

Lineamientos Para la Protección de la Persona en Condición de Apátrida en Colombia

Tatiana Andrea Guevara Escalante

Trabajo de Grado para optar al título de Magister en Derechos Humanos

Director

Diana Katherine Betancourt Ortega

Título académico completo y de mayor rango

Universidad Industrial de Santander

Faculta de Ciencias Humanas

Escuela de Derecho y Ciencias Políticas

Programa de Maestría en Derechos Humanos

Bucaramanga

2022

### **Dedicatoria**

Este trabajo de grado se dedica a mis padres Nohora Esperanza Escalante Pineda y Esteban Guevara Ibarra, quienes me enseñaron el valor de la disciplina, el trabajo duro y la honestidad, esto sin dejar de lado el amor y el apoyo incondicional que siempre han depositado en mí, pese que la vida no me alcanzará para pagar cada uno de sus esfuerzos quiero que sepan que todos mis logros son dedicados a ellos.

Por otro lado, agradezco el apoyo de mi compañero de vida Sergio Andrés Duarte Pimiento quien estuvo a mi lado en cada uno de los momentos más memorables de este trabajo de grado, a mi hermana Astrid Paola Guevara Escalante por su lealtad y apoyo incondicional y por ultimo a mi pequeña hija Victoria Pérez Guevara a la que le quiero recordar que el trabajo honesto trae buenos resultados y más que exitosa quiere que sea una mujer feliz haciendo lo que le apasiona sabiendo siempre que tiene una madre que la espera con los brazos abiertos cuando los necesite.

### **Agradecimientos**

Agradecimiento especial a Maha Mamo quien con su testimonio hizo posible este trabajo de investigación, de la misma manera a la Doctora Diana Katherine Betancourt Ortega por su guía y paciencia y por entender lo que quería plasmar en el presente trabajo apoyándome desde el primer día de investigación y por ultimo a todos los Apátridas del mundo para que algún día puedan gozar de todos sus derechos y vivir en libertad.

## Tabla de Contenido

Introducción .....	8
Capítulo 1. Caracterización del Fenómeno de la Apatridia en Colombia.....	12
1.1 ¿De qué manera las instituciones colombianas han diagnosticado la problemática de apatridia?.....	13
1.2 Estudios acerca de la apatridia en Colombia .....	19
1.2.1 Estimativo de ACNUR .....	20
1.2.2 Focos de apatridia en Colombia.....	22
1.2.3 Causas y efectos de la apatridia en Colombia.....	29
1.3 Miradas al fenómeno.....	33
1.4 Rasgos de la apatridia en Colombia.....	40
Capítulo 2. Respuesta Institucional Frente a la Apatridia.....	43
2.1 Las Convenciones sobre la apatridia.....	44
Firuga 1. Mapa de los Estados partes de las Convenciones sobre apatridia .....	46
2.2 Evaluación de la gestión de las instituciones colombianas frente a la apatridia: Registraduría, Cancillería y Migración Colombia.....	50
2.2.1 Gestión de la Registraduría Nacional del Estado Civil.....	51
2.2.2 Gestión de la Cancillería de Colombia entre los años 2016 y 2020 .....	61
2.3 Análisis de las acciones administrativas tomadas por entidades del gobierno colombiano	70
2.4 Revisión de la ley y sentencias emitidas para la atención de la apatridia. La solución temporal para las hijas e hijos de padres venezolanos. ....	80
2.5 Conclusiones.....	94
Capítulo 3. Lineamientos Para la Atención de la Apatridia en Colombia .....	96
3.1 Directivas internacionales sobre la apatridia .....	97
3.2 Tratamiento internacional a la apatridia .....	104

3.2.1 Brasil .....	104
3.2.2 Costa Rica .....	111
3.2.3 Uruguay.....	115
3.2.4 En resumen.....	118
3.3 Obligaciones internacionales para la protección de derechos.....	121
3.4 Propuesta de lineamientos para la atención de la población apátrida en Colombia .....	128
3.4.1 Objetivos .....	130
3.4.2 Principios .....	130
3.4.3 Autoridades .....	133
3.4.4 Lineamientos de atención .....	135
Conclusiones y Recomendaciones .....	141
Bibliografía .....	147

## Tablas

<b>Tabla 1</b> Personas apátridas a quienes el Ministerio de Relaciones Exteriores otorgó la nacionalidad por adopción.....	15
<b>Tabla 2</b> Niños, niñas y adolescentes migrantes que ingresaron a Colombia .....	28
<b>Tabla 3</b> Cantidad de notas de prensa sobre apatridia según medio que las publica en Colombia	34
<b>Tabla 4</b> Acciones desarrolladas por la Registraduría Nacional del Estado Civil frente a la apatridia entre los años 2017 y 2020.....	56
<b>Tabla 5</b> Acciones institucionales frente a la apatridia en Colombia .....	63
<b>Tabla 6</b> Propuestas de protocolos de atención a población migrante .....	129

## Figuras

<b>Figura 1</b> Mapa de los Estados partes de las Convenciones sobre apatridia.....	46
<b>Figura 2</b> Procesos llevados a cabo para la ejecución del “Proyecto Primero la Niñez” .....	89
<b>Figura 3</b> Línea del tiempo del “Proyecto Primero la Niñez” .....	89
<b>Figura 4</b> Línea del tiempo del “Proyecto Primero la Niñez” .....	90
<b>Figura 5</b> Organizaciones y procesos para la atención de la apatridia.....	135

## Introducción

El sistema de Naciones Unidas emerge a mitad del siglo XX como resultado del reordenamiento político mundial, el cual plasma en la Declaración Universal de Derechos Humanos la cual establece los compromisos de los Estados frente a la garantía de unos mínimos necesarios para la vida digna de las personas. A partir de entonces, la nacionalidad es considerada como un derecho humano, el cual, como todos los demás, no puede ser suspendido bajo ninguna circunstancia. Sin embargo, los cambios en el ordenamiento político del mundo, suscitados con el término de la Segunda guerra mundial, generaron situaciones donde algunos grupos poblacionales quedaron sin nacionalidad ante la desaparición de Estados o modificación de algunos.

Debido a esta realidad global, desde la década de 1950 la Organización de Naciones Unidas se interesó en la cuestión de la apatridia, por lo que en el año 1954 se suscribe la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, la cual parte del reconocimiento de dicha problemática y define a las personas apátridas como aquellas que no gozan del reconocimiento como nacional por parte de ningún Estado. Este primer hito sienta las bases para otros instrumentos internacionales como la Convención para reducir la apatridia de 1961, la cual define de manera precisa una serie de medidas a las cuales se comprometieron los Estados del mundo, entre otras, a dar el reconocimiento de la nacionalidad a aquellas personas que de otra manera quedarían sin ella.

Posteriormente, en los primeros años de la década del año 2.010 la Declaración y Plan de Acción de Brasil resaltan como un nuevo llamado al compromiso de los países de América Latina para la atención de las personas refugiadas, desplazadas y apátridas. En este contexto, a partir del año 2016 se produce la ruptura de relaciones diplomáticas entre Colombia y Venezuela, la cual se da a la par del creciente flujo migratorio de origen venezolano que se desplazó por todo el

continente. La migración venezolana se caracterizó por darse de manera informal generando situaciones de alta vulnerabilidad para los derechos humanos, en medio de lo cual las hijas e hijos de estas personas que llegaron a Colombia y que nacieron en territorio de este país se vieron enfrentados a la imposibilidad de acceder a alguna nacionalidad.

El presente trabajo no trata de la migración venezolana, pero sí toma en cuenta la situación coyuntural generada en los últimos años en Colombia por cuenta de ella, la cual evidenció la insuficiencia de las leyes colombianas para atender situaciones no previstas que dejaron en riesgo de apatridia a miles de menores de edad. Las instituciones de este país implementaron medidas de tipo provisional las cuales buscaban facilitar el acceso a la nacionalidad de dichos menores, cuyos padres y madres enfrentaron numerosas barreras para llevar a cabo dicho procedimiento. No podían transferir la nacionalidad a sus hijas e hijos a pesar de que lo podían hacer según las leyes de dicho país, ya que habían migrado a Colombia y no podían acceder a servicios consulares de su país de origen, y tampoco podían lograr su reconocimiento como colombianos por no cumplir los requisitos solicitados por las normas vigentes.

Como esta situación, se han detectado en todo el continente americano numerosos casos, los cuales han sido visibilizados por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados – ACNUR, así como por activistas como Maha Mammo, quien fue apatridia, logró la nacionalidad brasileña y brindó su testimonio para el desarrollo de la presente investigación. ACNUR jugó un papel fundamental en la promoción de medidas urgentes para la prevención de la apatridia en Colombia en el contexto señalado, país que emitió un decreto, una ley provisional y cambios en los procedimientos de registro, con el fin de dar respuesta a la problemática, todo lo cual está pendiente de ser revisado en aspectos como si Colombia ha conseguido adaptar sus

normativas e instituciones para enfrentar los desafíos que plantea la cuestión de la apatridia y construir soluciones definitivas para su terminación.

Por eso, en el presente trabajo se aborda la pregunta por la eficacia de las medidas tomadas por el Estado colombiano para prevenir, atender y acabar la apatridia, siendo un elemento de primera importancia si se cuenta con diagnósticos y datos oficiales acerca de la población que se encuentra en dicha condición en Colombia. Así mismo, se pregunta: ¿cómo ha avanzado el Estado colombiano en la atención, reconocimiento y tratamiento de la apatridia con los cambios introducidos en algunas de sus normas en los últimos años? ¿Los instrumentos desarrollados por las instituciones estatales van más allá de la situación coyuntural generada por la migración de origen venezolano y son coherentes con los compromisos internacionales adquiridos a raíz de la reciente adhesión a las Convenciones internacionales sobre la apatridia?

