



# Asamblea General

Distr. general  
19 de diciembre de 2011  
Español  
Original: inglés

---

## Consejo de Derechos Humanos

19º período de sesiones

Temas 2 y 3 de la agenda

**Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas  
para los Derechos Humanos e informes de la Oficina del Alto  
Comisionado y del Secretario General**

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,  
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido  
el derecho al desarrollo**

## **Los derechos humanos y la privación arbitraria de la nacionalidad**

### **Informe del Secretario General**

#### *Resumen*

El presente informe se presenta en cumplimiento de la resolución 13/2 del Consejo de Derechos Humanos. En él el Secretario General analiza los efectos de la privación arbitraria de la nacionalidad en el disfrute de los derechos humanos, en particular los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. El Secretario General señala que, si bien el derecho internacional en materia de derechos humanos obliga a todos los Estados a respetar los derechos humanos de todas las personas sin ningún tipo de distinción, estos pueden restringir el disfrute por los no ciudadanos de algunos de los derechos humanos reconocidos internacionalmente, con sujeción a las estrictas condiciones ligadas al principio de no discriminación.

El Secretario General señala, además, que la privación arbitraria de la nacionalidad hace que las personas afectadas se conviertan en no-ciudadanos para el Estado que les privó de su nacionalidad. La privación arbitraria de la nacionalidad, por lo tanto, pone a las personas afectadas en una situación de mayor desventaja respecto al goce de sus derechos humanos debido a que algunos de estos derechos pueden ser objeto de limitaciones lícitas que de otro modo no serían aplicables, pero también porque expone a estas personas a una situación de mayor vulnerabilidad a las violaciones de los derechos humanos.

## Índice

|  | <i>Párrafos</i> | <i>Página</i> |
|--|-----------------|---------------|
| I. Introducción .....  | 1–4             | 3             |
| II. Repercusiones de la privación arbitraria de la nacionalidad en el disfrute de los derechos humanos ..... | 5–44            | 4             |
| A. Derechos políticos .....  | 5–7             | 4             |
| B. Derecho a la libertad de circulación.....   | 8–13            | 5             |
| C. Derecho a la libertad.....  | 14–16           | 7             |
| D. Derecho a un recurso efectivo .....   | 17–20           | 8             |
| E. Derecho a la vida familiar.....   | 21–22           | 9             |
| F. Derecho a trabajar.....   | 23–26           | 10            |
| G. Derecho a la seguridad social .....   | 27–29           | 11            |
| H. Derecho a la salud.....   | 30–32           | 12            |
| I. Derecho a una vivienda adecuada.....  | 33–35           | 13            |
| J. Derechos del niño .....   | 36–38           | 14            |
| K. Derechos de la mujer .....  | 39–42           | 15            |
| L. Derechos de las minorías .....  | 43–44           | 16            |
| III. Conclusiones .....  | 45–47           | 17            |

## I. Introducción

1. En su resolución 13/2 sobre los derechos humanos y la privación arbitraria de la nacionalidad, el Consejo de Derechos Humanos pidió al Secretario General que preparase un informe sobre las repercusiones que la privación arbitraria de la nacionalidad podía acarrear en el disfrute por las personas de sus derechos humanos, en particular los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, y que lo presentase al Consejo en su 19º período de sesiones.

2. En el presente informe, se recuerda que los Estados están obligados a respetar los derechos humanos de todas las personas en su territorio o bajo su jurisdicción, independientemente de su nacionalidad o carencia de ella. La Declaración Universal de Derechos Humanos declara, entre otras cosas, que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y que toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en ella. Otros instrumentos internacionales de derechos humanos, entre ellos el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (arts. 2, párr.1, y 26), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 2, párr. 2); la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (art. 1, párr. 1); la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (art. 1) y la Convención sobre los Derechos del Niño (art. 2, párr. 1), también disponen que el disfrute de los derechos humanos que en ellos se reconocen debe garantizarse a todos sin discriminación. Este principio ha sido confirmado, en relación con determinados derechos humanos, por los órganos de tratados de las Naciones Unidas, entre ellos el Comité de Derechos Humanos, en sus Observaciones generales Nº 15 (1986) relativa a la situación de los extranjeros con arreglo al Pacto, Nº 18 (1989) relativa a la no discriminación, Nº 23 (1994) relativa a los derechos de las minorías y Nº 31 (2004) relativa a la índole de la obligación jurídica general impuesta a los Estados partes en el Pacto; el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial en su Recomendación general Nº 30 (2004) relativa a la discriminación contra los no ciudadanos; el Comité de los Derechos del Niño en su Observación general Nº 6 (2005) relativa al trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen; el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su Observación general Nº 20 (2009) relativa a la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales, y el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en su Recomendación general Nº 28 (2010) relativa al artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. El Comité de Derechos Humanos, por ejemplo, expresa en su Observación general Nº 31 que el goce de los derechos enunciados en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos no se limita a los ciudadanos de los Estados partes, sino que debe también extenderse a todos los individuos, independientemente de la nacionalidad o de su situación de apatridia, que pueden encontrarse en el territorio o estar sometidos a la jurisdicción del Estado parte (párr. 10).

3. Como se reconoce en la nota de orientación del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la apatridia (junio de 2011), el derecho internacional de los derechos humanos reserva un número muy limitado de derechos a los ciudadanos, en particular en relación con los derechos políticos, el derecho a la libertad de circulación y los derechos económicos. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha afirmado que la diferencia de trato basada en la ciudadanía o la condición de inmigrante constituirá discriminación si los

criterios para establecer esa diferencia no se aplican de conformidad con un objetivo legítimo y tampoco son proporcionales al logro de ese objetivo<sup>1</sup>.

4. Los Estados pueden limitar el disfrute de ciertos derechos humanos a los nacionales, pero estas restricciones deben estar sujetas a condiciones estrictas a fin de observar el principio de no discriminación<sup>2</sup>. Por ejemplo, el Comité de Derechos Humanos ha declarado que, aunque la nacionalidad no está explícitamente incluida entre los motivos prohibidos de discriminación, figura dentro de la categoría "otra condición social" prevista en el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>3</sup>. Por lo tanto, si los Estados distinguen entre ciudadanos y no ciudadanos en la protección de los derechos civiles y políticos, esa ley o práctica puede ser objeto de control y podría considerarse que viola el principio de no discriminación<sup>4</sup>.

## II. Repercusiones de la privación arbitraria de la nacionalidad en el disfrute de los derechos humanos

### A. Derechos políticos

5. El artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos reconoce a todos los ciudadanos el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, a votar y ser elegidos y a tener acceso a las funciones públicas<sup>5</sup>. Como consecuencia, a las personas privadas arbitrariamente de su nacionalidad se les podría impedir disfrutar de esos derechos.

