



Asamblea General

Distr. general
29 de agosto de 2011

Original: español/inglés

Sexagésimo sexto período de sesiones
Tema 77 del programa provisional*
Nacionalidad de las personas naturales
en relación con la sucesión de Estados

Nacionalidad de las personas naturales en relación con la sucesión de Estados

Nota de la Secretaría

Adición

Índice

	<i>Página</i>
II. Observaciones de los gobiernos	2
El Salvador	2
A. Observaciones generales	2
B. Observaciones sobre el preámbulo y sobre artículos específicos	5
C. Conveniencia de elaborar un instrumento jurídico sobre la cuestión de la nacionalidad de las personas naturales en relación con la sucesión de Estados y posible forma del instrumento	8

* A/66/150.



II. Observaciones de los gobiernos

El Salvador

[Original: español]

A. Observaciones generales

Dentro del marco de las Naciones Unidas, observamos con satisfacción que la “sucesión de Estados” fuese uno de los temas prioritarios acogidos por la Comisión de Derecho Internacional desde su primer período de sesiones, en 1949; derivando posteriormente en dos importantes instrumentos: la Convención de Viena sobre la Sucesión de Estados en Materia de Tratados (1978) y la Convención de Viena sobre la Sucesión de Estados en Materia de Bienes, Archivos y Deudas de Estado (1983)¹.

Estos dos instrumentos muestran cómo la sucesión de Estados ha sido entendida desde hace varios años, como un verdadero problema jurídico internacional y no solo como un asunto interno de los Estados, el cual cobró especial importancia en vista de la recurrencia del fenómeno, vinculado a los conflictos armados y procesos de descolonización ocurridos, principalmente, durante el último siglo.

Sabemos que el proceso de codificación respecto a la sucesión de Estados fue emprendido por la Comisión de Derecho Internacional de manera separada, distinguiendo la sucesión en materia de tratados de la sucesión respecto a los derechos y obligaciones que proceden de fuentes distintas a los tratados; de ahí que estos primeros instrumentos —tal como reflejan sus títulos— no se encargaran del problema de la nacionalidad², aplazándose el tema durante más de una década, hasta dar inicio posteriormente a la elaboración del “proyecto de artículos sobre la nacionalidad de las personas naturales en relación con la sucesión de Estados”, aprobado en segunda lectura en el año 1999.

Resulta importante hacer esta aclaración en cuanto a la evolución de la sucesión de Estados, pues consideramos que el desarrollo tardío del tema de la nacionalidad respecto a otros asuntos ya codificados, no debe conducir al menosprecio de una de las realidades más palpables en los casos de la sucesión de Estados, esto es, el contundente impacto que la sustitución de un Estado por otro puede generar en los derechos y obligaciones de los habitantes de un territorio, que están, en su mayoría, determinados por el vínculo de nacionalidad.

Al respecto, ya el Relator Especial sobre la sucesión de Estados y sus efectos sobre la nacionalidad de las personas naturales y jurídicas ha señalado, de manera acertada, que la importancia del tema reside en que la sucesión de Estados “tiene

¹ La Convención de Viena sobre la Sucesión de Estados en Materia de Tratados (1978) entró en vigencia el 6 de noviembre de 1996, siendo ratificada hasta la fecha por 22 Estados. Sin embargo, la Convención de Viena sobre la Sucesión de Estados en Materia de Bienes, Archivos y Deudas de Estado (1983) aún no se encuentra vigente, al haber sido ratificada únicamente por 7 Estados, siendo requerido un total de 15 Estados, de acuerdo con su artículo 50.