Para dar respuesta a estos cuestionamientos se ha estructurado un primer capítulo destinado a lograr una caracterización aproximada de cómo se ha presentado el fenómeno de la apatridia en Colombia. Si bien se toma como marco temporal el período de tiempo que va desde el aumento del flujo migratorio proveniente desde Venezuela, la revisión de los estudios realizados por la academia permitió identificar en el pasado reciente de Colombia algunos focos de apatridia, principalmente generados en el contexto del conflicto armado. Adicionalmente se consideraron las informaciones y datos sobre migración manejados por el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Registraduría Nacional del Estado Civil y la entidad Migración Colombia, que evidenciaron un desconocimiento total de la cuestión, ya que en solicitudes de información realizadas mediante derecho de petición se aclara que en la actualidad Colombia no cuenta con un procedimiento legal establecido para reconocer a una persona como apátrida. A pesar de ello, gracias a las

investigaciones realizadas desde la academia y a un análisis de las representaciones sociales plasmadas en los medios de prensa, se dejan señalados algunos elementos base para una caracterización de la apatridia en Colombia.

En el segundo capítulo se lleva a cabo una revisión de la respuesta institucional de Colombia frente a la apatridia, tomando como referente las convenciones sobre el Estatuto de los Apátridas y la que está dirigida a la reducción de la apatridia, instrumentos internacionales que deja definidas las responsabilidades los Estados contratantes frente a dicho fenómeno. Igualmente, se realizó una evaluación somera de la gestión del Ministerio de Relaciones Exteriores, la Registraduría Nacional del Estado Civil y Migración Colombia, con base los documentos oficiales de cada entidad y las respuestas presentadas ante las solicitudes de información hechas con objeto de la presente investigación. Por último, se analizaron la Resolución 8470 y la Ley 1997 de 2019, así como algunas Sentencias de la Corte Constitucional respecto a la apatridia.

Por último, el capítulo tres apunta a la construcción de unos lineamientos que favorezcan una mejor actuación y organización de las instituciones del Estado colombiano, de acuerdo a los desafíos que plantea la prevención y terminación de la apatridia en todo el mundo. Es así que se identificaron las recomendaciones específicas emitidas por el Sistema de Naciones Unidas y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos en cuanto a acciones precisas para alcanzar dichos fines. También se consideraron experiencias internacionales reconocidas por la comunidad internacional por sus aportes en la generación de soluciones de fondo al problema analizado. Con base en dichos elementos y en el análisis de las obligaciones internacionales del Estado colombiano en la materia, se planteó una propuesta de objetivos, principios y acciones a desarrollar de acuerdo a las condiciones específicas de este país.

## Capítulo 1. Caracterización del Fenómeno de la Apatridia en Colombia

Para el presente análisis se tomó en consideración el período referido a los últimos 5 años entre 2016 y 2021. Se seleccionó este tiempo por sucesos ocurridos en el 2016, pues sobrevino un hecho inédito en la dinámica migratoria entre Venezuela y Colombia. De acuerdo con Tribín et. al (2020) al contrastar la información presentada por la Gran Encuesta Integrada de Hogares, realizada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), y los reportes de Migración Colombia, se encuentra que ambas fuentes identifican hasta el año 2015 un flujo migratorio de Venezuela hacia Colombia de aproximadamente 200.000 personas. De allí en adelante, en el año 2016, se presenta un fuerte crecimiento del flujo de población, el cual llega hasta un promedio de entre 1,6 y 1,8 millones de migrantes para mediados de 2019.

La apatridia es un fenómeno mundial, el cual ha adquirido importancia entre las autoridades de Colombia debido a la situación de incremento en la migración de población venezolana; contexto en el cual se identificó un alto riesgo de apatridia para dicho grupo y en especial para hijos de migrantes nacidos en territorio colombiano. Esta situación fue la que motivó a la Defensoría del Pueblo a presentar un proyecto de Ley, el cual fue posteriormente aprobado por el Congreso de Colombia (Ley 1997 de 2019) mediante el cual los hijos e hijas de migrantes venezolanos, sin importar su condición, podrán adquirir la nacionalidad colombiana. Como se ve, la situación social generada a partir del año 2016, manifiesta en las motivaciones de los actos administrativos y proyectos de ley, presionó al Estado colombiano a tomar medidas orientadas a prevenir la apatridia.

Por estas razones a través del presente estudio se intentará responder a las preguntas: ¿Cuál es la caracterización que se tiene acerca de la problemática de la apatridia en Colombia? ¿Cómo

han estudiado este fenómeno las instituciones colombianas y cuáles son los resultados que han obtenido?

Para ello, en el presente capítulo se llevó a cabo una revisión de información institucional de las entidades encargadas de los asuntos migratorios y de nacionalidad en Colombia, con lo que se evidenció un vacío de conocimiento acerca del fenómeno de la apatridia. A continuación, se llevó a cabo una revisión de los trabajos académicos que han hecho una aproximación a las características de la problemática por apatridia en Colombia, y se hizo un análisis de las representaciones e imaginarios sociales manifiestos en el cubrimiento de prensa que se le da a la temática. Todos estos elementos están orientados a trazar una línea de caracterización de la apatridia en Colombia.

### **1.1 ¿De qué manera las instituciones colombianas han diagnosticado la problemática de apatridia?**

De acuerdo con lo propuesto, la intencionalidad en este apartado es dilucidar cuáles son los esfuerzos que ha llevado a cabo el Estado colombiano para analizar la problemática y con ello lograr un diagnóstico adecuado, que permita tomar las medidas necesarias para su prevención y apropiado tratamiento. Esta pregunta tiene mucha pertinencia como elemento valorativo de la gestión que las entidades públicas y la estructura del Estado realizan frente a las problemáticas sociales. Este elemento es explicado por Pérez (2017) cuando analiza cómo un problema se dice relevante en la agenda pública siempre que los actores, que la definen, lo consideren en sus creencias, valores y relaciones de poder (p.254)

Si al Estado colombiano le importa la apatridia, habrá de haberse ocupado de desarrollar un proceso de investigación sistemático y organizado de este fenómeno. Dicho de otro modo: “(...)

los problemas que ingresan a la agenda son construcciones sociales que plasman ciertas concepciones particulares de la realidad de quienes ejercen influencia y/o autoridad a lo largo del proceso” (Pérez, 2017, p.255) Pero más importante todavía, en línea con lo planteado por Suárez (1989) respecto a los problemas y programas sociales masivos: es imposible emprender una intervención adecuada de una situación que se percibe problemática o violatoria de derechos, sin haber realizado una adecuada caracterización de la misma.

Para rastrear la manera cómo el Estado colombiano ha analizado el fenómeno de la apatridia, se hizo necesario llevar a cabo un proceso de búsqueda de información a través de dos vías: (a) solicitud información mediante derecho de petición dirigido a las entidades encargadas y (b) recuperación de documentos institucionales como planes e informes de gestión de estas. De acuerdo con sus funciones misionales, las entidades seleccionadas son las ya identificadas como directas responsables de la gestión de la problemática: Ministerio de Relaciones Exteriores, Migración Colombia y Registraduría Nacional del Estado Civil. Esto se corrobora al examinar sus funciones, que para el caso del Ministerio de Relaciones Exteriores, según el Artículo 4 del Decreto 869 de 2016, tiene como una de sus obligaciones: “Formular, orientar, ejecutar y evaluar la política migratoria de Colombia y otorgar las autorizaciones de ingreso de extranjeros al país, en coordinación con la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia.” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2016) Así mismo, de acuerdo con el Artículo 2 del Decreto presidencial 1010 de 2000, la Registraduría Nacional del Estado Civil tiene como objeto: “registrar la vida civil e identificar a los colombianos y organizar los procesos electorales y los mecanismos de participación ciudadana, en orden a apoyar la administración de justicia y el fortalecimiento democrático del país.” (Presidencia de la República de Colombia, 2000)

De una parte, un primer derecho de petición del año 2014, dirigido al Ministerio de Relaciones Exteriores, indaga sobre las estadísticas que el estado colombiano posee sobre los casos de apatridia. La respuesta de la entidad es tajante al demostrar que sobre esta temática no se había avanzado a la fecha en su conocimiento y medición: “(...) se debe precisar que en la actualidad no existe un reglamento que establezca el procedimiento para el reconocimiento de los Apátridas, razón por la cual, no existen estadísticas de personas reconocidas con dicha condición (...)” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 20 de junio de 2014, p.2)

En un derecho de petición posterior, fechado en el año 2020, enviado a la misma entidad, reposa una respuesta en similar sentido, aunque la entidad declara haber otorgado la nacionalidad por adopción a un grupo de 8 personas quienes “no pudieron acreditar otra nacionalidad y, debido a ello, se consideraron apátridas conforme la definición prevista en el artículo 1° de la Convención de los Estatutos de los Apátrida de 1954 (...)” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 11 de febrero de 2020, p.2) Esta información es reportada como reposa en la Tabla 1:

**Tabla 1**

*Personas apátridas a quienes el Ministerio de Relaciones Exteriores otorgó la nacionalidad por adopción*

Año	Número de personas
2016	1
2017	3
2018	3

2019	1
Total	8

Fuente: información entregada por (Ministerio de Relaciones Exteriores, 11 de febrero de 2020)

