationality Status", *International Journal of Refugee Law*, vol. 10, 1998, págs. 156 a 182.

M. Manly y L. van Waas, "The value of the human security framework in addressing statelessness", en: A. Edwards y C. Ferstman, *Human Security and Non-Citizens: Law, Policy and International Affairs*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010, págs. 49 a 81.

N. Robinson, *Convention Relating to the Status of Stateless Persons: Its History and Interpretation*, World Jewish Congress, Nueva York, 1955, reproducido por ACNUR, Ginebra, 1997.

L. L. Tang, *Statelessness, Human Rights and Gender: Irregular Workers from Burma in Thailand*, Brill Academic Publishing, Leiden, 2005.

L. van Waas, *Nationality Matters: Statelessness under International Law*, Intersentia, Mortsel, 2008.

P. Weis, *Nationality and Statelessness in International Law*, Sijthoff y Noordhoff, 2ª ed., Leiden, 1979.

D. Weissbrodt y C. Clay, “The Human Rights of Stateless Persons”, *Human Rights Quarterly*, vol. 28, 2006, págs. 245 a 276.