² Véase el primer informe del Relator Especial sobre la sucesión de Estados y sus efectos sobre la nacionalidad de las personas naturales y jurídicas (A/CN.4/467), párr. 29, citando a D. P. O’Connell: “El efecto de un cambio de soberanía sobre la nacionalidad de los habitantes del [territorio del que se trata] es uno de los problemas más difíciles que se plantean en el derecho de la sucesión de Estados”.

lugar en un ámbito colectivo y entraña numerosas consecuencias graves para aquellos a quienes afecta”, al ser la nacionalidad “un requisito previo para el ejercicio de diversos derechos políticos y civiles [...]. Además, la pérdida de la nacionalidad del Estado predecesor y las dificultades que entraña la adquisición de la del Estado sucesor pueden dar lugar a muchas tragedias humanas”³. Es por ello que El Salvador desea resaltar la trascendencia que posee la nacionalidad en los casos de sucesión, para toda la comunidad internacional, y no solo para aquellos Estados que han tenido experiencias de sucesión en cualquiera de sus modalidades.

Aún mas, para alcanzar una comprensión adecuada de este fenómeno, consideramos necesario el abandono de toda visión meramente fragmentaria respecto al mismo, que conduzca a tratar el aspecto de la nacionalidad solo como una de las tantas ramificaciones que supone la sucesión de Estados, o a menospreciar su regulación.

Particularmente, la nacionalidad es —por su naturaleza— un aspecto significativo en los casos de sucesión, ya que se proyecta sobre una gran parte de la población o sobre la totalidad de ella, la cual no debe ser entendida como una parte más del Estado sino como un elemento humano y, por consiguiente, el primero y más importante dentro de su estructura.

Por lo anterior, El Salvador vio con muy buenos ojos que se finalizara la discusión relativa al régimen de bienes o deudas estatales, tratado hace mas de 30 años, para analizar una cuestión mucho más trascendental, referida a las personas que habitan o se encuentran en el territorio de un Estado determinado, a quienes, aún en situaciones de sucesión, se les debe respetar y garantizar todos sus derechos humanos, incluido indiscutiblemente el derecho de toda persona a la nacionalidad⁴.

El enfoque indicado otorga una connotación distinta a este nuevo proyecto de artículos, el cual guarda la debida coherencia con los diversos instrumentos internacionales que reconocen a la nacionalidad como un derecho humano, tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos, en su artículo 15⁴; la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 20⁵; y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en su artículo 19.

Esto no implica, sin embargo, la negación de la nacionalidad como derecho fundamental y estatuto jurídico de las personas, regida principalmente por el derecho interno, sino la existencia de un justo equilibrio entre soberanía y respeto de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, las cuales resultarían incompatibles, por ejemplo, con prácticas discriminatorias⁶ o que conduzcan a la apatridia⁷.

³ Véase A/CN.4/467, párr. 30.

⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de las niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana*, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 8 de septiembre de 2005, Serie C, núm. 130, párr. 138.

⁵ Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1144, núm. 17955.

⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de las niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana*, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 8 de septiembre de 2005, Serie C, núm. 130, párr. 141.

⁷ *Ibid.*, párr. 142.

Así lo ha interpretado la Comisión de Derecho Internacional, al indicar en sus comentarios al proyecto, que “aunque la nacionalidad se rige principalmente por el derecho interno, la competencia de los Estados en esa esfera solo puede ejercerse dentro de los límites establecidos por el derecho internacional”⁸. Por tal razón, somos de la opinión que el proyecto de artículos —al fundamentarse en ambos aspectos— provee un tratamiento equilibrado del tema, con la que podrán enfrentarse de manera adecuada los escenarios de sucesión de Estados, que se muestran generalmente inevitables ante los diversos cambios políticos, sociales, económicos y de otra índole, acaecidos en diversas regiones del mundo, dando lugar a verdaderas transformaciones en la configuración de la comunidad internacional.

Práctica de El Salvador respecto a la nacionalidad en la sucesión de Estados

La sucesión de Estados constituye un tema de gran importancia para los doctrinarios y juristas a nivel internacional; sin embargo, supone al mismo tiempo una realidad para muchos Estados que, en los tiempos recientes, se han visto inmersos en este tipo de transformaciones, debiendo enfrentarse, de manera efectiva, a sus graves consecuencias.