Como se evidencia, la información institucional sobre la problemática de la apatridia es precaria. Hasta la fecha se carece, según la versión oficial entregada por la entidad rectora en temas migratorios, como es el Ministerio de Relaciones Exteriores, de una adecuada regulación o protocolo de seguimiento a la apatridia en Colombia. Por otra parte, en otra solicitud de información dirigida a la Cancillería de Colombia (14 de febrero de 2020), la cual fue trasladada a la Oficina Asesora Jurídica de la misma, se reitera el faltante de información y prima una respuesta evasiva frente al asunto consultado; respecto a la pregunta formulada “4. ¿Existen registros de la entrada al país de personas Apátridas (por medio del pasaporte de Apátrida), qué manejo se les da y es válido este documento en el país?”, la contestación fue:

Se informa que, al respecto, que la subdirección de control migratorio de la UAEMC indica que cada uno de los 45 puestos de control migratorio habilitados por Migración Colombia en el territorio nacional, cuenta con la herramienta tecnológica que permite aceptar e identificar en el proceso de control, los nacionales extranjeros que presentan documento de viaje o *travel document* otorgados a personas en condición apátrida o de refugio. Lo anterior, teniendo en cuenta los estándares y recomendaciones emitidas por la Organización de Aviación Civil Internacional OACI, en su documento 9303 parte 3 séptima versión. (Cancillería de Colombia, 14 de febrero de 2020)

Y la respuesta continúa en el sentido de los requisitos para la aceptación del documento de viaje o *travel document*, y explica que se lleva a cabo una inserción de datos en la plataforma de

control migratorio lo que debería reflejarse en el registro migratorio de Colombia. En consecuencia, si bien se hace una explicación del uso que se le da al documento de viaje, no hay claridad acerca de la existencia de registros de ingreso al país de personas apátridas. Esta respuesta protocolaria reafirma lo ya observado: las instituciones colombianas no tienen un diagnóstico o caracterización de la magnitud, características, causas y efectos de la apatridia.

Adicionalmente a estas solicitudes de información se llevó a cabo una revisión sistemática de los sitios web de las tres entidades, en busca de documentos oficiales en los cuales pudiera reposar un diagnóstico de la temática. De acuerdo con ello, se identificaron una serie de documentos relevantes, de los cuales se hace una relación a continuación y que se tomarán como fuente primaria para los efectos de la presente investigación. En síntesis, sólo hasta el año 2020 aparece en la gestión institucional una referencia explícita a la cuestión de la apatridia, con las medidas tomadas por el gobierno nacional y el Congreso de la República debido al creciente riesgo de apatridia entre la población migrante venezolana.

En el caso del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Informe de gestión 2016 hace alusión a “diferentes acciones orientadas a la respectiva implementación y ejecución de la “Convención para reducir los casos de apatridia de 1961” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2017, p.22), con lo cual se referencia la contribución a la redacción de un proyecto de ley en este sentido. Respecto al año 2017, la entidad reporta la participación en el “Cuarto Curso Regional de Apatridia” organizado por el Instituto de Apatridia e Inclusión y la Red de las Américas sobre Nacionalidad y Apatridia, igualmente se reporta un taller de sensibilización con funcionarios públicos sobre el tema (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2018, p.23-24) Acerca del año 2018 el Ministerio informa haber dado inicio de “la implementación del procedimiento contenido en la Circular 168

de 2017, relativo al reconocimiento de la nacionalidad colombiana por nacimiento a los hijos de extranjeros” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2019, p.61).

Además, se anuncia que para la fecha había iniciado la atención de situaciones de menores de edad en posible condición de apatridia (reportan 4 casos en estudio) Sobre el período 2019 se presenta la iniciativa “Primero la Niñez” “que tiene como finalidad conceder la nacionalidad colombiana por nacimiento a los niños y niñas, nacidos en Colombia, hijos de padres venezolanos, en riesgo de apatridia” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2020, p.72) y se informa que bajo esta iniciativa, hasta el 30 de noviembre de 2019, la Registraduría Nacional de Estado Civil había otorgado la nacionalidad colombiana a 32.230 menores de edad. Por último, para el año 2020 el Ministerio da cuenta de la expedición de 206 documentos de viaje personas apátridas, asilados y refugiados, sin especificar la cantidad de apátridas ni el procedimiento llevado con estas personas; de otro lado se reportan acciones de acompañamiento al proyecto de ley No 36 de 2019 dentro del cual estaría incluida la regulación de la definición de apátrida en Colombia, de lo cual se desprendería el procedimiento a seguir por parte del Ministerio en dichos casos. En resumen, como se puede observar, las acciones institucionales del Ministerio se han limitado al acompañamiento de iniciativas de ley y el desarrollo de trámites ya establecidos, pero no se han adelantado esfuerzos orientados a la caracterización de la apatridia.

En cuanto a Migración Colombia, ninguno de los informes de gestión correspondientes a los años 2016 a 2020 hace referencia alguna a la apatridia. Esta entidad cuenta además con una operación estadística con la cual lleva el registro de los flujos migratorios en Colombia. En el mes de abril de 2019, la entidad publicó el documento oficial “Así se construyen nuestros datos estadísticos: flujos migratorios” (Migración Colombia, 2019) el cual explica el diseño

metodológico de la operación. En este diseño se evidencia un vacío respecto al fenómeno de la apatridia, sobre el cual no se hace referencia en ningún momento, por lo que no se le considera dentro de la operación estadística de la entidad. Este hecho parece ir en contravía de los objetivos mismos de Migración Colombia, los cuales implican “ejercer las funciones de autoridad de vigilancia, control migratorio y de extranjería del Estado Colombiano, dentro del marco de la soberanía nacional y de conformidad con las leyes y la política que en la materia defina el Gobierno Nacional”. (Migración Colombia, 2019, p.1)

Por otra parte, la Registraduría Nacional del Estado Civil reporta en sus informes de gestión de los años 2017 al 2020 unas capacitaciones realizadas a funcionarios públicos sobre la apatridia, así como los recursos económicos ejecutados en alianza con la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR) por un total de 2.961 millones de pesos destinados a la ejecución de la iniciativa “Primero La Niñez” (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2019, p.98) Pro esto, revisada la información de las tres entidades, se corrobora el vacío de conocimiento de la causas, magnitud, población, efectos y condiciones en las que se da la apatridia en Colombia.

## **1.2 Estudios acerca de la apatridia en Colombia**

Como se ha podido observar, las instituciones estatales y sistemas de información del Estado colombiano, no cuentan con estudios sistemáticos dedicados a caracterizar la ocurrencia de la apatridia en Colombia. Este elemento representa un vacío importante, el cual de entrada merece especial atención si se quiere dar un tratamiento eficaz mediante las capacidades institucionales, la cual supere la toma de decisiones que, aunque urgentes, son coyunturales, en el contexto de ocurrencia de la migración proveniente de Venezuela. Por esta razón se ha optado por identificar

y realizar una aproximación a la apatridia en Colombia mediante los estudios realizados desde la academia.

### *1.2.1 Estimativo de ACNUR*

Un estimativo sobre la dimensión de la problemática es ofrecido por la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) que en su informe 2020 de tendencias globales del desplazamiento forzado en el mundo ofrece un panorama de la apatridia en el mundo. Al finalizar 2020, más de 4 millones de personas continuaban en condición de apátridas en todo el mundo (ACNUR, 2020, p.50) Dichas estimaciones están basadas en información aportada por gobiernos y diversas fuentes de información de 94 países en los cinco continentes. Frente al conocimiento de la problemática, la Agencia plantea la mejora en la consecución de datos y elaboración de estadísticas sobre esta problemática como un reto global prioritario: “mejorar los datos globales sobre la apatridia sigue siendo una actividad importante, y el ACNUR está redoblando sus esfuerzos en este ámbito mediante la elaboración de nuevas recomendaciones estadísticas internacionales.” (ACNUR, 2020, p.50)

La cuestión de qué condiciones considerar a una persona como apátrida es de cuidado, pues numerosos flujos poblacionales tienen la opción de acceder a la condición de refugiados, pero como el caso de los Rohingya en Myanmar, éstos han enfrentado numerosas barreras para regularizar su situación en países receptores. En el caso de Colombia, la apatridia sólo se llega a dar cuando el país de origen de la persona o de sus padres certifique que no concede la nacionalidad a ésta, en lo cual debe tomar parte la respectiva misión diplomática, con lo que se complejiza el procedimiento y por tanto se incrementa el riesgo de exclusión dándose la apatridia de facto. Así lo explica Poveda (2019):

(...) ¿cuándo puede presentarse la condición de apatridia en un menor de edad extranjero que se encuentra en condición de inmigrante en Colombia? La respuesta a la pregunta formulada se presenta cuando los niños no fueron registrados en su país de origen, ingresaron de forma irregular acompañados por sus padres al territorio colombiano y estos fallecen aquí sin que sus cuerpos sean repatriados a su país, quedando solos los niños; en aquellos niños que nacieron en el extranjero pero no fueron registrados, ingresaron sin documentos y sus padres están de manera irregular en el territorio colombiano; igualmente, se presenta en aquellos niños no registrados en su país, que ingresaron no acompañados al territorio colombiano y por tanto no hay quien ejerza su representación. (p.130-131)

En razón a las dificultades para la cuantificación de la apatridia, como se ve en el caso de Colombia, y que desemboca en la apatridia de facto, la mayor parte de las personas apátridas cuantificadas por ACNUR son no desplazadas que suman 3 millones. En este contexto, se reporta un avance en la atención a la población que estaba en condición de apatridia en el marco de la campaña mundial #Ibelong (#YoPertenezco) la cual ha llegado en todo el mundo a 404.300 personas y de estas, a 28.500 en Colombia (ACNUR, 2020, p.53). Es importante destacar que Colombia ocupa el séptimo lugar en 2020 en el reporte de población atendida en el desarrollo de este esfuerzo global, por debajo de Tailandia, Rusia, Tayikistán, Uzbekistán, Suecia y Kirguistán.

