

DERECHOS HUMANOS DE LOS APÁTRIDAS*

I. Introducción

La apátrida es un fenómeno muy antiguo. En Roma los esclavos perdían su nacionalidad (Arellano, p. 114) sin adquirir la nacionalidad romana.

Antes de la guerra de 1914 la apátrida existía pero en un número reducido, sin embargo, a partir de la segunda guerra mundial adquirió un problema de diversas proporciones por la desnacionalización colectiva (Podesta, p. 403) por motivos raciales, etc.

II. Nociones Generales

A. *Delimitaciones Conceptuales*

Se entiende por "apátrida", la persona que carece de nacionalidad de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española.

El término apátrida, tiene diversas denominaciones en el derecho comparado. Así en Suiza se emplea la palabra "Heimathlose" que significa sin domicilio. También se le conoce con la expresión "apolides", que en griego quiere decir sin ciudad; en las legislaciones alemanas "Stantenlosen o Stateless" sin Estado; y en la legislación soviética se los califica de "Inestatuales" sin estado, según indican PEREZ VERA (p. 82) entre otros.

B. *Causas de la Pérdida de la Nacionalidad*

Por regla general, la pérdida de la nacionalidad se puede dar: a) por la pérdida de la nacionalidad sin haber adquirido otra nacionalidad y b) en los países cuya legislación se basa en el "jus sanguinis", por ser hijo de padre apátrida o de padre desconocido, según sostiene PODESTA (p. 402).

* Publicado en el Boletín de Informaciones Jurídicas de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá, Año XVII, enero-junio, No. 34, 1991, págs. 59- 76.

Para ARELLANO GARCÍA (p.116) algunos casos de apolitismo o apátridia pueden ser:

1. Individuos nómadas modernos como los llamados gitanos que se encuentran en constantes viajes a través del territorio de diversos Estados y sin estar vinculados a ellos. La manera de resolver el caso de estos es no permitiéndoles el acceso a un país sin acreditar previamente su nacionalidad y dotándoles de la nacionalidad del país al que se encuentren más vinculado;
2. Individuos cuyo origen es desconocido y por desconocer el lugar de nacimiento;
3. Individuos que incurren, en alguna de las causas que en su país traen consigo la pérdida de la nacionalidad, sin que haya adquirido otra. En este aspecto, las causas del heimathlosismo pueden ser variadas: la renuncia a la nacionalidad, el ostentar títulos mobiliarios que impliquen sumisión, la residencia en el extranjero, etc.;
4. Individuos oriundos de territorios donde no se otorga una nacionalidad (territorios sometidos a fideicomiso);
5. Individuos hijos de apátridas natos.

Por medidas o sanciones de índole política, en los cuales se comprende:

- a) los emigrados privados de su nacionalidad, por el solo hecho de haber emigrado a otro país sin autorización o por haber retornado a la patria dentro de cierto número de años (10 años por ejemplo en la ley alemana de 1870) o por haber omitido ciertas manifestaciones formales de su propósito de conservar la nacionalidad, etc.
- b) las personas privadas de su nacionalidad por haber aceptado empleo público en un Estado extranjero o por haberse alistado en ejército extranjero o por haber eludido el servicio militar o por haber desertado o haber cometido el delito de traición, etc.;

c) las personas desnacionalizadas como consecuencia de persecuciones políticas, raciales o religiosas. En este caso se hallan los refugiados rusos, polacos, armenios, etc. despojados de su nacionalidad por decreto, y perseguidos por los gobiernos nazi y fascista, que practicaban la desnacionalización colectiva o individual. Al respecto podemos citar el decreto italiano de 31 de enero de 1936 que privó de nacionalidad a los emigrados que hacían propaganda contra el régimen fascista, decreto que, al parecer solo fue aplicado a altas personalidades políticas, y la ley nazi de 25 de noviembre de 1941, que desnacionalizó en masa a los alemanes de origen judío radicados en países enemigos;

d) los naturalizados cuya naturalización fue revocada por residir cierto número de años fuera del Estado que le concedió la naturalización, o por no haber renovado oportunamente la naturalización o por causa de guerra en el país natal del naturalizado o por causa de guerra en el país natal del naturalizado o por causa de peligro público; y en fin también son apátridas los que renuncian voluntariamente a su nacionalidad sin haber adquirido otra".

Finalmente, tenemos a DUNKER BIGGS (p. 160) que reduce las causas más frecuentes de la apátridia a las siguientes: por nacimiento, matrimonio, la imposición del Estado por vía de pena, la extinción del Estado por absorción o disgregación, y en general, todas las causales de pérdida de la nacionalidad cuando ellas no llevan aparejada la adquisición de una nueva.