Este ha sido precisamente el caso de El Salvador, que, a raíz de la sentencia pronunciada por la Corte Internacional de Justicia, el 11 de septiembre de 1992, en el diferendo limítrofe El Salvador-Honduras, sufrió la transferencia de parte de su territorio a otro Estado, lo cual no solo se proyectó sobre el territorio sino además en los habitantes de las zonas delimitadas.

Como producto de tal delimitación entre El Salvador y Honduras, en un total de cinco sectores fronterizos, un considerable número de personas salvadoreñas resultaron transferidas al territorio hondureño, mientras que una cantidad menor de personas de nacionalidad hondureña permanecieron en territorio salvadoreño. Lo indicado muestra cómo, pese a tratarse de una mera controversia relativa a la línea divisoria entre ambos Estados, los derechos de cientos de personas, incluidos el de la nacionalidad y de la propiedad, pueden verse afectados.

Por tal razón, en cumplimiento de lo resuelto por la Corte y, además, conscientes de la necesidad de resolver los problemas derivados de tal situación dentro de un marco de orden, de humanidad y total respeto a los derechos adquiridos, Honduras y El Salvador ratificaron la Convención sobre Nacionalidad y Derechos Adquiridos en las Zonas Delimitadas por la Sentencia de la Corte Internacional de Justicia de 11 de septiembre de 1992, en cuyo artículo 3 se estipuló la obligación para ambos Estados de “respetar el derecho de opción de las personas en cuanto a nacionalidad se refiere, en los territorios delimitados por la sentencia de la Corte Internacional de Justicia [...], con pleno respeto a los derechos humanos internacionalmente reconocidos”⁹.

Dentro de dicha Convención también se incluyó un capítulo específico destinado a regular los asuntos relacionados con la nacionalidad, el cual parte del reconocimiento expreso del derecho de toda persona nacida en los territorios de cada Estado, delimitados por la sentencia de la Corte Internacional de Justicia, de

⁸ Véase el comentario núm. 3 sobre el preámbulo, *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo cuarto período de sesiones, Suplemento núm. 10 (A/54/10)*, pág. 25.

⁹ El texto de la Convención puede consultarse en la División de Codificación de la Oficina de Asuntos Jurídicos de la Secretaría.

optar a la nacionalidad salvadoreña u hondureña; y regula, además, de manera general, el procedimiento para optar a cualquiera de las nacionalidades, cuya resolución se prevé para un plazo de 60 días posteriores a la fecha de presentación de la solicitud correspondiente.

La Convención también incluye disposiciones específicas referidas a los menores de 18 años, quienes conservan la nacionalidad de sus padres, pero además, tienen la posibilidad de optar por la nacionalidad salvadoreña u hondureña, dentro de los dos años siguientes al cumplimiento de su mayoría de edad. Asimismo, respecto a los menores de padres ignorados, se dispone que posean la nacionalidad por nacimiento del Estado donde residen, con el objeto de evitar la apatridia.

Esta Convención entre El Salvador y Honduras fue complementada a su vez con la creación del Manual de Procedimientos para Ejercer el Derecho de Opción de Nacionalidad por Pobladores del Sector de Nahuaterique, que fue elaborado con el objeto de detallar aquellos aspectos del procedimiento de opción que aún permanecían indeterminados.

Así, se precisó en el mismo, la metodología de trabajo a seguir por las autoridades e instituciones responsables, que abarca la realización de actos previos como campañas de divulgación y reuniones de trabajo, así como actos propios del procedimiento de opción referidos a la recolección de solicitudes, comprobación de requisitos, resolución y posterior inscripción, que son trámites a llevarse a cabo de forma gratuita, por disposición expresa.