Este reporte de Colombia corresponde con la aplicación del proyecto “Primero la Niñez”, el cual habilitó el acceso a la nacionalidad de hijas e hijos de migrantes venezolanos migrantes. Si bien puede presentarse como una acción significativa en dirección a atender la situación de riesgo de apatridia que afronta la población migrante, esta estadística también puede emplearse como un

estimador de la cantidad de personas que cada año transitan por el territorio nacional sin una nacionalidad. Este reporte da cuenta de cómo en los últimos años Colombia ha pasado de ser un país netamente expulsor de población a ser receptor, principalmente por la migración proveniente de Venezuela, y esto lo ha ubicado en el grupo de países que permanecen bajo atención prioritaria de ACNUR.

### *1.2.2 Focos de apatridia en Colombia*

Acercas de la ocurrencia del fenómeno en Colombia, Carvajal, Guzmán & Jiménez (2018), plantean la necesidad de analizar tres focos o escenarios donde se acentúa el riesgo de apatridia. De un lado está la problemática del desplazamiento forzado, relacionado con el conflicto armado, especialmente aquella ocurrida en territorio colindantes con las fronteras nacionales. De otra parte, se identifica como un grupo altamente vulnerable, a las comunidades indígenas que no han sido contactadas o se encuentran en un proceso de aislamiento voluntario. Por último, se señala como un factor de posible ocurrencia de apatridia el grupo de menores de edad recién nacidos o que nacen en territorio colombiano y cuyos padres son inmigrantes con dificultades para “regularizar su nacionalización” (Carvajal, Guzmán & Jiménez, 2018, p.306)

Para estos autores, el desplazamiento forzado a raíz del conflicto armado implicó la vulneración sistemática de derechos a un conjunto de población contabilizado en 7.531.504 personas registradas como víctimas de esta situación ante la Unidad de Víctimas (Carvajal, Guzmán & Jiménez, 2018, p.311) Esta situación fue caracterizada en el año 2.000 por la Corte Constitucional como un “estado de cosas inconstitucional” dentro de la cual, se registró la situación de 463 personas entre 0 y 6 años quienes “no contaban con documento de identidad para acreditar

su nacionalidad, para 2008 eran 402 personas, para disminuir significativamente en el año 2010, cuando pasaron a ser 183 personas” (Carvajal, Guzmán & Jiménez, 2018, p.313)

Estos menores de edad afectados directamente por el conflicto armado interno fueron considerados como personas apátridas de facto. Los autores referenciados recuerdan en todo caso que estas mediciones logradas por la Unidad de Víctimas tienen falencias por subregistro, en la medida en que se han descubierto numerosos casos de personas víctimas quienes no denuncian ni se registran por razones propias de su situación de desprotección, tales como miedo, desinformación e imposibilidad de acceder a ofertas institucionales. Adicionalmente se llama la atención del alto riesgo que pudieron afrontar algunas de las víctimas de desplazamiento que en el momento del registro sí contaban con documentación que acredite su nacionalidad, pero previamente pudieron haber pasado varios años sin acceder al registro de su nacimiento dadas las carencias propias de las zonas rurales más empobrecidas afectadas en mayor medida por el conflicto.

En este contexto de desplazamiento, la situación ha sido especialmente compleja para las personas que migran al cruzar las fronteras nacionales hacia países vecinos como Venezuela, Ecuador y Panamá. Llama la atención que esta situación fue la constante hasta hace pocos años, y ahora Colombia se convierte en país receptor de la migración proveniente de Venezuela, lo cual ha puesto al descubierto las precariedades y vulneraciones a sus derechos que afrontan los migrantes transfronterizos (Carrillo, 2020) La llegada de población migrante a Colombia ha sido analizada por Herazo (2017) como un fenómeno que representa múltiples desafíos a la institucionalidad como la adecuación de su estructura y funciones a la migración, ya que Migración Colombia y otras entidades se limitan a la atención de trámites y además se tiene un marco

institucional “históricamente centrado a la emigración de colombianos y por dicha razón no se ha puesto la lupa sobre planes estratégicos para la inmigración” (p.51)

La migración venezolana es evidencia de las situaciones afrontadas por los migrantes colombianos que salieron del país en años anteriores, en el contexto de desplazamiento por la violencia. Uno de los elementos problemáticos que caracterizan, según Carvajal, Guzmán y Jiménez (2018), consiste en la precariedad en que tienen que llevar a cabo la migración este grupo de personas, donde sus pertenencias quedan abandonadas y en muchas oportunidades estas incluyen hasta sus documentos de identificación. Esta condición de vulnerabilidad se ha profundizado debido al bajo nivel educativo de la población desplazada rural, el nulo acceso a información sobre derechos y la posibilidad de heredar esta situación sus hijas e hijos.

Para la población migrante de origen colombiano, un factor de riesgo de apatridia es el nacimiento de sus hijas e hijos en territorio de otro Estado. Carvajal, Guzmán y Jiménez (2018) recuerdan que “dentro de los criterios para la adquisición de la nacionalidad colombiana se encuentra el registro del nacimiento en oficina consular, cuando este se produzca en el exterior” (p.316) Si se tiene en cuenta la situación de vulnerabilidad y victimización en que la muchas personas migrantes transfronterizas se vieron envueltas en el contexto del conflicto armado, se podría pensar en un sinnúmero de dificultades y barreras para el acceso a dicho registro de la manera como se ha explicado.

Otro de los focos estudiados por los investigadores de referencia es el de las comunidades indígenas no contactadas o en situación de aislamiento voluntario. La estadística oficial indica que las personas de Colombia que se auto reconocen como indígenas suman un total de 1.905.617 (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 2018) Según datos presentados

por Ruiz (2012) citado por Carvajal, Guzmán y Jiménez (2018, p.318), en la sección sur del continente americano se pueden encontrar 200 pueblos indígenas no contactados con presencia en mayor medida en Brasil, Venezuela, Colombia, Perú, Ecuador, Paraguay y Bolivia, donde tiene una gran importancia la región natural del Amazonas.

Estos pueblos han sido objeto de especial atención en distintos países de la región, pues Perú, Ecuador y Brasil han elaborado normas legales orientadas a la protección de estas personas y sus territorios, bajo la condición de absoluto respeto a su decisión de aislamiento voluntario (Brackelaire, 2006) Estos pueblos se conciben a sí mismos como comunidades políticas, con elementos culturales, económicos, políticos y sociales propios, lo cual podría denominarse como nación desde algunas concepciones de la filosofía política que ya se han mencionado en el marco de este trabajo (Carpizo, 2011). La nacionalidad entendida como pertenencia a la nación, no debería ser objeto de preocupación por parte de estas personas, pues al margen de los parámetros blancos están en sus territorios y desarrollan sus formas de vida propias. Sin embargo, y aunque las políticas estatales en la región amazónica se hayan orientado a proteger su voluntad a autoaislamiento y su forma de vida, estas personas no podrían probar su identidad o pertenencia a la jurisdicción de un Estado, además que no está probado que la noción de Estado tenga sentido en su formación social.

La carencia de medios para demostrar la pertenencia a una nación reconocida formalmente en el ámbito internacional no tendría que ser un problema, pues la condición de estos pueblos implica una escala de valores y necesidades no conocida por el mundo occidental, que no necesariamente tiene que ver con demandas de atención en salud, educación, atención humanitaria, entre otras ofertas estatales. El asunto es tan complejo que para algunos conglomerados

académicos pone en tela de juicio la noción universal de Derechos Humanos, mientras que esta es imprescindible para otros en el abordaje de la problemática de los pueblos en aislamiento voluntario; así lo ha mostrado Rivas (2007) en el caso de Ecuador.

Este mismo debate tiene que ver con la situación de apatridia, pues si bien no se puede considerar *per se* como sujetos vulnerados al carecer formalmente de nacionalidad, esta condición podría impedir una adecuada protección de derechos colectivos como el territorio, el ambiente saludable, la cultura y la autodeterminación, entre otros. Esto tiene que ver con el hecho evidente de que los pueblos indígenas en aislamiento voluntario se encuentran territorialmente dentro de las fronteras demarcadas por el Estado colombiano, lo cual obliga a éste a adoptar las medidas suficiente para prevenir la afectación de estas comunidades: “(...) al encontrarse en jurisdicción de territorio colombiano, e inclusive habitar en este con anterioridad a la consolidación del Estado mismo, existen obligaciones de protección a su favor (...)” (Carvajal, Guzmán y Jiménez, 2018, p.318)

Como ya se ha dicho, los pueblos indígenas en Colombia pasan de 1 millón de personas; dentro de la amplia diversidad de estas comunidades Amaya y Gómez registran 13 indicios de presencia de Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario en Colombia, la mayor parte de ellos ubicados en la cuenca del Amazonas en los departamentos de Guaviare, Caquetá y Amazonas (Amaya y Gómez, 2018) El Decreto Ley 4633 de 2011 toca tangencialmente el asunto de esta población, pues tiene como fin definir “medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas” (Presidencia de la República, 2011) Sin embargo, posteriormente en el desarrollo de

este trabajo se hace necesaria una revisión de las acciones institucionales orientadas a asegurar los derechos de esta población que formalmente podría considerarse en condición de apatridia.