6. La actual práctica de los Estados refleja la importancia permanente de la nacionalidad para el ejercicio de los derechos políticos. La idea predominante es que el ejercicio de los derechos políticos es una prerrogativa exclusiva de los ciudadanos<sup>6</sup>. La Experta independiente en cuestiones de las minorías ha declarado que la privación de la ciudadanía generalmente entraña la inhabilitación para participar en la vida política (A/HRC/7/23, párr. 45). Sin embargo, la reciente evolución muestra una creciente separación entre el ejercicio de los derechos políticos y la nacionalidad. En algunos Estados, a los no ciudadanos que reúnen varias condiciones ahora se les reconoce el derecho al sufragio activo o pasivo en determinadas elecciones, sobre todo en las elecciones a los gobiernos locales, aunque no a las de carácter nacional.

<sup>1</sup> Recomendación general N° 30, párr. 4.

<sup>2</sup> Comité de Derechos Humanos, Observación general N° 15, párrs. 2 y 7.

<sup>3</sup> Comité de Derechos Humanos, comunicación N° 196/1985, *Gueye y otros c. Francia*, dictamen aprobado el 3 de abril de 1989, párr. 9.4.

<sup>4</sup> Véanse asimismo las comunicaciones del Comité de Derechos Humanos N° 586/1994, *Adam c. la República Checa*, dictamen aprobado el 23 de julio de 1996; N° 857/1999, *Blazek y otros c. la República Checa*, dictamen aprobado el 12 de julio de 2001; N° 1463/2006, *Gratzinger c. la República Checa*, dictamen aprobado el 25 de octubre de 2007, y N° 1533/2006, *Ondracka c. la República Checa*, dictamen aprobado el 31 de octubre de 2007.

<sup>5</sup> Véanse también la Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 21, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 23, la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, art. 13, y las Observaciones generales del Comité de Derechos Humanos, N° 15, párr. 2, y N° 25 (1996) sobre el derecho a participar en los asuntos públicos, derecho al voto y el derecho de acceso a la función pública, párr. 3.

<sup>6</sup> Véase, por ejemplo, el informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal: Estonia (A/HCR/17/17), párr. 38.

7. Esta evolución ha sido favorablemente acogida por los órganos de tratados de las Naciones Unidas, en particular, por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y el Comité de Derechos Humanos<sup>7</sup>. Este enfoque más flexible de la participación política está avalado además por la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (art. 42, párr. 3). El Comité de Derechos Humanos considera preocupante que la perpetuación de una situación de exclusión de la nacionalidad siga siendo causa de la consiguiente falta de disfrute efectivo de los derechos políticos, de la imposibilidad de ocupar ciertos cargos estatales y públicos y de la exclusión de la militancia en un partido político<sup>8</sup>.

## B. Derecho a la libertad de circulación

8. El artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dispone que toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia. El derecho a la libertad de circulación es de fundamental importancia, ya que se ocupa de la cuestión del acceso físico al territorio de un Estado y, en consecuencia, de la posibilidad de ejercer otros derechos humanos<sup>9</sup>. Las personas privadas arbitrariamente de su nacionalidad pueden encontrar graves limitaciones en su capacidad para viajar y elegir un lugar de residencia si, al privarlos de su nacionalidad, el Estado las pone en una situación de irregularidad en relación con su país de residencia.

9. El Comité de Derechos Humanos ha afirmado que la cuestión de si un no ciudadano se encuentra en situación legal en el territorio de un Estado es una materia regulada por el derecho interno y que los Estados pueden imponer restricciones a la entrada de un extranjero en el territorio de un Estado siempre que sean conformes con las obligaciones internacionales contraídas por ellos<sup>10</sup>. Sin embargo, el Comité también ha señalado que el derecho a entrar en su propio país, previsto en el artículo 12, párrafo 4, del Pacto, no se limita al país del que es oficialmente nacional la persona, sino que también incluye el país con el que tiene vínculos especiales o pretensiones. El Comité señaló además que en esta situación se encontrarían los nacionales de un país que hubiesen sido privados arbitrariamente de su nacionalidad y las personas cuyo país de nacionalidad se hubiese incorporado o transferido a otra entidad nacional cuya nacionalidad se les deniega. Este supuesto también incluye otras categorías de residentes de larga duración, en particular los apátridas que hubiesen sido privados arbitrariamente del derecho a adquirir la nacionalidad de su país de residencia<sup>11</sup>.

10. El Comité de Derechos Humanos también ha declarado que, de acuerdo con el artículo 12, párrafo 3, del Pacto, cuando una persona se encuentra legalmente dentro de un Estado, no se le pueden imponer restricciones del derecho a la libertad de circulación ni ningún trato distinto del concedido a los nacionales, salvo las previstas por ley y cuando

<sup>7</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, observaciones finales: Suecia (CERD/C/304/Add.37), párr. 10; Estonia (CERD/C/304/Add.98), párr. 7; Lituania (CERD/C/60/CO/8), párr. 8; Liechtenstein (CERD/C/60/CO/7), párr. 8. Comité de Derechos Humanos, observaciones finales: Portugal (CCPR/C/79/Add.77), párrs. 14 y 18; Suiza, *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo séptimo período de sesiones, Suplemento N° 40 (A/57/40 (Vol. I))*, párr. 76 (4); Observación general N° 25, párr. 3.

<sup>8</sup> Véanse, por ejemplo, las observaciones finales del Comité sobre Estonia (CCPR/CO/77/EST), párr. 17, y Letonia (CCPR/CO/79/LVA), párr. 18.

<sup>9</sup> Comité de Derechos Humanos, Observación general N° 27 (1999) relativa a la libertad de circulación.

<sup>10</sup> *Ibid.*, párr. 4.

<sup>11</sup> *Ibid.*, párr. 20.

resulten necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. Si no se invoca ninguna de estas restricciones, los no ciudadanos deben tener el derecho de trasladarse de un lugar a otro y a establecerse en el lugar de su elección. El disfrute de este derecho por la persona que desea circular o permanecer en un lugar no debe depender de ningún objetivo o motivo particular<sup>12</sup>. Sin embargo, el Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia denunció ciertas prácticas por las que los apátridas están sujetos a estrictas restricciones que limitan su libertad de circulación, que se manifiestan en la imposibilidad de acceder a los servicios médicos y educativos. Además, los apátridas que desean viajar fuera de sus respectivas localidades de residencia están obligados a obtener una autorización oficial y a abonar una tasa que en muchos casos no se pueden permitir (A/HRC/4/19/Add.1, párr. 126).

11. El derecho a la libertad de circulación también abarca el derecho a salir de cualquier país, conforme a lo dispuesto en el artículo 12, párrafo 2, del Pacto. El Comité de Derechos Humanos destacó que la libertad de abandonar el territorio de un Estado no podía supeditarse a ningún fin concreto o al plazo que la persona decidiese permanecer fuera del país<sup>13</sup>. El Comité, por lo tanto, expresó su preocupación por ciertas prácticas que limitan el derecho de los no ciudadanos a abandonar su país de residencia. Por ejemplo, el Comité señaló que el requisito que se exige a los no ciudadanos de obtener un visado de salida constituye una violación del artículo 12 del Pacto<sup>14</sup>.