Consideramos que la Convención y el Manual aludidos constituyen instrumentos jurídicos de gran relevancia para el estudio del tema, que demuestran cómo las normas referidas al derecho de nacionalidad, unidad de la familia, no discriminación y, principalmente, la concesión del derecho de opción por el Estado predecesor y por el Estado sucesor —que también han sido incluidas en el proyecto de artículos— son plenamente aplicables a la práctica en los casos de sucesión de Estados y contribuyen, en gran medida, a disminuir los efectos adversos provocados por estas transformaciones*.

B. Observaciones sobre el preámbulo y sobre artículos específicos

Artículo 17. Procedimientos en materia de nacionalidad

Tal como se indicaba inicialmente, consideramos que el proyecto de artículos aún se encuentra sujeto a ciertas modificaciones o ajustes que no alteren su objeto y estructura básica. En este sentido, proponemos la realización de una adición al artículo 17, referido al procedimiento en materia de nacionalidad, con el objeto de ajustar tal disposición a los estándares internacionales en materia de derechos humanos.

Actualmente el artículo 17 establece lo siguiente:

Las solicitudes relacionadas con la adquisición, conservación o renuncia de la nacionalidad, o con el ejercicio del derecho de opción, en relación con la sucesión de Estados, se tramitarán sin dilación injustificada.

* Los anexos pueden consultarse en los archivos de la Secretaría.

Las decisiones pertinentes constarán por escrito y podrán ser objeto de revisión administrativa o judicial efectiva¹⁰.

Como primer aspecto, consideramos oportuno precisar el alcance de la disposición indicada, ya que, aunque se le ha atribuido el título de “procedimientos”, advertimos que su contenido no comprende un procedimiento propiamente como tal —entendido como el conjunto de reglas o pasos que regulan al mecanismo que tiene por objeto resolver una petición determinada— sino que, en su lugar, se han estipulado un conjunto de principios que deben regir al procedimiento, los cuales los legisladores de cada país deben retomar al momento de crear el ordenamiento interno sobre la materia y, que posteriormente, deben mandar la actuación de las autoridades competentes.

Así, se ha incluido en el artículo 17 el principio de celeridad, en cuya virtud los procedimientos deben estar diseñados de forma tal que posibiliten, a través de mecanismos de diversa naturaleza, definir a la mayor brevedad posible sobre los casos sujetos a decisión; asimismo, está contenida la garantía de impugnación, que ofrece la posibilidad de alcanzar efectivamente una real protección de los derechos.

El citado artículo 17 también se refiere al principio de escritura en las decisiones, el cual tiene sus ventajas para alcanzar certeza jurídica. No obstante, debemos tomar en cuenta que este no es el único sistema por medio del cual se puede lograr dicha certeza, ya que el principio de oralidad, vigente en gran parte de los ordenamientos jurídicos, constituye un instrumento de gran utilidad que facilita la contradicción, la publicidad, la concentración, la inmediación y la celeridad dentro de todo proceso. Por ende, somos de la opinión que se debe dejar a cada Estado la libertad de diseñar su propio sistema que sí cumpla con el objetivo de dar respuestas justas y oportunas.

En términos generales, todos estos principios establecidos en el artículo 17 revisten una especial trascendencia, lo cual ha determinado su reconocimiento en el ordenamiento jurídico salvadoreño, así como en múltiples tratados internacionales, razón por la que en esta oportunidad no cuestionamos su inclusión en el proyecto de artículos, sino su estipulación bajo el título de “procedimientos”, el cual resulta erróneo en relación a su contenido real, siendo más adecuada la fórmula “principios de procedimiento en materia de nacionalidad”.

Por otra parte, aunque los principios aludidos constituyen parámetros de actuación altamente aceptables, consideramos que esta disposición aún carece de un elemento que, en nuestra opinión, posee igual relevancia a los ya estipulados. Se trata del deber de motivar las resoluciones, que ha sido reconocido ampliamente por la jurisprudencia internacional en materia de derechos humanos y por la legislación interna de muchos Estados.