Por último, el tercer grupo poblacional identificado con alto riesgo de apatridia lo constituyen los migrantes que llegan al territorio colombiano de forma irregular provenientes de otros países y regiones del mundo. Dentro de este flujo migratorio, la población venezolana merece un apartado especial debido al alto volumen de migrantes que en los últimos años han llegado al territorio colombiano, como ya se ha mencionado y citado algunas de las presiones a las que se ven sometidas las instituciones colombianas en dicho caso. La conclusión a la que llegan Carvajal, Guzmán y Jiménez (2018) es que persisten en el mundo barreras como el género que impiden a las hijas e hijos de migrantes acceder a la nacionalidad, y en Colombia ha primado la deportación como respuesta, por lo que en la práctica se impiden los distintos procedimientos establecidos por el gobierno para el acceso a la nacionalidad de dicha población en riesgo de apatridia:

(...) al no existir un procedimiento para la determinación de la condición de apatridia, tanto para los padres como para sus hijos nacidos en territorio colombiano, en la vida real se les priva de beneficiarse de la mencionada excepción y en consecuencia del acceso a la nacionalidad. (p.323)

La investigación de estos tres autores presenta casos como el de los migrantes provenientes de Cuba, República Democrática del Congo, Haití, Ghana, Senegal, Nepal, Pakistán, Malí, Guinea, Gambia, Somalia, Bangladesh, Angola, Afganistán, Eritrea, Camerún, Sierra Leona y Togo. Estas personas se han asentado transitoriamente en la región del Urabá en años previos y aunque la mayoría son cubanos, una amplia diversidad cultural y de situaciones migratorias impactan dicho territorio. La situación se ha hecho más apremiante por las medidas tomadas debido a la

implementación de la operación Escudo por parte de Panamá la cual trajo como consecuencia un represamiento de estos viajeros cuyo destino final sería Estados Unidos (Gil, 2019) La magnitud de este foco de posible apatridia fue visibilizado por la prensa que destacó cómo en el año 2018 el total de migrantes se estimaba en 20 mil, mientras que entre enero y agosto de 2019 la cifra ascendió a 7 mil (BBC News, 9 de diciembre de 2019)

En relación con el mismo grupo de migrantes que llegan a Colombia, Poveda (2019) indagó con Migración Colombia acerca del flujo de menores de edad extranjeros que ingresaron al país entre los años 2015 y 2018. Frente a la condición no hubo respuesta de parte de la entidad, es decir, no se tiene información oficial acerca de si los menores contabilizados tenían situación regular, irregular, si accedieron al país en compañía de adultos u otras características de su estatus migratorio. Esta investigación reafirma el análisis precedente en el que se evidenció la carencia de una caracterización de la población en condición o riesgo de apatridia. Frente al número de menores, se presentó un total de 1'210.844 menores de 18 años ingresados al territorio colombiano, distribuidos de acuerdo con cómo se presentan en la Tabla 2.

**Tabla 2**

*Niños, niñas y adolescentes migrantes que ingresaron a Colombia*

Rango	Año				Total
	2015	2016	2017	2018	
0 a 5	90.155	93.806	115.825	139.417	439.203
6 a 10	61.727	68.673	84.188	111.640	326.228
11 a 15	58.838	69.314	80.152	103.932	312.236

16 a 17	25.080	28.321	35.143	44.633	133.177
Total	235.800	260.114	315.308	399.622	1.210.844

---

Fuente: elaborada por Poveda (2019) con datos de Migración Colombia.

### ***1.2.3 Causas y efectos de la apatridia en Colombia***

Como se recuerda, se considera apátrida a aquellas personas a las que ningún Estado le ha otorgado su nacionalidad. Por tanto, la apatridia puede presentarse en las personas en el momento de su nacimiento o a lo largo de sus vidas, donde la migración, los conflictos armados y el acabose de estados son las causas más frecuentes de su ocurrencia (Türk, 2014). Sin nacionalidad, ningún Estado asume obligaciones respecto a los seres humanos, en cuanto a garantía de derechos, por tanto, las personas quedan en una situación de alta vulnerabilidad, situación que se hace más grave para los menores de edad quienes presentan una alta demanda de atención en salud, educación, alimentación y otros derechos.

En el contexto del actual flujo migratorio desde Colombia hacia Venezuela, Moreno, Pelacani y Amaya (2020) identifican un alto riesgo de apatridia en hijas e hijos de migrantes nacidos en territorio colombiano. De una parte, se advierte que para estos menores podría haber dificultades para registrar su nacimiento ante las autoridades venezolanas dada la situación de los migrantes. Además, se presenta “total ausencia de servicios consulares en territorio colombiano por parte de la República Bolivariana de Venezuela” (Moreno, Pelacani y Amaya, 2020, p.11-12), ya que las relaciones diplomáticas entre ambos países se encuentran rotas. Otro elemento por contemplar como barrera al acceso a la nacionalidad por parte de este grupo de menores es el conjunto de trámites definidos en la normativa venezolana para aquellos nacidos fuera del territorio de ese país. Dicho procedimiento establece trece requisitos de difícil cumplimiento por parte de

migrantes quienes se encuentran la mayoría de las veces en situación de pobreza extrema (Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores, 2021).

De otra parte, la normativa colombiana deja igualmente en el vacío a aquellos hijos e hijas de migrantes, quienes no pueden acceder a la nacionalidad colombiana a pesar de haber nacido en Colombia. Como lo explican Moreno, Pelacani y Amaya (2020), el artículo 96 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 2 de la Ley 43 de 1992, define que un menor nacido en Colombia, hijo de padres extranjeros, pueden recibir la nacionalidad colombiana si al menos uno de los padres demuestra haber estado domiciliado en territorio nacional en el momento del nacimiento. Sin embargo, como ya se mencionó, los migrantes se encuentran en situación de pobreza extrema, su situación en Colombia es pasajera por lo que no registran domicilio, algunos habitan en la calle, todo lo cual hace prácticamente imposible el cumplimiento del requisito establecido por la ley colombiana.

El elemento esencial en este asunto es la manera cómo se entiende el estar domiciliado en Colombia. Este aspecto complejiza aún más la situación, pues la manera como se demuestra el domicilio de un extranjero es a través de la visa, de la cual carecen la mayoría de migrantes quienes en situación de alta vulnerabilidad socioeconómica cuentan apenas con su cédula de identidad venezolana. La Circular 059 del 26 de marzo de 2015 de la Registraduría Nacional del Estado Civil establece que para el trámite de solicitud de nacionalidad el domicilio sólo se puede demostrar mediante la presentación de la visa como lo establece la ley, dentro de los siguientes tipos:

- TP3, dada al extranjero que ingrese a desarrollar un programa académico;

- TP4, para vincularse laboralmente con una persona natural o jurídica domiciliada en Colombia;
- TP5, para actividades religiosas reconocidas por el Estado;
- TP7, para realizar actividades como pensionado, rentista, socio o propietario de sociedad, tratamiento médico, propietario de un inmueble y ejecutor de actividades independientes.
- TP9, para refugiado o asilado;
- TP10, para cónyuges o compañeros de nacional colombiano;
- Visa de residente.

De acuerdo con Moreno, Pelacani y Amaya (2020) este mecanismo presenta serias dificultades para la gran mayoría de migrantes quienes se encuentran en situación irregular y sólo cuentan con un Permiso Especial de Permanencia, Permiso de Ingreso y Permanencia o salvoconducto que los acredita como solicitantes de refugio. Por esta razón, las autoridades colombianas han tomado algunas medidas las cuales serán evaluadas más adelante en el presente trabajo, y que parten del reconocimiento de la difícil situación que afronta la población migrante venezolana:

(...) la delicada situación humanitaria que viven los migrantes en situación irregular, los pone en una situación de vulnerabilidad, exclusión y desventaja que demanda la adopción de medidas especiales por parte del Estado y su tratamiento como sujetos de especial protección constitucional (Corte Constitucional, 2018)

Como se puede observar, la situación de esta población migrante ha sido caracterizada por la Corte Constitucional como de vulnerabilidad, exclusión y desventaja, por lo que los considera

sujetos de especial protección constitucional. Como lo explican Bernal y Padilla (2018), esta categoría jurídica toma fuerza en Colombia desde la expedición de la Constitución Política de 1991, la cual ha sido empleada para reconocer a aquellos grupos poblacionales minoritarios y en “condiciones de debilidad manifiesta” las cuales los dejan en situación de vulnerabilidad. En consecuencia, resulta incoherente que mientras se evidencian las precariedades y carencias que presentan las personas migrantes que en la actualidad transitan de Venezuela a Colombia, al mismo tiempo las instituciones colombianas condicionen el acceso a la nacionalidad de sus hijas e hijos a una serie de requisitos de difícil cumplimiento dadas dichas condiciones.