12. Además, el Comité de Derechos Humanos ha afirmado que el derecho de la persona a salir de un país implica también el derecho a determinar el Estado de destino y que este derecho no se puede restringir cuando la persona se encuentra en situación regular en el territorio de un Estado. El Comité ha señalado además que debe permitirse a todo no ciudadano que sea expulsado elegir como destino cualquier país que acceda a acogerlo<sup>15</sup>. El artículo 13 del Pacto regula también la cuestión de la expulsión y establece que el no ciudadano que se halle legalmente en el territorio de un Estado solo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley. Según el Comité de Derechos Humanos, esta disposición es aplicable a todos los procedimientos encaminados a la salida obligatoria de un extranjero que se halle legalmente en el territorio del Estado, aun cuando en el derecho nacional esta se describa como expulsión o de otra forma. Por ello, hay que tener en cuenta la legislación nacional relativa a los requisitos para la entrada y la estancia al determinar el alcance de esa protección, por lo que los no ciudadanos que no se hallen legalmente en el territorio del Estado o hayan permanecido más tiempo de lo permitido por la ley o el permiso que se les haya extendido, no se ven amparados por esta disposición<sup>16</sup>.

13. Sin embargo, los Estados no pueden expulsar a un extranjero a un Estado en el que corra el riesgo de ser víctima de tortura o malos tratos. Por ejemplo, el Comité de Derechos Humanos ha expresado su preocupación por los informes acerca de las extradiciones y las transferencias de no ciudadanos realizadas al margen de los procedimientos oficiales a países en que presuntamente se practica la tortura. El Comité declaró que los Estados deben velar por que ninguna persona que vaya a ser extraditada, incluidas las personas sospechosas de terrorismo, corra el peligro de ser víctima de tortura o de tratos crueles,

<sup>12</sup> *Ibid.*, párr. 5.

<sup>13</sup> Observación general N° 27, párr. 8.

<sup>14</sup> Comité de Derechos Humanos, observaciones finales: Gabón (CCPR/CO/70/GAB), párr. 16; República Popular Democrática de Corea (CCPR/CO/72/PRK), párr. 20.

<sup>15</sup> Observación general N° 15, párrs. 8 y 9.

<sup>16</sup> *Ibid.*, párr. 9.

inhumanos o degradantes, por lo que los Estados deben utilizar con sumo cuidado las garantías diplomáticas<sup>17</sup>.

### C. Derecho a la libertad

14. Las personas privadas arbitrariamente de su nacionalidad también pueden ser víctimas de violaciones del derecho a la libertad establecido en el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que dispone que nadie puede ser sometido a detención o prisión arbitrarias y que la ley establecerá los procedimientos para privar de libertad a una persona.

15. El Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria ha declarado que la privación de libertad es una respuesta directa a la situación irregular de la persona dentro de un Estado o a la falta de documentos de identidad, que puede también ser consecuencia directa de la privación arbitraria de la nacionalidad. Según el Grupo de Trabajo, las estadísticas indican que en algunos países el número de no ciudadanos en detención administrativa es superior al número de presos convictos o de preventivos sospechosos de haber cometido un delito (A/HRC/7/4, párr. 45). A veces la privación de libertad se prolonga solo por un corto período, mientras se verifica la identidad de la persona. Sin embargo, esta privación también puede ser prolongada cuando lo que persigue el Estado es tramitar la deportación de la persona.

16. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha recordado explícitamente a los Estados la necesidad de garantizar la seguridad de los no ciudadanos, en particular en lo que respecta a la detención arbitraria<sup>18</sup>. El Comité de Derechos Humanos también ha considerado que las prácticas que implican la detención continuada de un no ciudadano cuando no existe una verdadera posibilidad de expulsarlo constituyen una violación del derecho a la libertad<sup>19</sup>. Por ejemplo, el Comité ha recordado que, a fin de evitar que sea calificada de arbitraria, la privación de libertad no debe prolongarse más allá del plazo para el cual el Estado parte no pueda aportar una justificación adecuada. Por consiguiente, el Comité consideró arbitraria la detención durante cuatro años de una persona extranjera en situación ilegal porque el Estado no demostró que, vistas las circunstancias que concurrían en el caso de esa persona, no hubiera medios constrictivos para alcanzar los mismos fines<sup>20</sup>. El Comité también ha expresado su preocupación por la prolongada detención de no ciudadanos sospechosos de haber cometido delitos de terrorismo en aplicación de las leyes de inmigración, en que se reconocen menos garantías

<sup>17</sup> Comité de Derechos Humanos, observaciones finales: Federación de Rusia (CCPR/C/RUS/CO/6 y Corr. 1), párr. 17; Suecia (CCPR/CO/74/SWE), párr. 12; Ucrania (CCPR/C/UKR/CO/6), párr. 9; Uzbekistán (CCPR/CO/83/UZB), párr. 12.

<sup>18</sup> Observación general N° 30, párr. 19.

<sup>19</sup> Véanse, por ejemplo, las comunicaciones del Comité de Derechos Humanos N° 560/1993, *A. c. Australia*, dictamen aprobado el 3 de abril de 1997; N° 900/1999, *C. c. Australia*, dictamen aprobado el 28 de octubre de 2002; N° 1014/2001, *Baban y otros c. Australia*, dictamen aprobado el 6 de agosto de 2003; N° 1069/2002, *Bakhtiyari c. Australia*, dictamen aprobado el 29 de octubre de 2003; N° 1050/2002, *D. y E. c. Australia*, dictamen aprobado el 11 de julio de 2006, Nos. 1255, 1256, 1259, 1260, 1266, 1268, 1270, 1288/2004, *Shams y otros c. Australia*, dictamen aprobado el 20 de julio de 2007; N° 794/1998, *Jalloh c. los Países Bajos*, dictamen aprobado el 23 de marzo de 2002, párr. 8.2; Comité de Derechos Humanos, observaciones finales: Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (CCPR/CO/73/UK-CCPR/CO/73/UKOT), párr. 16; Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Chahal c. el Reino Unido*, 23 EHRR 413, 15 de noviembre de 1996; Comisión Europea de Derechos Humanos, *Caprino c. el Reino Unido*, demanda N° 6871/75, de 3 de marzo de 1978.