C. *Inconvenientes de la apátridia*

El apátrida, a nivel más elemental carece de documentos de identidad y de viaje, con la consecuencia de que está reducido a la inmovilidad del país que lo acoge, (Pérez Vera, p. 83) hasta tanto se resuelva su situación:

También indica el mismo autor (p. 83) que "en la vida diaria el apátrida encuentra mayores dificultades que el extranjero, cualquiera que sea la perspectiva en que nos situemos. En efecto, sí para este resulta difícil el desarrollo normal de su actividad en el seno de una comunidad la que jurídicamente no pertenece, el apátrida ve agravada esta situación por el hecho de que no forma parte de ninguna otra comunidad que, institucionalizado en la

forma de organización estatal, pueda protegerle internacionalmente. Ello significa, que en suma que el apátrida no goza ni siquiera de la débil garantía que supone la protección diplomática como instrumento para la puesta en práctica de la responsabilidad internacional.

Otros de los inconvenientes y desventajas que tiene el apátrida, según GUZMÁN y MILÁN (p. 83) es que puede ser expulsado de todos los Estados, sin que tenga la posibilidad de invocar la protección de ninguno; que su condición plantea conflictos a la Comunidad Internacional, como por ejemplo, cuando se realiza por motivos raciales y con ello se obliga a la emigración masiva y a la invasión de países extranjeros, y finalmente, coinciden los autores en que tienen dificultad para obtener su documentación.

III. EL APÁTRIDA EN EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

A. Antecedentes

La preocupación por el apátrida a nivel internacional se manifiesta en los acuerdos tomados en la V Conferencia Panamericana de 1923, en la VI Conferencia de La Haya de 1928 y en diversas conferencias celebradas bajo los auspicios de la Sociedad de las Naciones.

En 1930, se adopta en La Haya un Protocolo referente a ciertos casos de apátrida (instrumento ratificado por Chile, Holanda, El Salvador, Brasil, etc.) en la cual se indicaba que "En un Estado, en donde la nacionalidad no se confiere por el mero hecho del nacimiento en su territorio, una persona nacida dentro de su territorio, cuya madre posee la nacionalidad sea desconocida, tendrá la nacionalidad del susodicho Estado", según manifiesta DUNCKER BIGGS, (p.160).

A nivel de las Naciones Unidas, tenemos la Declaración Universal de 1948 que disponía en su artículo 15 lo siguiente:

1. "Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.
2. A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho de cambiar de nacionalidad.

También hay que señalar, que en 1949 se creó un Comité especial de apátridas, el cual tendría como compromiso el elaborar el Estatuto de los Apátridas.

Posteriormente, tenemos que la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer dice lo siguiente:

1. Los Estados Partes otorgarán a las mujeres iguales derechos que a los hombres para adquirir, cambiar o conservar su nacionalidad. Garantizarán, en particular que ni el matrimonio con un extranjero ni el cambio de nacionalidad del marido durante el matrimonio cambien automáticamente la nacionalidad de la esposa, la conviertan en apátrida o la obliguen a adoptar la nacionalidad del cónyuge.
2. Los Estados Partes otorgarán a la mujer los mismos derechos que al hombre respecto a la nacionalidad de los hijos".

B. En Los Instrumentos Específicos.

1. La Convención sobre el Estatuto de los Apátridas

1.a. Introducción

En septiembre 28 de 1954 se adoptó la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas por un Conferencia de Plenipotenciarios convocada por el Consejo Económico y Social, y posteriormente, en junio 6 de 1960 este instrumento entró en vigor.

En su preámbulo la Convención reafirma los principios consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, sin discriminación alguna, deben gozar de los derechos y libertades fundamentales.

1.b. Aplicación de la Convención

La Convención establece que esta se aplicará a toda persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación (art. 1.1).

Por su parte, también señala la convención que no se aplicará:

i) A las personas que reciben actualmente protección o asistencia de un órgano u organismo de las Naciones Unidas distinto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados mientras estén recibiendo tal protección o asistencia;

ii) A las personas a quienes las autoridades competentes del país donde hayan fijado su residencia reconozcan los derechos y obligaciones inherentes a la posesión de la nacionalidad de tal país;

iii) A las personas respecto de las cuales haya razones fundadas para considerar:

a) Que han cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, definido en los instrumentos internacionales referentes a dichos delitos;

b) Que han cometido un delito grave de índole no política fuera del país de su residencia, antes de su admisión en dicho país;

c) Que son culpables de actos contrarios a los propósitos y principios de las Naciones Unidas (art. 2).