En el momento en que apenas iniciaba el aumento del flujo migratorio de Venezuela a Colombia, Chico (2017) presentó una serie de vulnerabilidades a los derechos fundamentales de personas migrantes irregulares quienes se encontraban en riesgo de apatridia, principalmente provenientes de Cuba y Venezuela. Dentro de los principales derechos que se violentan por no contar con la nacionalidad están “la educación, la salud, el trabajo, los derechos civiles y políticos e incluso, para los hijos de estas personas, el derecho a una identificación.” (Chico, 2017, p.13) Así mismo se remarca que la condición de estas personas acentúa la ocurrencia de hechos de discriminación social al ser señalados como extranjeros y miserables provenientes de otros países. La xenofobia como fenómeno cultural constituye un elemento de alto riesgo para esta población, presente en el periodismo (Cortés, 2018), la economía (Bonilla y Rivero, 2020) y el espacio público (González y Ortiz, 2019)

Como ha sido evidente, la población migrante que está en condición de apatridia o tiene alto riesgo de adquirir dicha condición, reúne elementos de vulnerabilidad que le hacen prácticamente imposible contar con medios suficientes para acceder a la garantía de derechos, tal

como está definido en el ordenamiento jurídico colombiano. El no contar con una nacionalidad definida y que dicha realidad recaiga en mayor medida en menores de edad, hace que estas personas sean expuestas a un alto riesgo de violación a los Derechos Humanos. Por estas razones Chico (2017) concluye, respecto de la apatridia en Colombia que este grupo es uno de los más gravemente amenazados dada la poca disposición para atender su situación por parte del Estado colombiano:

Los apátridas en Colombia están condenados a vivir en la invisibilidad si no se adoptan políticas migratorias al respecto, que permitan flexibilizar los requisitos para su regularización, teniendo en cuenta la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran. (p.14)

### **1.3 Miradas al fenómeno**

A continuación, realizaremos un análisis de contenido a las publicaciones en la prensa de Colombia respecto al tema de la apatridia. Este apartado busca identificar las representaciones que hace la opinión pública acerca de la magnitud y perspectivas de la problemática, para lo cual se hizo una recolección de notas informativas a partir de la base de datos del Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP). Este centro estableció el Archivo Digital de Prensa en el cual se encuentra consignada información de 10 fuentes de prensa nacionales y regionales el cual “posee información desde el año 1994 hasta la fecha y un acumulado de más de 400.000 registros recopilados(...)” (CINEP, 2021)

A partir del uso de las palabras clave “apatridia” y “apátrida” para las fechas entre el 1 de enero de 2016 y el 31 de diciembre de 2019, se reportaron 32 elementos. Los diarios de circulación nacional El Espectador, El Colombiano, El Tiempo, El Mundo, Vanguardia Liberal, El País, El

Nuevo Siglo y El Heraldo publicaron artículos referentes a la apatridia según la distribución presentada en la Tabla 3. De antemano es necesario destacar la importancia que tiene el fenómeno de la migración proveniente de Venezuela, el cual posicionó la preocupación por la apatridia en Colombia, la cual, como ya se ha dicho, se expresó en algunas medidas tomadas por el poder ejecutivo, legislativo y judicial para atender el creciente riesgo al que se ve expuesta dicha población.

Con base en dichos elementos de prensa, se implementó el método de análisis de contenido, el cual corresponde a un procedimiento propio de la investigación cualitativa consistente en el examen e interpretación de textos con el fin de identificar el sentido de su producción y los mensajes que implican ellos al aparecer en la opinión pública. Con base en Díaz (2018), se puede entender el análisis de contenido como un ejercicio que pretende descubrir las maneras cómo los medios y los lectores perciben y llenan de contenido un asunto de interés social.

### **Tabla 3**

*Cantidad de notas de prensa sobre apatridia según medio que las publica en Colombia*

Medio	Cantidad de artículos
El Espectador	10
El Colombiano	5
El Tiempo	3
El Mundo	2
Vanguardia Liberal	2
El País	3

El Nuevo Siglo	4
El Heraldó	3

---

En línea con Díaz (2018), los medios de prensa registran información relacionada con la apatridia mediante reportajes y notas informativas acerca del desenvolvimiento que tiene la cuestión en instancias gubernamentales. El enfoque plasmado guarda relación directa con la migración venezolana y es recurrente la preocupación explícita por la situación de los menores de edad, hijas e hijos de migrantes irregulares nacidos en Colombia. De las 32 notas de prensa, 18 emplean en su titular referencias directas a la niñez o menores de edad, siendo el tema de mayor repetición en los medios de comunicación, con lo cual se evidencia una preocupación marcada hacia esta población. El segundo tema en importancia tiene que ver con la población venezolana, la cual aparece referenciada en 13 titulares de un total de 32, lo que indica que si bien la apatridia es una problemática que afecta a población migrante de diversas latitudes, en Colombia la preocupación por este fenómeno se ha enfocado en la población migrante venezolana.

Adicionalmente, es importante señalar que, aunque el período de tiempo para el cual se revisó la base de datos corresponde a los años 2016 a 2019, sólo se reportan notas de prensa en los años 2018 y 2019. Para el 2018 se observan 2 notas periodísticas relacionadas con la apatridia, las cuales fueron publicadas en el diario de circulación nacional El Espectador y expresan diversas preocupaciones por la migración proveniente de Venezuela, en donde se generan preguntas como “¿Qué pasa en Colombia con las venezolanas embarazadas?” (El Espectador, 22 de julio de 2018) Sólo hasta el año 2019 que se registran 30 notas informativas se refleja una inquietud en la opinión pública acerca de las problemáticas que se podrían generar con respecto a los derechos de los

menores migrantes en donde la apatridia es apenas una de las situaciones mencionadas. Estos elementos permiten inferir que hay una respuesta tardía a las posibles situaciones negativas generadas a raíz del flujo migratorio proveniente de Venezuela y que la apatridia sigue ocupando un lugar secundario de interés para la sociedad.

Dos reportajes presentados por El Espectador en junio de 2019 exponen de manera directa el panorama de la apatridia en Colombia. Para ello, en primer lugar, se publica una entrevista a Juan Ignacio Mondelli quien para la fecha funge como oficial regional de Protección para temas de Apatridia de la ACNUR. Este funcionario explica que para los hijos e hijas de migrantes venezolanos se configura un riesgo importante de apatridia al no poder acceder automáticamente a la nacionalidad venezolana, la cual debe ser solicitada en un consulado, ni tampoco a la colombiana por no acreditar la residencia en este país. Según explica Mondelli, una de las complejidades del problema es que no se tienen informes precisos de su magnitud, aunque estimativos de la Agencia ACNUR dan cuenta de unos 20 mil niños y niñas apátridas en Colombia a raíz de la migración proveniente de Venezuela: “No hay un informe específico. Hay estimaciones de que son cerca de 20.000 niños y de que, sin una pronta solución, continuará expandiéndose.” (Declaraciones de Juan Ignacio Mondelli en El Espectador, 7 de junio de 2019)

A juicio de Morelli, el riesgo de apatridia implica un grave riesgo de vulneración a los Derechos Humanos de los menores de edad en Colombia, pues en cualquier lugar del mundo el Estado incurriría en una violación a esos derechos si la considera apátrida. Un derecho de nacimiento, que no puede suprimirse en ninguna circunstancia, es el de tener una nacionalidad, así lo explica este funcionario, y remarca que la afectación a este derecho abre la puerta a una cadena

de perjuicios a los derechos fundamentales de las personas, así como a su discriminación y exclusión de la sociedad:

En muchos países los apátridas no tienen acceso a todos los beneficios que normalmente una persona tiene: salud, educación, la posibilidad de trabajar legalmente, viajar. Los tipos de problemas que tienen varían de acuerdo con los países. Los apátridas normalmente terminan viviendo en la exclusión y marginación total. Terminan siendo poblaciones excluidas, pobres, al margen de las sombras, no reconocidos por la ley y por lo tanto hacen lo que pueden. (Declaraciones de Juan Ignacio Mondelli en El Espectador, 7 de junio de 2019)

Pero las afectaciones de la apatridia, además de tocar la condición jurídica, tienen que ver también con la situación psicosocial, emocional y psicológica de las personas. Esto es particularmente notorio en el caso de las niñas y niños que nacen apátridas, pues sus vidas inician con una marca de discriminación que se refleja en sentimientos de exclusión, frustración y desesperanza. Dicho análisis, realizado por Modelli en la entrevista citada, es coincidente con lo expresado por António Guterres en el lanzamiento de la campaña #Ibelong orientada a erradicar la apatridia en 2024 en todo el mundo, en donde afirmaba: “En el corto tiempo en que los niños pueden ser niños, la apatridia puede grabar en piedra serios problemas que los perseguirán durante toda su infancia y los condenarán a una vida de discriminación, frustración y desesperación” (Declaraciones de António Guterres en ACNUR, 2015) Los menores de edad apátridas sienten a lo largo de su vida que no pertenecen a ningún lugar; aunque la socialización les haga parte del modo de vida y cultura de un territorio, legalmente no son reconocidos por ningún Estado.

En segundo lugar, el reportaje “Huellas sin identidad” realizado por el periódico El Espectador, presentó el caso de Bekoo, un joven apátrida residente en la ciudad de Medellín. Aunque su origen se remite a Arabia Saudita, país del cual posee los primeros recuerdos de infancia, Bekoo no cuenta con ningún documento que pruebe su lugar de nacimiento, padre o madre, ni familia alguna. Este joven, al residir sin documentación en dicho país, sufría explotación y esclavitud junto con otro grupo de niñas, niños y mujeres en similar condición. Por medios ilegales, pudo viajar a otros países en donde enfrentó situaciones que vulneraron sus derechos fundamentales; su recorrido incluyó Qatar y Ecuador, para terminar en Colombia debido a dificultades en cada uno de estos países por su situación de apatridia.

El caso referenciado llama poderosamente la atención de las instituciones y la sociedad en general pues se trata de un apátrida residente en Colombia que no es de origen venezolano. Bekoo existe de hecho en el territorio nacional, aunque legalmente no tenga reconocida su residencia, pero no cuenta con un lugar a dónde ir, pues carece de reconocimiento legal como ciudadano de algún Estado en particular. Frente al Estado colombiano, para la fecha de la publicación (8 de junio de 2019), Bekoo había presentado una solicitud para ser reconocido como refugiado y permanecía a la espera de una respuesta por parte de la Cancillería. Como este caso, el reporte de El Espectador señala que hay otros 70 mil en Arabia Saudita y aproximadamente 20 mil en riesgo en Colombia, lo que implica una demanda de atención a las instituciones para hacer frente a esta situación invisible y que permanece irresuelta.