<sup>20</sup> Comunicación N° 1442/2005, *Yin Fong c. Australia*, dictamen aprobado el 23 de octubre de 2009.

que en el proceso penal<sup>21</sup>. Del mismo modo, el Comité contra la Tortura ha señalado que los Estados deben adoptar medidas para velar por que solo se recurra a la privación de libertad de los no ciudadanos en circunstancias excepcionales o como último recurso, y únicamente por el menor tiempo posible<sup>22</sup>. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha expresado su preocupación por que los no ciudadanos puedan ser privados de libertad si no pueden presentar un documento de identidad válido o si se sospecha que la identidad que han indicado es falsa. Según el Comité, en esas circunstancias, la privación de libertad solo debe imponerse con arreglo a criterios objetivos y previstos en la ley, como el riesgo de fuga, el riesgo de que la persona pueda destruir las pruebas o influir en los testigos, o el riesgo de grave perturbación del orden público<sup>23</sup>. La Experta independiente sobre cuestiones de las minorías también ha expresado su preocupación por que los desplazamientos de los no ciudadanos o los apátridas entre las distintas regiones o a una región en particular a veces pueden restringirse o limitarse a un término municipal o asentamiento concretos y por que el incumplimiento de dichas medidas pueda dar lugar a la detención y la prisión (A/HRC/4/19/Add.1, párr. 126).

#### D. Derecho a un recurso efectivo

17. Los no ciudadanos también encuentran obstáculos para ejercer el derecho a un recurso efectivo y a un juicio con las debidas garantías que se les reconoce en los artículos 2, párrafo 3 a), 9 y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>24</sup>.

18. Muchos factores suscitan preocupación en lo que se refiere al disfrute del derecho a acceder a los tribunales, el derecho a un recurso efectivo y el principio de un juicio con las debidas garantías. Los no ciudadanos, en general, y las personas privadas arbitrariamente de su nacionalidad, en particular, a menudo corren el riesgo de ser privadas de libertad o de ser expulsadas y pueden, por lo tanto, decidir no hacer valer sus derechos. Como consecuencia de ello puede que a menudo se queden sin medios eficaces para impugnar y obtener reparación por la violación de alguno de sus derechos humanos. Por ejemplo, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha expresado su preocupación en relación con el pequeño número de denuncias por actos de discriminación racial interpuestas ante los tribunales y otras autoridades competentes a pesar de las persistentes denuncias de discriminación *de facto* contra los no ciudadanos, en particular migrantes y refugiados<sup>25</sup>.

19. Las personas privadas arbitrariamente de su nacionalidad también pueden encontrar restricciones jurídicas en cuanto a su acceso a un recurso efectivo, en particular en el ejercicio de su derecho a impugnar las decisiones administrativas o judiciales que les afecten. Por ejemplo, el Comité contra la Tortura ha expresado su preocupación por las dificultades que afectan a los no ciudadanos documentados e indocumentados internados con arreglo a la legislación de inmigración y a la espera de su deportación, pues no pueden cuestionar la validez de su internamiento ni solicitar asilo o que se les reconozca la condición de refugiado ni acceder a la asistencia jurídica<sup>26</sup>. Del mismo modo, el Comité de

<sup>21</sup> Comité de Derechos Humanos, observaciones finales: Estados Unidos de América (CCPR/C/USA/CO/3/Rev.1), párr. 19.

<sup>22</sup> Comité contra la Tortura, observaciones finales: Hungría (CAT/C/HUN/CO/4), párr. 9.

<sup>23</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, observaciones finales: Canadá (CERD/C/CAN/CO/18), párr. 18; Noruega (CERD/C/NOR/CO/18), párr. 18.

<sup>24</sup> Véase el informe del Relator Especial sobre los derechos de los no ciudadanos sobre ejemplos de prácticas en materia de no ciudadanos (E/CN.4/Sub.2/2003/23/Add.3).

<sup>25</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, observaciones finales: República de Moldova (CERD/C/MDA/CO/8-9), párr. 10.

<sup>26</sup> Comité contra la Tortura, observaciones finales: Sudáfrica (CAT/C/ZAF/CO/1), párr. 16.



Derechos Humanos ha recomendado que se modifiquen las disposiciones constitucionales relativas al derecho del poder ejecutivo de expulsar a todo extranjero cuya permanencia se considere inconveniente con efecto inmediato y sin posibilidad de apelación, con el fin de poder hacer valer el derecho a un recurso efectivo<sup>27</sup>. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial también ha expresado su preocupación por la imposibilidad de recurrir ante un órgano judicial los decretos presidenciales que declaran que los no ciudadanos son migrantes proscritos<sup>28</sup>. Otra dificultad es que las personas que han sido privadas arbitrariamente de su nacionalidad a menudo carecen de documentos para acreditar su identidad, lo que les deja en una situación en la que realmente no pueden presentar ningún tipo de reclamación jurídica.

20. Por lo tanto, debe adoptarse una serie de salvaguardias procesales para garantizar el acceso a la justicia en las decisiones que afectan a los derechos de los extranjeros y los apátridas, así como en toda decisión sobre la privación de la nacionalidad. En caso de que en la decisión inicial no se hayan tomado en cuenta todos los factores, la posibilidad de recurrir la decisión permite su revisión, teniendo en cuenta los principios de proporcionalidad y no discriminación. Sin un acceso efectivo a la justicia las personas privadas arbitrariamente de su nacionalidad no pueden obtener reparación y resarcimiento por las eventuales violaciones de los derechos humanos sufridas. Además, para acceder a la mayoría de los procedimientos regionales o internacionales en los que los particulares pueden denunciar una violación de los derechos humanos, los solicitantes deben agotar todos los recursos internos, lo que les obliga a procurar obtener reparación en el país. Cuando se encuentran con obstáculos, las vías de acceso a un recurso internacional pueden plantear importantes dificultades jurídicas.

## E. Derecho a la vida familiar

21. El artículo 23 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos obliga a los Estados a proteger a la familia. Asimismo, el artículo 17 del Pacto prohíbe toda injerencia arbitraria o ilícita en la familia. Las personas privadas arbitrariamente de su nacionalidad pueden tener dificultades para ejercer su derecho a la vida familiar debido a las limitaciones al derecho a entrar o residir en el territorio de un Estado<sup>29</sup>.

22. El Comité de Derechos Humanos ha señalado que, aunque el Pacto no reconoce a los no ciudadanos el derecho a entrar o residir en el territorio de un Estado, en determinadas circunstancias el Pacto ampara el derecho de entrada o residencia de un no ciudadano cuando se plantean cuestiones de no discriminación, de prohibición de trato inhumano y de respeto del derecho a la vida familiar<sup>30</sup>. Por ejemplo, si bien el Comité ha señalado que el mero hecho de que algunos miembros de la familia tengan derecho a permanecer en el territorio de un Estado no significa necesariamente que exigir a otros miembros de la familia que abandonen el Estado entrañe una intromisión ilícita en el derecho a la vida familiar, también ha declarado que puede haber casos en que la negativa de un Estado a permitir a un miembro de la familia a permanecer en su territorio suponga una injerencia en su vida familiar<sup>31</sup>. En este sentido, el Comité resolvió que la orden de expulsión dictada

<sup>27</sup> Comité de Derechos Humanos, observaciones finales: México (CCPR/C/MEX/CO/5), párr. 17.

<sup>28</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, observaciones finales: Botswana (CERD/C/BWA/CO/16), párr. 17.