Sabemos que, según el comentario realizado por la Comisión de Derecho Internacional, “la enumeración de requisitos del artículo 17 no es exhaustiva”¹¹; sin embargo entendemos que, aunque quedaría a discreción de cada Estado la realización de un proceso con mayores garantías, la motivación de toda decisión por medio de la cual se deciden aspectos relacionados con la nacionalidad debería

¹⁰ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo cuarto período de sesiones, Suplemento núm. 10 (A/54/10)*, pág. 58.

¹¹ Véase el comentario núm. 3 sobre el artículo 17, *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo cuarto período de sesiones, Suplemento núm. 10 (A/54/10)*, pág. 59.

estipularse dentro del estándar internacional mínimo, no sujeto a limitaciones en el ámbito interno.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ya ha resaltado, en su jurisprudencia constante, que las decisiones que adopten los órganos internos que puedan afectar derechos humanos deben estar debidamente fundamentadas, pues, de lo contrario, serían decisiones arbitrarias¹². Asimismo, la motivación demuestra a las partes que estas han sido oídas y, en aquellos casos en que las decisiones son recurribles, les proporciona la posibilidad de criticar la resolución y lograr un nuevo examen de la cuestión ante las instancias superiores. Por todo ello, el deber de motivación es una de las “debidas garantías” [...] para salvaguardar el derecho a un debido proceso¹³.

Debe notarse que este tribunal internacional se refiere al deber de motivación, siempre que pueda afectarse un derecho humano, lo cual no solo supone el derecho a la libertad cuya afectación puede producirse en un proceso judicial en materia penal, sino también, el resto de derechos inherentes a la persona humana. Así, una vez reconocido el derecho a la nacionalidad como un derecho humano, no resta más que propugnar el deber de motivación como una garantía íntimamente vinculada al mismo, que tendría el objeto de impedir la adopción de decisiones arbitrarias, así como permitir al individuo agraviado la posibilidad de hacer uso de un recurso administrativo o judicial realmente efectivo.

Por su parte, los tribunales salvadoreños cuentan con un amplio desarrollo jurisprudencial respecto al deber de motivación, que ha sido inferido de los artículos 1 y 2 de la Constitución de la República, los cuales regulan la seguridad jurídica y la protección en la conservación y defensa judicial y extrajudicial de los derechos constitucionales; ello bajo el argumento que “una de las maneras de potenciar los derechos constitucionales de los gobernados por parte de los aplicadores de la ley es dictar resoluciones debidamente fundamentadas, de tal forma que a través de los motivos y argumentos que en ellas se exprese, el gobernado conozca las razones de la decisión y tenga la posibilidad de controvertirla”¹⁴.

Así, la motivación no es considerada como simple formalismo procesal, sino que requiere que “los argumentos esgrimidos en la resolución guarden un orden lógico jurídico que permita la fundamentación coherente de los hechos relacionados en el caso y las disposiciones legales aplicables” y que “caso contrario, al no exponerse las razones en las que se apoyen los proveídos de la autoridad, no pueden las partes observar el sometimiento de los funcionarios a la ley, ni tener la

¹² Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Yatama vs. Nicaragua*, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 23 de junio de 2005, Serie C, núm. 127, párrs. 152 y 153; y *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Ñiñez vs. Ecuador*, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 21 de noviembre de 2007, Serie C, núm. 170, párr. 107.

¹³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) vs. Venezuela*, excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 5 de agosto de 2008, Serie C, núm. 182, párr. 78; y *Caso Tristán Donoso vs. Panamá*; excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 27 de enero de 2009, Serie C, núm. 193, párr. 153.

¹⁴ Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador, Sentencia de amparo 750-2004 del 7 de junio de 2006 y Sentencia 609-2005 del 14 de diciembre de 2006.

oportunidad de ejercer los medios de defensa a través de los instrumentos procesales específicos”¹⁵.