2. Derechos y Deberes de los Apátridas

El apátrida tiene la obligación de acatar las leyes y reglamentos del país donde se encuentra (art. 2).

Por lo que respecta a los derechos, la convención en principios establece la prohibición de la discriminación (art. 3) y manifiesta que los apátridas gozaran del mismo trato que se otorga a los extranjeros en general. (art. 7).

Es importante, subrayar, que la convención señala que **los apátridas que encuentren en su territorio tendrán un trato por lo menos favorable como el otorgado a sus nacionales** en cuanto al ejercicio de los derechos a la religión (art. 4); derechos de propiedad (art. 14) intelectual e industrial; enseñanza elemental (art. 20); asistencia y socorros públicos (art. 23); legislación de trabajo y seguro social (art. 24); cargas y gravámenes (art. 25) fiscales; acceso a los tribunales, y racionamiento (art. 20).

También contiene disposiciones sobre el derecho de agruparse en asociaciones no políticas y sindicatos (art. 15), a empleo remunerado (art. 17), a adquirir bienes muebles e inmuebles (art. 13) a trabajar por cuenta propia (art. 18); a ejercer una profesión liberal (art. 22); a elegir libremente el lugar de su residencia y a viajar libremente por el territorio (art. 26).

Además, de lo antes expuesto la convención establece medidas administrativas como por ejemplo para la expedición de documentos de viajes (art. 28); señala además, la prohibición de gravámenes o impuestos que difieran o excedan de los que se exigen a los nacionales (art. 29); la transferencia de haberes (art. 30) y finalmente, la no expulsión de los apátridas, salvo casos excepcionales (art. 31) y el derecho a la naturalización (art. 32).

En opinión de VAN BOVEN (p. 156) esta convención sitúa a los apátridas en una posición menos favorable que la establecida para los refugiados, por ejemplo con respecto al empleo remunerado y al derecho de asociación, los apátridas no tienen derecho a gozar del trato de la nación más favorable, pero disfrutan de un trato que no es menos favorable que el concedido a los extranjeros.

3. La Convención para reducir los casos de Apátridas

Actuando en cumplimiento de la resolución 896 (IX) adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 4 de diciembre de 1954 se adoptó la Convención para reducir los casos de Apátrida, la cual entró en vigor en diciembre de 1975.

La convención establece que con el fin de reducir los casos de apátrida es indispensable que el Estado conceda su nacionalidad a la persona nacida en su territorio que de otro modo sería apátrida (art. 1).

En tal sentido, podrá concederlo en el momento del nacimiento o mediante solicitud presentada ante la autoridad competente por el interesado o en su nombre en la forma prescrita en la legislación del Estado de que se trate (art. 1. 1. b).

Por otra parte, el Estado, podrá subordinar la concesión de la nacionalidad a una o más de las siguientes condiciones (art. 1 No. 2 letra a, b, c, y d), tales como por ejemplo que el interesado no haya sido condenado por delito contra la seguridad nacional ni una pena de cinco o más años de prisión por un hecho criminal; que el interesado haya adquirido una nacionalidad al nacer o posteriormente.

Indica también la convención, que un niño nacido de matrimonio en el territorio de un Estado, adquirirá esa nacionalidad de ese Estado, en el momento de nacer si de otra forma fuere apátrida. (art. 1 No. 3). En el caso de los niños expósito, señala la convención que un expósito se presume que ha nacido en el territorio de padres que poseen la nacionalidad de dicho Estado, si es hallado en el territorio. (art. 2).

También, establece la convención, que deberá otorgarse la nacionalidad a la persona que de otro modo sería apátrida y que no ha podido adquirir la nacionalidad del Estado contratante en cuyo territorio ha nacido por haber pasado la edad fijada para la presentación de su solicitud o por no reunir los requisitos de residencia exigidos, si en el momento del nacimiento del interesado uno de los padres tenía la nacionalidad del Estado contratante mencionado en primer término. Si los padres no tenía la misma nacionalidad en el momento del nacimiento de la persona, la legislación del Estado contratante cuya nacionalidad se solicita de determinará si esa persona sigue la condición del padre o la de la madre. Si la nacionalidad así determinada se concede mediante la presentación de una solicitud, tal solicitud deberá ser presentada por la persona interesada o en su nombre ante la autoridad competente y en la forma prescrita por la legislación del Estado contratante" (art. 1 No.4).