<sup>29</sup> Informe de la Experta independiente sobre cuestiones de las minorías (A/HRC/7/23), párr. 62.

<sup>30</sup> Observación general N° 15, párr. 5.

<sup>31</sup> Véanse, por ejemplo, la comunicación N° 930/2000, *Winata y Li c. Australia*, dictamen aprobado el 26 de julio de 2001, párr. 7.1; N° 1011/2001, *Madafferi c. Australia*, dictamen aprobado el 26 de julio

contra los dos progenitores apátridas de un niño violaba derechos relativos a la protección de la familia y del niño<sup>32</sup>. El Comité también consideró que la deportación de un no ciudadano violó su derecho a la vida familiar porque, pese a haber sido condenado por un delito grave y encontrarse en el país en situación irregular, toda su familia residía en ese Estado y no tenía lazos familiares con su país de origen<sup>33</sup>. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos también resolvió que la prolongada negativa a conceder un permiso de residencia permanente constituía una violación del derecho a la vida privada<sup>34</sup>.

## F. Derecho a trabajar

23. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconoce a toda persona el derecho a trabajar, en particular el derecho a ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado. En principio este derecho no está supeditado a la ciudadanía o la apatridia<sup>35</sup>. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha sostenido que, si bien los Estados pueden negarse a dar trabajo a los no ciudadanos que no tengan un permiso de trabajo, todas las personas tienen derecho al disfrute de los derechos laborales y de empleo, incluida la libertad de reunión y sindicación, desde que se establece una relación laboral hasta su extinción<sup>36</sup>. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, además, ha determinado que el mercado de trabajo debe poder ser accesible a todos los que estén bajo la jurisdicción del Estado, lo que sugiere que, de hecho, la falta de un permiso de trabajo no debe ser óbice para conseguir un empleo<sup>37</sup>. Sin embargo, dado que por lo general los Estados son libres de regular el acceso de los extranjeros a su territorio y, por consiguiente, a su jurisdicción, ya sea mediante la denegación de un permiso de trabajo o un permiso de residencia o de ambos, no hay garantías de que una persona pueda ejercer el derecho al trabajo en un Estado en el que sea no ciudadano.

24. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha recordado la obligación de garantizar condiciones de trabajo adecuadas para los no ciudadanos. El Comité ha recomendado a los Estados que fortalezcan la protección de todos los trabajadores extranjeros mediante leyes y políticas adecuadas y dirigidas a poner fin a abusos tales como la retención de pasaportes por los empleadores, el impago prolongado de los salarios, las deducciones arbitrarias en los salarios, el impago de horas extraordinarias y el horario de trabajo. También ha recomendado la aplicación efectiva de la legislación vigente y el fortalecimiento de los mecanismos de control, como las inspecciones de trabajo, en lo que respecta al pago de salarios, la atención médica, la vivienda y otras condiciones de vida y trabajo de los trabajadores no ciudadanos<sup>38</sup>.

---

de 2004, párr. 9.7, y N° 1222/2003, *Byahuranga c. Dinamarca*, dictamen aprobado el 1° de noviembre de 2004, párr. 11.5.

<sup>32</sup> Comité de Derechos Humanos, *Winata y Li c. Australia*.

<sup>33</sup> Comité de Derechos Humanos, comunicación N° 1792/2008, *Dauphin c. el Canadá*, dictamen aprobado el 28 de julio de 2009, párr. 8.3.

<sup>34</sup> Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Familia K. y W. c. los Países Bajos*, demanda N° 11278/84, 1° de julio de 1985; *Slivenko c. Letonia*, demanda N° 48321/99, 9 de octubre de 2003; *Sisojeva y otros c. Letonia*, demanda N° 60654/00, 16 de junio de 2005; *Kaftailova c. Letonia*, demanda N° 59643/00, 22 de junio de 2006.

<sup>35</sup> Véase el informe del Relator Especial sobre los derechos de los no ciudadanos (E/CN.4/Sub.2/2003/23, párr. 7).

<sup>36</sup> Recomendación general N° 30, párr. 35.

<sup>37</sup> Observación general N° 18 (2006) relativa al derecho al trabajo, párr. 12.

<sup>38</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, observaciones finales: Emiratos Árabes Unidos (CERD/C/ARE/CO/17), párr. 14.

25. El Comité también ha expresado su preocupación por otras situaciones discriminatorias que afectan a los no ciudadanos. Por ejemplo, el Comité ha recomendado a los Estados que intensifiquen sus esfuerzos para proteger a los no ciudadanos contra la explotación laboral y la discriminación en la contratación, entre otras cosas, estableciendo recursos eficaces para las víctimas y capacitando a los jueces y los inspectores de trabajo en la aplicación de las normas laborales<sup>39</sup>. También ha expresado preocupación por las restricciones que prohíben a los no ciudadanos cambiar libremente de empleo, por lo que ha recomendado a los Estados que adopten medidas para velar por que los extranjeros puedan ejercer libremente su derecho a buscar otro empleo salvo cuando la autorización de residencia dependa expresamente de la actividad remunerada específica para la cual fueron admitidos<sup>40</sup>.

26. El Relator Especial sobre los derechos de los no ciudadanos ha señalado que la no ciudadanía fragiliza a las personas ante las malas condiciones de trabajo, en particular los trabajos difíciles y peligrosos; los malos tratos de palabra; la violencia; el racismo; las actitudes discriminatorias; las condiciones de hacinamiento; los entornos de trabajo intimidatorios, y los bajos salarios, que a menudo son retenidos (E/CN.4/Sub.2/2003/23/Add.3, párr. 11). Ha señalado que la raíz de estos problemas son las restricciones que por lo general imponen los Estados a la entrada en el mercado de trabajo oficial de los no ciudadanos (*ibid.*). Cuando un no ciudadano está indocumentado, es probable que esta circunstancia también sea un problema para obtener legalmente siquiera el contrato de trabajo más básico<sup>41</sup>. Determinadas restricciones impuestas a los no ciudadanos para ejercer algunas profesiones o trabajar en determinados sectores de empleo, así como los contingentes fijos de mano de obra extranjera, reducen también las posibilidades de acceso de los no ciudadanos al mercado de trabajo formal<sup>42</sup>.

## G. Derecho a la seguridad social

27. Estrechamente relacionados con el derecho al trabajo se sitúan los derechos a la seguridad social y al seguro social, previstos en el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Como afirmó el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el derecho a la seguridad social incluye el derecho a obtener y mantener prestaciones sociales, ya sea en efectivo o en especie, sin discriminación, con el fin de obtener protección, en particular contra la falta de ingresos procedentes del trabajo a causa de enfermedad, invalidez, maternidad, accidente laboral, desempleo, vejez o muerte de un familiar; los gastos excesivos de atención de salud; y el apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y los familiares a cargo<sup>43</sup>.