Al no quedar satisfecho el deber de motivación con la mera invocación de fundamentos jurídicos o del fundamento fáctico, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador ha indicado que se debe requerir “la exposición del camino o método seguido para llegar al convencimiento de la necesidad de restringir los derechos de la persona afectada”¹⁶.

De esta manera, la jurisprudencia salvadoreña, siguiendo la tendencia establecida por el derecho internacional de los derechos humanos, sostiene que el deber de motivación es “una obligación ineludible de todo juez al momento de emitir una decisión; obligación que se incrementa [...] cuando la resolución dictada por el juez, de alguna manera restringe derechos fundamentales”¹⁶, criterio que sería plenamente aplicable al derecho a la nacionalidad debido a su naturaleza, antes aludida.

Por las razones antes expresadas respecto al título de la disposición y con el objetivo de adaptarla además a la obligación de motivar, proponemos la siguiente redacción al título y al inciso 2 del artículo 17 del proyecto:

Artículo 17. Principios del procedimiento en materia de nacionalidad

Las decisiones pertinentes [**deberán motivarse**], constarán por escrito y podrán ser objeto de revisión administrativa o judicial efectiva.

C. Conveniencia de elaborar un instrumento jurídico sobre la cuestión de la nacionalidad de las personas naturales en relación con la sucesión de Estados y posible forma del instrumento

Forma definitiva del proyecto de artículos

Ciertamente, el proyecto de artículos respecto a la nacionalidad en la sucesión de Estados constituye una labor de codificación y desarrollo progresivo de derecho internacional altamente destacable, a través de la cual se codificarían importantes normas que hasta ahora, no han sido aplicables de manera uniforme, provocando la apatridia en un gran número de personas durante el siglo XX.

Actualmente, en lo relativo a la nacionalidad, el derecho internacional ha evolucionado hacia una comprensión más completa de los problemas que genera la apatridia, y con ello, a una concepción destinada a “proteger y asistir a aquellos individuos que son apátridas y a tratar de eliminar, o al menos reducir, la incidencia de la apatridia”¹⁷, idea que también sirve de fundamento al proyecto de artículos.

¹⁵ Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador, Sentencia de amparo 308-2008 del 30 de abril de 2010.

¹⁶ Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador; Ref. 88-2003, sentencia del 14 de noviembre de 2003.

¹⁷ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados e Unión Interparlamentaria, Manual para parlamentarios núm. 11, “Nacionalidad y apatridia”, Ginebra, 2005.

En este sentido, entendemos que el proyecto posee una especial relevancia ya que, tal como ha indicado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, “la nacionalidad [...] como vínculo jurídico político que liga una persona a un Estado determinado, permite que el individuo adquiera y ejerza los derechos y responsabilidades propias de la pertenencia a una comunidad política. Como tal, la nacionalidad es un prerrequisito para el ejercicio de determinados derechos”¹⁸, es por ello que generalmente se le vincula con la expresión “el derecho a tener derechos”.

Consideramos que la regulación de un aspecto de tal trascendencia en los derechos de las personas como es la nacionalidad debería ser apoyado por toda la comunidad internacional, y por ello somos de la opinión que en cuanto a la forma definitiva del proyecto deben realizarse grandes esfuerzos para evitar escenarios de poco consenso y/o atención, como el que se presentó respecto a los dos primeros instrumentos en materia de sucesión de Estados.

Por todo lo expresado con anterioridad, El Salvador posee especial interés —el cual fue manifestado oportunamente durante los anteriores períodos de sesiones¹⁹— en que la regulación del tema de la nacionalidad de las personas naturales en relación con la sucesión de Estados se concrete en el marco de un instrumento internacional, por lo que reiteramos nuestra intención de apoyar la creación de una convención de carácter vinculante respecto al tema.

¹⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de las niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana*, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 8 de septiembre de 2005, Serie C, núm. 130, párr. 137.

¹⁹ Véanse los comentarios generales de El Salvador, en A/59/180.