Para concluir este apartado es necesario evidenciar los planteamientos más frecuentes que tienen lugar en las notas de prensa relacionadas con la problemática de la apatridia. De una parte, se identifica un señalamiento hacia la población venezolana migrante como foco de riesgo por

apatridia y otros problemas sociales propios de su estado de tránsito o asentamiento irregular en territorio colombiano. Es necesario aclarar que el cubrimiento de los medios, en su gran mayoría, apunta a una actitud solidaria y de preocupación respecto a los derechos de estas personas. Esto permite concluir que para un sector significativo de la opinión pública colombiana el riesgo de apatridia de la población migrante de origen venezolano ha sido objeto de preocupación desde una perspectiva de bienestar, más no de rechazo. Algunos titulares de prensa con esta línea informativa son: “¿Qué pasa en Colombia con las venezolanas embarazadas?”, “Riesgo de quedar sin patria, otro drama de los migrantes venezolanos”, “Bienvenidos los migrantes venezolanos y sus hijos” y “No se puede permitir la apatridia”.

Como ya se ha explicado, la situación de los menores de edad migrantes o nacidos en territorio colombiano es un elemento de frecuente interés y que propicia llamados de atención frecuentes a las instituciones colombianas. Durante los años revisados en la base de datos de prensa, los medios nacionales titulan algunas notas como “Y mientras tanto... ¿Qué pasa con la niñez migrante?”, “La tragedia de ser un niño apátrida”, “En Colombia hay cerca de 20.000 niños en condición de apatridia”, “Colombia adopta a los niños de Venezuela” y “Niños que buscan patria”, entre otras; estos elementos refuerzan el llamado a atender los problemas vinculados a la migración irregular, dentro de los cuales, la apatridia, si bien no es el más destacado, sí está presente en la preocupación pública, lo que desemboca en el cubrimiento a las medidas adoptadas por el gobierno nacional de Colombia para atender el problema de la nacionalidad de los hijos e hijas de migrantes venezolanos.

Los derechos de los niños y niñas es un asunto de primera importancia en la agenda pública de los Estados y el Sistema de Naciones Unidas (Peña, 2007) Sin embargo, frecuentemente, para

el trámite de problemas públicos, la niñez ha sido de posicionamiento en los medios de comunicación como sujetos sociales. Castillo y Peña (2017) analizan el caso chileno en donde el régimen dictatorial construyó un discurso de la niñez mediante el cual se evade la responsabilidad del Estado y se culpa de su pobreza y precaria situación a familiares y criminales de la época. En el caso presente de la niñez en riesgo de apatridia en Colombia, se adopta un enfoque paternalista el cual deja ver tensiones frente a la inclusión con derechos de los hijos e hijas de la población migrante en igualdad de condiciones al resto de la población.

Como ejemplo, se puede observar que el mecanismo de reconocimiento de la nacionalidad es diferente para los hijos e hijas de migrantes que, para el resto de la población, a quienes en su registro civil de nacimiento se hace la anotación “VÁLIDO PARA DEMOSTRAR NACIONALIDAD”, previa demostración de la residencia por parte de los padres, como ya se ha explicado. En conclusión, sobre la preocupación por la niñez en riesgo de apatridia que se expresa en los medios de comunicación de Colombia, se carece todavía de una perspectiva de derechos, la cual se refleja en la carencia de un análisis a profundidad de la cuestión y simplifica el asunto a los hijos e hijas de la población venezolana. Incluso, el tema enfrenta polémicas que se hacen públicas en espacios de opinión y reportajes como el titulado “Polémica por nacionalidad para hijos de venezolanos” en el cual se critican las medidas del gobierno nacional sobre la nacionalización de estos menores: “En Colombia eso está reconocido desde 1886. Algunos venezolanos están en situación irregular”.

#### **1.4 Rasgos de la apatridia en Colombia**

A lo largo de la historia de Colombia, se han identificado tres fenómenos como generadores de riesgo de apatridia para la población presente en el territorio nacional; uno de ellos es el

desplazamiento por causa del conflicto armado, otro la presencia en el territorio de grupos étnicos que se mantienen al margen de la institucionalidad y un último el nacimiento en territorio nacional de hijas e hijos de migrantes irregulares. Aunque falta mucho camino para lograr una adecuada cuantificación de la magnitud del problema de la apatridia en Colombia, algunos estimativos como los presentados por ACNUR, valoran que la cantidad de población en dicha condición asciende a 20 mil personas, la mayoría de ellas menores de edad, lo cual corresponde al nivel de atención logrado en el marco de las acciones de esta Agencia contra la apatridia, las cuales llegaron a 28.500 personas hasta el año 2020.

La población infantil de hijas e hijos de migrantes es la más expuesta al riesgo de adquirir la condición de apatridia en Colombia. El aumento del flujo migratorio proveniente de Venezuela ha sido identificado por recientes estudios, los medios de comunicación y las instituciones como un factor crítico a atender para reducir los casos de apatridia. Dentro de las causas más significativas de esta problemática están la precariedad en la que se encuentran los migrantes que llegan a territorio venezolano y múltiples barreras de acceso al registro documental para acreditar la nacionalidad o negación de ésta por parte de las instituciones diplomáticas de Venezuela. La población migrante venezolana carece de medios suficientes para adquirir la visa que acredite su residencia en territorio colombiano, por lo que sus hijos e hijas quedan expuestos al riesgo de no ser reconocidos como nacionales de ningún Estado, ni el colombiano, ni el venezolano.

Adquirir la condición de apátrida, en Colombia, como en cualquier otro lugar del mundo, es perder reconocimiento jurídico y por ende carecer de acceso a garantías para el disfrute a los Derechos Humanos. Esta realidad toca los cimientos de la teoría de los Derechos Humanos, pues si bien las personas apátridas carecen de documentos legales que acrediten su origen y situación

frente a la ley, de hecho, existen en el territorio, es decir que son seres humanos a los que por el simple hecho de existir no se les debería conculcar sus derechos; entonces, en el fondo de esta cuestión está la discusión entre iusnaturalismo y positivismo de los Derechos Humanos. Pero más allá de esta tensión, el Estado colombiano y entidades como ACNUR, han reconocido que la apatridia en Colombia vulnera los derechos de las personas, establece ciclos indefinidos de exclusión y pobreza, y afecta a profundidad las distintas esferas de la vida humana, en especial a los menores de edad.

Por último, es importante señalar que se evidencian limitaciones en las instituciones colombianas para el conocimiento y tratamiento a profundidad de la situación de la apatridia. No se cuenta con estudios oficiales respecto al tema; el poco conocimiento de la cuestión se ha empezado a desarrollar desde la academia o a partir de los estimativos que maneja ACNUR. Este vacío de conocimiento es un problema de la sociedad colombiana para la cual la apatridia es un fenómeno invisible que pasa desapercibido en la agenda pública. Como se verá en el siguiente capítulo, hasta hace poco tiempo se han tomado algunas medidas transitorias, como resultado de la presión internacional y el creciente volumen de menores de edad sin acceso a nacionalidad.

Los medios de comunicación apenas empiezan a reportar el tema en sus publicaciones tras cinco años de aumento en el flujo migratorio de Venezuela, y su perspectiva está fuertemente marcada por la preocupación acerca de la niñez y las problemáticas sociales vinculadas a la migración irregular. Aunque este sea un hecho positivo, por la marcada inquietud respecto a los derechos de dicha población y los constantes llamados a la solidaridad hacia la población venezolana, la mirada aún es coyuntural, superficial al limitarse a la niñez hija de venezolanos y carente de una perspectiva de derechos. En Colombia sigue pendiente una adecuada

caracterización de la población en condición de apatridia, la cual se estima en 20 mil personas; esto necesariamente va a incidir en las acciones institucionales tomadas por el Estado colombiano, las cuales se revisarán más adelante.

## **Capítulo 2. Respuesta Institucional Frente a la Apatridia**

El presente capítulo se propone hacer una revisión de las acciones institucionales del Estado colombiano frente a la problemática de la apatridia. Este fenómeno global ha tocado al territorio de Colombia en la reciente coyuntura de aumento en el flujo migratorio proveniente de Venezuela, lo que se ha expresado en escenarios de riesgo para los derechos fundamentales de migrantes y sus hijas e hijos, con lo que ha crecido el interés en la opinión pública y los tomadores de decisiones sobre la necesidad de afrontar dicha situación. El interés y las acciones tomadas se han enfocado de momento en la población migrante de origen venezolano, en razón a la coyuntura ya descrita, sin embargo, en este apartado se analizan las limitaciones de dicho enfoque.

Al análisis precedente de tipo diagnóstico, le queda pendiente examinar qué tanto el Estado colombiano se ha vinculado a los tratados internacionales sobre la apatridia. ¿De qué manera se ha preparado Colombia para afrontar los riesgos propios de la creciente migración irregular de origen venezolano? ¿La apatridia ocupa un lugar de importancia en las instituciones estatales? ¿Cuáles son las características de las acciones administrativas y normas expedidas por las entidades del Estado colombiano para enfrentar el riesgo de apatridia de la población migrante?