28. El Comité recordó además que el artículo 2, párrafo 2, del Pacto prohíbe la discriminación por motivos de nacionalidad. El Comité ha observado que el Pacto no recoge ninguna limitación jurisdiccional explícita y, por lo tanto, cuando los no ciudadanos, incluidos los trabajadores migratorios, han cotizado a un régimen de seguridad social,

<sup>39</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, observaciones finales: Federación de Rusia (CERD/C/RUS/CO/19), párr. 25.

<sup>40</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, observaciones finales: Mongolia (CERD/C/MNG/CO/18), párr. 20.

<sup>41</sup> Véase, por ejemplo, el informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal – República Dominicana (A/HRC/13/3), párr. 53.

<sup>42</sup> Laura van Waas, "The situation of stateless persons in the Middle East and North Africa" (Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), 2010), pág. 24; Marjorie Farquharson, "Statelessness in Central Asia" (UNHCR, 2011), pág. 65.

<sup>43</sup> Observación general N° 19 (2008) sobre el derecho a la seguridad social, párr. 2.

deben poder beneficiarse de esa cotización o recuperarla si abandonan el país<sup>44</sup>. Además, según el Comité, los no ciudadanos deben tener acceso a planes no contributivos de complemento de los ingresos, a la atención de salud a un costo asequible y a las prestaciones de apoyo a la familia. Los refugiados, apátridas y solicitantes de asilo, así como otros grupos y personas desfavorecidos y marginados, deben disfrutar de un trato igual en el acceso a los planes no contributivos de seguridad social, entre ellos un acceso razonable a la atención de salud y las prestaciones de apoyo a la familia, en consonancia con las normas internacionales. De hecho, toda persona, independientemente de su nacionalidad, residencia o situación migratoria, tiene derecho a la atención médica primaria y de urgencia. Toda restricción, incluido un período de carencia, debe ser proporcionada y razonable<sup>45</sup>.

29. Sin embargo, cabe señalar que la seguridad social es una esfera en la que los Estados recurren a acuerdos bilaterales para definir el trato que hay que reconocer a los no ciudadanos. Cuando la privación arbitraria de la nacionalidad entraña la apatridia de la persona, es probable que no pueda beneficiarse de esos acuerdos bilaterales.

## H. Derecho a la salud

30. El artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconoce el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha afirmado que toda persona, independientemente de su nacionalidad, de su condición de apátrida o su condición jurídica, debe tener acceso a las posibilidades existentes de atención médica<sup>46</sup>. En efecto, el artículo 2, párrafo 2, del Pacto prohíbe toda discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social en el acceso a la atención de salud y los factores determinantes básicos de la salud, así como a los medios y derechos para su adquisición.

31. El Comité ha subrayado que, incluso en tiempos de grave escasez de recursos, hay que proteger a los grupos más vulnerables de la sociedad mediante la adopción de programas específicos y de costo relativamente bajo. Los Estados tienen, por lo tanto, la obligación especial de proporcionar seguro de salud y los centros de atención de salud necesarios a quienes carezcan de medios suficientes, e impedir toda discriminación basada en motivos prohibidos internacionalmente en la prestación de atención sanitaria y servicios de salud, especialmente en lo que respecta a las obligaciones fundamentales del derecho a la salud. Además, el Comité ha recordado que una asignación insuficiente de recursos puede suponer una discriminación que quizá no sea manifiesta<sup>47</sup>. En cuanto tales, las iniciativas adoptadas para incluir a los no ciudadanos en los sistemas nacionales de seguro médico han tenido una buena acogida<sup>48</sup>.

32. Sin embargo, en la práctica el disfrute del derecho a la salud por los no ciudadanos puede verse muy limitado, especialmente cuando se compara con los servicios a los que a

<sup>44</sup> *Ibid.*, párr. 36.

<sup>45</sup> *Ibid.*, párrs. 37 y 38.

<sup>46</sup> Observación general N° 14 (2000) sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, párr. 12 b). Véase también la Recomendación general N° 30 del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, párr. 36.

<sup>47</sup> Observación general N° 14, párrs. 18 y 19.

<sup>48</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, observaciones finales: Arabia Saudita (CERD/C/62/CO/8), párr. 6.

menudo pueden recurrir los ciudadanos. Las causas van desde la exclusión oficial de algunos o todos los servicios públicos de atención de salud a la imposibilidad en la práctica de acceder a estos servicios debido a las tarifas que se aplican a los no nacionales, la inexistencia de una condición regular de inmigrante o la falta de un documento de identidad básico<sup>49</sup>. Por ejemplo, si bien reconoció los esfuerzos del Estado en materia de atención sanitaria y el mejoramiento de las condiciones de vida, el Comité expresó su preocupación por la tasa muy elevada de VIH/SIDA entre las personas pertenecientes a los grupos más vulnerables, incluidos los no ciudadanos y las personas indocumentadas, así como por su acceso a la atención de salud<sup>50</sup>.

## I. Derecho a una vivienda adecuada

33. El derecho a una vivienda adecuada es un elemento del derecho al disfrute del más alto nivel posible de vida y está reconocido en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales define el derecho a una vivienda adecuada como el derecho a residir en paz, seguridad y dignidad en alguna parte<sup>51</sup>. Entre los elementos fundamentales de este derecho, también considerados como parte de la obligación básica del Pacto, figuran, como mínimo, el acceso a una vivienda básica y la prohibición del desalojo forzoso<sup>52</sup>. Al igual que con otros derechos económicos, sociales y culturales, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha hecho un llamamiento a los Estados para que velen por la igualdad en el disfrute del derecho a una vivienda adecuada tanto por los ciudadanos como los no ciudadanos<sup>53</sup>.

34. Sin embargo, en la práctica las personas privadas arbitrariamente de su nacionalidad tienen que hacer frente a numerosos obstáculos para disfrutar de su derecho a una vivienda adecuada. A veces los Estados imponen a los no ciudadanos restricciones sobre el disfrute de los derechos de propiedad, en particular de la tierra u otros bienes inmuebles<sup>54</sup>. También ha habido situaciones en las que los no ciudadanos han visto confiscados sus bienes, afectando así al goce de su derecho a una vivienda adecuada<sup>55</sup>.

<sup>49</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observaciones finales: Nepal (E/C.12/1/Add.66), párr. 29; Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, observaciones finales: Arabia Saudita (CERD/C/62/CO/8); Eslovenia (CERD/C/62/CO/9), párr. 14; Bahrein (CERD/C/BHR/CO/7), párr. 14; E/CN.4/Sub.2/2003/23, párr. 7; van Waas, "The situation of stateless persons" (nota 42, *supra*), págs. 26 y 27.

<sup>50</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observaciones finales: Mozambique (CERD/C/MOZ/CO/12), párr. 18.

<sup>51</sup> Observación general N° 4 (1991) sobre el derecho a una vivienda adecuada, párr. 7.