IV. LA APÁTRIDIA EN LA LEGISLACIÓN PANAMEÑA

En nuestra legislación no existe disposición alguna que se refiera de manera expresa a la condición de apátrida. Ni la Constitución Nacional, ni el Decreto Ley No. 60 de 13 de junio de 1960 y sus posteriores modificaciones lo mencionan, por el contrario, emplean la expresión "extranjeros" por lo que el apátrida queda incluido en dicha fórmula legal.

En lo que respecta al Código Civil, se alude a personas naturales, las cuales se dividen en nacionales, y extranjeros, domiciliados y transeúntes (art. 39) quedando de igual manera el apátrida comprendido dentro de la expresión de extranjero.

Es importante, subrayar, no obstante que en nuestro país el fenómeno de la apátrida se ha dado. En efecto, en 1941 al adoptarse la Constitución que se basaba expresamente en el "jus sanguinis" se consideraba como panameños a los siguientes:

Son panameños por nacimiento:

- a- Los nacidos bajo la jurisdicción de la República, cualesquiera sea la nacionalidad de sus padres, siempre que ninguno de éstos sea de inmigración prohibida;
- b- Los nacidos bajo la jurisdicción de la República, aunque uno de los padres fuere de inmigración prohibida, siempre que el otro sea panameño por nacimiento. Esta disposición no se aplicará cuando el padre que fuere de inmigración prohibida pertenezca a la raza negra cuyo idioma originario sea el castellano.
- c- Los nacidos fuera de la jurisdicción de la República, de padre panameños por nacimiento, siempre que uno de ellos no sea de inmigración prohibida;
- d- Los nacidos con anterioridad al 3 de noviembre de 1903, dentro del territorio que forma hoy la República de Panamá".

"De la norma transcrita infiere MUÑOZ PINZÓN (p. 84) la " inspiración nacionalista" del constituyente de 1941, puesto que solo limita el referido

principio a los nacionales con exclusión de los extranjeros, que sí los contemplaba la Constitución de 1904".

Por su parte señala el profesor CESAR QUINTERO (p. 54), que "en consecuencia, estos preceptos dejaron automáticamente sin la nacionalidad panameña a numerosos individuos que ya la tenían. Entre estos quedaron sin nuestra nacionalidad:

- 1) Todos los nacidos en la Zona del Canal después del 4 de mayo de 1904, fecha en que Panamá traspasó la jurisdicción sobre esta porción del territorio nacional a los Estados Unidos de América;
- 2) Todos los nacidos después del 3 de noviembre de 1903 en el territorio nacional sujeto a la jurisdicción de Panamá, si sus padres eran de inmigración prohibida".

Como consecuencia de esto sostiene MUÑOZ PINZÓN (p. 85), los panameños nacidos en la Zona del Canal después de mayo de 1904, al igual que todos los hijos de padre y madre, turcos, sirios, chinos o antillanos, nacidos en cualquier parte del territorio nacional, perdían la nacionalidad panameña. En otras palabras, las personas integrantes de esos sectores estaban como sujetos desnacionalizados y la mayoría como apátridas ya que no podían reclamar la nacionalidad de otro país" (p. 85).

En opinión de ESCOBAR (p. 140), tan insólitos e injustos preceptos constitucionales, que perseguían la desnacionalización y establecían prohibiciones al negro antillano de habla inglesa y de otras nacionalidades, tendrían perjudiciales efectos jurídicos para los afectados. Tales disposiciones no eran más que la puesta en práctica, del credo racista del líder Arnulfo Arias.

Favorablemente, los efectos de la Constitución de 1941 fueron temporales ya que mediante Decreto No. 4 de 29 de diciembre de 1944 se suspendió dicho texto legal y se llamó al pueblo a una constituyente, instalada el 15 de junio de 1945. Esta asamblea expidió el Decreto Legislativo No. 1 de 1945 declarando derogada la Carta Fundamental de 1941.

V. CONCLUSIONES

El derecho a tener una nacionalidad es un derecho de todo ser humano, reconocido en un sinnúmero de instrumentos internacionales de derechos humanos, generales y específicos.

Los Estados deben evitar realizar estas prácticas puesto que colocan a estos individuos en un estado de indefensión y lo someten a un sinnúmero de desventajas e inconvenientes tal como se ha señalado en este trabajo.

NOTAS

1. Ley 4 de 22 de mayo de 1981, (G.O. No. 19.331 de 3 de junio de 1981), sobre la nacionalidad de la mujer, (p. 40).
2. Decreto ley 60 de 13 de junio de 1960 (G.O. No. 14167 de 5 de julio de 1960 y modificaciones), sobre migración.