<sup>52</sup> Observación general N° 3 (1990) relativa a la índole de las obligaciones de los Estados partes, párr. 10, y Observación general N° 7 (1997) relativa al derecho a una vivienda adecuada – desalojos forzosos, párr. 1.

<sup>53</sup> Recomendación general N° 30, párr. 32.

<sup>54</sup> Comité de Derechos Humanos, *Adam c. la República Checa* (nota, *supra*); Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Ivcher Bronstein c. el Perú*, Serie C, N° 74, 6 de febrero de 2001; A/HRC/13/3, párr. 53; van Waas, "The situation of stateless persons" (nota 42, *supra*), págs. 23 y 24; ACNUR, documento de trabajo presentado en la Mesa Redonda de expertos regionales sobre buenas prácticas para la identificación, prevención y reducción de la apatridia y la protección de apátridas en Asia Sudoriental, celebrada los días 28 y 29 de octubre de 2010 en Bangkok, pág. 28; Farquharson, "Statelessness in Central Asia" (nota 42, *supra*), págs. 70 a 72; informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal – Líbano (A/HRC/16/18).

<sup>55</sup> Comité de Derechos Humanos, comunicación N° 747/1997, *Des Fours Walderode c. la República Checa*, dictamen aprobado el 30 de octubre de 2001; CERD/C/62/CO/9.

35. Los no ciudadanos pueden encontrar dificultades en el ejercicio de su derecho a una vivienda adecuada porque no pueden celebrar contratos de arrendamiento o están excluidos de la asistencia pública de vivienda cuando no tienen permiso de residencia o no disponen de los documentos básicos de identificación<sup>56</sup>. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha señalado también que los Estados deben adoptar medidas eficaces para velar por que los organismos de la vivienda se abstengan de emplear prácticas discriminatorias<sup>57</sup>.

## J. Derechos del niño

36. En cuanto a los efectos de la privación arbitraria de la nacionalidad en el goce por el niño de sus derechos, uno de los problemas más evidentes es el relacionado con el derecho a la educación. Tanto el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales como el Comité de los Derechos del Niño son conscientes de que ni la no ciudadanía ni la apatridia deberían influir en el disfrute del derecho a la educación<sup>58</sup>. Sin embargo, los niños no ciudadanos y apátridas, tanto en la ley como en la práctica, tienen dificultades para ejercer su derecho a la educación<sup>59</sup>. El Relator Especial sobre el derecho a la educación ha señalado que en muchas constituciones nacionales este derecho está reconocido para todos los ciudadanos<sup>60</sup>. Aunque no implica que los no ciudadanos no puedan acceder a la educación, la falta de una garantía constitucional en materia de igualdad de acceso a la educación para todos puede plantear problemas cuando los no ciudadanos intentan cuestionar las políticas de educación que les excluyen. Así pues, el derecho o la política del país pueden excluir directamente a los no ciudadanos del acceso a la educación en general, a la red de centros públicos o a determinados niveles de la enseñanza, por ejemplo, la enseñanza superior o la formación profesional<sup>61</sup>.

37. Las dificultades que encuentran los niños no ciudadanos para acceder a la educación están vinculadas indirectamente, aunque estrechamente relacionadas, con su no ciudadanía. Un problema importante, por ejemplo, es que, aunque los no ciudadanos reúnen técnicamente las condiciones para acceder al sistema educativo de un Estado, a veces no pueden disfrutar de los mismos derechos que los nacionales en cuanto a la enseñanza

<sup>56</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observaciones finales: Azerbaiyán (E/C.12/1/Add.104), párr. 15, Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, observaciones finales: Luxemburgo (CERD/C/LUX/CO/13), párr. 17.

<sup>57</sup> Comunicación N° 18/2000, *F. A. c. Noruega*, dictamen aprobado el 21 de marzo de 2001; Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 4.

<sup>58</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 13 (1999) relativa al derecho a la educación, párr. 6 b); Comité de los Derechos del Niño, Observación general N° 6 (2005) sobre el trato de los menores no acompañados y separados de sus familias fuera de su país de origen, párr. 41; véase también la Recomendación general N° 30 del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, párr. 30; los informes del Relator Especial sobre el derecho a la educación (A/HRC/14/25, A/HRC/17/29 y Corr.1); Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954, art. 22.

<sup>59</sup> Véase, por ejemplo, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observaciones finales: Sri Lanka (E/C.12/1/Add.24), párr. 8; Italia (E/C.12/1/Add.103), párrs. 24 y 45; Comité de los Derechos del Niño, observaciones finales: Belice (véase CRC/C/15/Add.99, párr. 16); Djibouti (CRC/C/15/Add.131), párrs. 47 y 49; España (CRC/C/15/Add.185), párr. 27; Islandia (CRC/C/15/Add.203), párr. 36; Kirguistán (CRC/C/15/Add.244), párr. 53; República Islámica del Irán (CRC/C/15/Add.254), párr. 37.

<sup>60</sup> E/CN.4/2003/9/Add.1, párr. 15; A/HRC/14/25/Add.3, párr. 33, A/HRC/17/29 y Corr.1, párr. 40.

<sup>61</sup> A/HRC/7/23; van Waas, "The situation of stateless persons" (nota 42, *supra*), párr. 27, ACNUR, documento de debate (véase la nota 54 *supra*), pág. 10.

subvencionada. Así pues, un niño o un adulto que haya sido privado arbitrariamente de la nacionalidad podría tener que pagar tasas y otros gastos que de no ser así no tendría que desembolsar<sup>62</sup>. La imposibilidad de sufragar estos gastos podría impedirles acceder a la escolaridad. Incluso en los Estados que han establecido la igualdad de acceso a la educación subvencionada en la enseñanza primaria, independientemente de la nacionalidad, los problemas se plantean en las enseñanzas secundaria y superior o en la formación profesional, en las que se pueden establecer unas tasas más elevadas para los no ciudadanos<sup>63</sup>.

38. Al igual que con el disfrute de otros derechos humanos, la falta de la documentación requerida, en particular el permiso de residencia o incluso un documento básico de identidad, tienen repercusiones en el derecho de los no ciudadanos a la educación<sup>64</sup>.

## K. Derechos de la mujer

39. La privación arbitraria de la nacionalidad tiene efectos particularmente negativos en los derechos humanos de la mujer. Cuando en la legislación nacional hay elementos discriminatorios de la mujer que entrañen la no ciudadanía o la apatridia, la mujer se halla en una situación especialmente precaria, entre otras cosas, porque aumenta el riesgo de que pueda llegar a verse expuesta a la violencia o la trata de seres humanos. Por ejemplo, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha manifestado su preocupación por la trata de mujeres y niñas, en particular de no ciudadanas, con fines de explotación sexual<sup>65</sup>.

40. Puede ocurrir que algunas mujeres apátridas pretendan contraer matrimonio con el fin de adquirir una nacionalidad o una mejor condición jurídica para sí mismas o para sus hijos y que luego se ven atrapadas en una relación de malos tratos, porque salir de esa relación supondría perder esa nacionalidad o condición. Por ejemplo, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha expresado su preocupación por algunos casos de discriminación de la mujer relacionados con la nacionalidad en los que la nacionalidad de ese Estado solo se transmite por línea paterna<sup>66</sup>.

41. También puede ocurrir que cuando la no ciudadanía o la apatridia ocasionan dificultades en el acceso a los servicios de atención médica las repercusiones en el bienestar de la mujer pueden ser desproporcionadamente graves. Por ejemplo, puede haber mujeres que no consigan recibir atención ni materna ni neonatal o que no puedan acogerse a los programas nacionales de lucha contra el VIH/SIDA y de vacunación.

<sup>62</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observaciones finales: Azerbaiyán (E/C.12/1/Add.104), párr. 33; van Waas, "The situation of stateless persons" (nota 42, *supra*), pág. 27; ACNUR, documento de debate (nota 54, *supra*), pág. 28.

<sup>63</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observaciones finales: Canadá (E/C.12/1/Add.31), párr. 39; Farquharson, "Statelessness in Central Asia" (nota 42, *supra*), págs. 61 y 62.

<sup>64</sup> Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación (A/HRC/11/8/Add.2, párr. 34); Comité de los Derechos del Niño, observaciones finales: Federación de Rusia (CRC/C/15/Add.110), párr. 53; Argentina (CRC/C/15/Add.187), párrs. 29 y 56; Países Bajos (Aruba incluida) (CRC/C/15/Add.227), párr. 53.

<sup>65</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, observaciones finales: Lituania (CERD/C/LTU/CO/3), párr. 24.

<sup>66</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, observaciones finales: Líbano (CERD/C/64/CO/3), párr. 13; Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, observaciones finales: Bahrein (CEDAW/C/BHR/CO/2), párr. 30; Comité de los Derechos del Niño, observaciones finales: Qatar (CRC/C/QAT/CO/2), párr. 33, y Omán (CRC/C/OMN/CO/2), párr. 31.

42. El Comité de Derechos Humanos ha señalado que, aunque los Estados estén obligados, en virtud del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, a garantizar la igualdad de derechos entre hombres y mujeres en el goce de los derechos que se les reconocen en el Pacto, las medidas legislativas o administrativas adoptadas por los Estados para regular cuestiones distintas de las que se tratan en el Pacto podrían tener efectos negativos en la igualdad en el goce de los derechos humanos de la mujer. Por ejemplo, el Comité ha puesto de relieve el grado en que las leyes de inmigración que distinguen entre ciudadanos y ciudadanas pueden afectar negativamente el derecho de la mujer a contraer matrimonio con un no ciudadano o a ocupar un cargo público<sup>67</sup>.

## L. Derechos de las minorías

43. Otra esfera en la que los no ciudadanos encuentran dificultades y donde los efectos de la privación arbitraria de la nacionalidad pueden hacerse notar es el goce de los derechos de las minorías. Aunque la no ciudadanía o la apatridia no tiene por qué ser un impedimento para el disfrute de los derechos de las minorías en virtud del derecho internacional<sup>68</sup>, la Experta independiente sobre cuestiones de las minorías afirmó que en la práctica, algunos Estados reservaban explícitamente el goce de los derechos de las minorías solo a los ciudadanos. Las personas privadas arbitrariamente de su nacionalidad tienen que hacer frente a otros retos para poder hacer efectivo el derecho a la protección y la promoción de la identidad cultural colectiva, en particular en lo que respecta al reconocimiento y la utilización de idiomas minoritarios o la libertad de practicar una religión minoritaria (A/HRC/7/23, párr. 45).

44. En cuanto a la protección de los derechos de las minorías prevista en el artículo 2, párrafo 3, de la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, estas personas tienen derecho a participar efectivamente en las decisiones que se adopten a nivel nacional y, cuando proceda, a nivel regional, respecto de la minoría a la que pertenezcan o de las regiones en que vivan, de toda manera que no sea incompatible con la legislación nacional. Según la Experta independiente sobre cuestiones de las minorías, la denegación de la ciudadanía ha sido utilizada por los Estados para impedir que las minorías disfruten de sus derechos. La Experta independiente, por lo tanto, indicó que los Estados debían permitir a los no ciudadanos pertenecientes a minorías votar, presentarse como candidatos en las elecciones locales y ser miembros de órganos rectores de entes autónomos y al mismo tiempo velar por que el acceso a la ciudadanía esté regulado en forma no discriminatoria<sup>69</sup>. El Foro sobre Cuestiones de las Minorías también recomendó que cuando la ciudadanía sea un requisito para el ejercicio de los derechos políticos, debe haberse instaurado un procedimiento

---

<sup>67</sup> Comité de Derechos Humanos, Observación general N° 4 (1981) sobre el derecho igual de hombres y mujeres, párr. 3, y Observación general N° 28 (2000) sobre la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, párr. 31.

<sup>68</sup> Artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Comité de Derechos Humanos, Observación general N° 15, párr. 7, y Observación general N° 23 (1994) relativa a los derechos de las minorías, párr. 5.1; E/CN.4/Sub.2/2003/23, párr. 42, Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Recomendación general N° 30, párr. 37.

<sup>69</sup> Documento de antecedentes de la Experta independiente en cuestiones de las minorías sobre las minorías y su participación política efectiva presentado en el segundo período de sesiones del Foro sobre Cuestiones de las Minorías (A/HRC/FMI/2009/3), párr. 37.



---

razonable para la obtención de dicha ciudadanía que esté claramente definido y ampliamente difundido y no sea discriminatorio por motivos de raza, etnia o religión<sup>70</sup>.

### **III. Conclusiones**

45. **El derecho internacional de los derechos humanos impone claramente a los Estados la obligación internacional de respetar los derechos humanos de todas las personas sin distinción de ningún tipo, como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, las opiniones políticas o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición.**

46. **Aunque, con arreglo al derecho internacional, los Estados puedan limitar el ejercicio de algunos derechos humanos reconocidos internacionalmente de los no ciudadanos, toda restricción de este tipo debe satisfacer, no obstante, una serie de rigurosas condiciones relacionadas con el principio de no discriminación.**

47. **La privación arbitraria de la nacionalidad convierte a las personas afectadas en no ciudadanos en relación con el Estado que les priva de su nacionalidad. La privación arbitraria de la nacionalidad, por lo tanto, pone a las personas afectadas en una situación de mayor desventaja respecto al goce de sus derechos humanos, pues algunos de estos derechos pueden ser objeto de limitaciones lícitas que de lo contrario no serían aplicables, y porque también pone a estas personas en una situación de mayor vulnerabilidad a las violaciones de los derechos humanos.**

---

<sup>70</sup> Recomendaciones formuladas en el segundo período de sesiones del Foro sobre Cuestiones de las Minorías en relación con el tema de las minorías y la participación política efectiva (A/HRC/13/25), párr. 26.