Para abordar dichas cuestiones, se analizará el Estatuto de los apátridas y la Convención para la reducción de la apatridia, así como se hará una evaluación de la gestión de la apatridia por parte de las instituciones observadas: Registraduría Nacional del Estado Civil, Ministerio de Relaciones Exteriores y Migración Colombia. Posteriormente, se examinarán las distintas

normativas, resoluciones y circulares emitidas por las entidades del Estado colombiano, hasta antes del año 2019 para atender migrantes en condición irregular. Así mismo, se llevará a cabo una revisión del procedimiento contemplado en la Resolución 8470 y la Ley 1997 de 2019, cuyas medidas excepcionales intentan resolver la problemática de los menores nacidos en Colombia hijos de padres venezolanos, para finalizar con una revisión de las sentencias de la Corte Constitucional al respecto y la reciente Ley de la “Política integral migratoria del Estado colombiano – PIM”.

## **2.1 Las Convenciones sobre la apatridia**

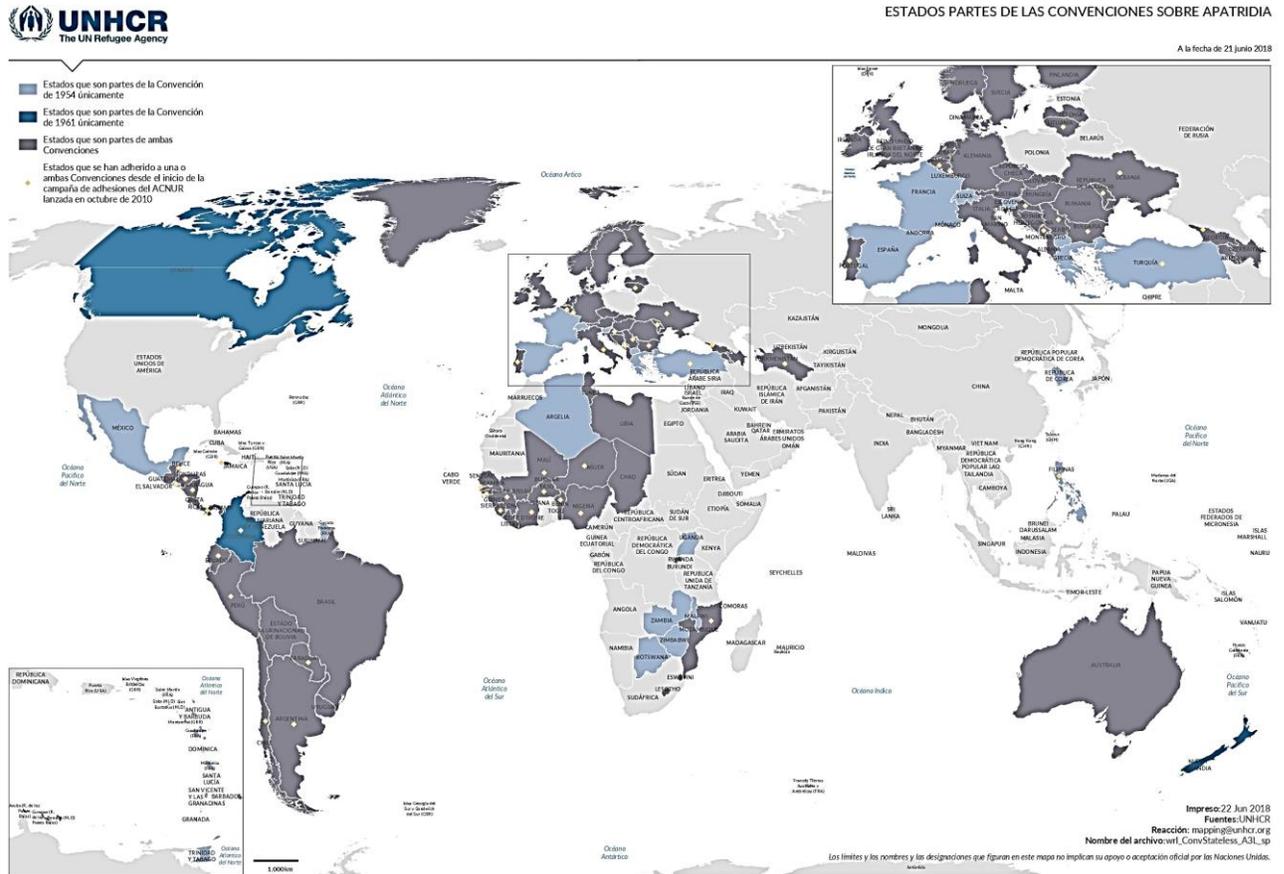
El 28 de septiembre de 1954 la Organización de Naciones Unidas emitió la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas. El ente encargado de dicha gestión fue el Consejo Económico y Social de la organización, el cual en su Conferencia de Plenipotenciarios resolvió adoptarla (Organización de Naciones Unidas, 1954). Esta adopción es la culminación de un proceso de negociación iniciado en 1951 entre las naciones más importantes del mundo en relación con la toma de medidas eficaces para la protección de las personas que carecían de nacionalidad. A juicio de la Oficina de del Alto Comisionado de la Naciones Unidas (2014a) el aporte más resaltante de dicha Convención consiste en que por primera vez se reconoció y definió la condición de apátrida, la cual desde entonces se entiende como toda persona “que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación.” (p.3)

La Convención se orienta a hacia la promoción y disfrute de derechos en igualdad de condiciones por parte de las personas que se encuentran bajo las condiciones mencionadas, es decir, sin un Estado que le reconozca, en donde hay un primer nivel de importancia para las libertades de credo y acceso a educación. Además, se apunta a que, respecto a la vivienda, el derecho a asociarse y el trabajo, esta población goce por lo menos de la misma consideración que

los extranjeros. Es importante resaltar que la Convención también aboga por la libertad de circulación de aquellas personas apátridas que se encuentren legalmente en el territorio nacional de un Estado, así como “exige a los Estados que les proporcione documentos de identidad y de viaje” (Oficina del Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Refugiados, 2014a, p.3)

En consecuencia, los Estados firmantes de dicha Convención han adquirido compromisos conforme ha tenido desarrollo el asunto en las distintas instancias del sistema de Naciones Unidas. Uno de ellos, que da cuenta de los alcances que se ha propuesto la comunidad internacional, tiene que ver con el mandato entregado a ACNUR (Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados) en cuanto a liderar la atención de la población apátrida con un enfoque diferencial y especial énfasis en desarrollar procesos de identificación, prevención, reducción de la apatridia y promoción de la protección a dicha población. En los últimos años, una de las prioridades de ACNUR ha sido buscar la adhesión de los Estados a dicho instrumento internacional, pues se valora que ya entrado el Siglo XXI aún son muy pocos los que se han constituido en parte.

Figura 1 Mapa de los Estados partes de las Convenciones sobre apatridia



Fuente: ONU- ACNUR

De acuerdo con la información reportada por ACNUR, hasta el año 2018 el Estado colombiano sólo había entrado a formar parte de la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961, como se puede observar en la Figura 1. El acceso de Colombia a dicho tratado se dio el 15 de agosto de 2014 y se produce como resultado de un esfuerzo de ACNUR por invitar a distintos Estados a realizar su vinculación. El Estado de Colombia tardó 53 años en acogerse a dicho instrumento del cual se hará un examen más adelante; de entrada, esto demuestra la poca o nula importancia que históricamente ha tenido esta problemática en nuestro país. Es necesario señalar que dicha adhesión se produce con una reserva respecto al artículo 14 de la Convención,

al amparo del artículo 17 de la misma, por lo que este Estado “no reconoce la competencia de la Corte Internacional de Justicia respecto de las controversias que puedan surgir entre Estados contratantes en relación con la interpretación o aplicación del Convenio” (United Nations, 2021)

El salvamento que se acaba de exponer tiene implicaciones directas sobre la fuerza con que asume los compromisos el Estado colombiano. Es cierto que con la firma de Colombia se da un paso adelante en la articulación de las instituciones de este país para la mejora de las condiciones en aras del tratamiento de la apatridia; pero el hecho de no aceptar la competencia de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) deja un vacío jurídico sin resolver respecto a la manera de abordar las situaciones de diferencia que pudiera haber con otros Estados en su aplicación. Hay que recordar que la CIJ fue definida como “el órgano judicial principal de Naciones Unidas” (Organización de Naciones Unidas, 1945, Art. 92) y que de acuerdo con el análisis realizado por Vargas (2014) dicha instancia tiene competencias contenciosa y consultiva. Pero, aunque este tribunal se considere el principal órgano de Naciones Unidas, su jurisdicción se fundamenta en el reconocimiento que hagan las partes inmersas en una controversia acerca de su competencia; dicho por la propia CIJ, citada por Vargas (2014): “la jurisdicción de la Corte para considerar y decidir el fondo de un asunto depende de la voluntad de las partes” (p.16) Por tanto, en el presente caso se puede decir que queda parcialmente cuestionada la voluntad política del Estado Colombiano para adoptar a fondo los instrumentos internacionales acerca de la apatridia.

En cuanto a la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954, Colombia sólo suscribió su vinculación a la misma en el año 2019, es decir 65 años después de que la comunidad internacional hiciera el llamado a tomar medidas frente a dicha problemática. Sin embargo, en este caso la República de Colombia no aplica reservas, por lo que se entiende que asume íntegramente

el tratado. Se considera realizada la adscripción en el momento en que Colombia presenta el instrumento de adhesión, pues el tratado había sido firmado y aprobado en 2012 (Oficina del Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Refugiados, 2019)

Ahora bien, frente a la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961, es necesario resaltar que esta fue emitida en dicho año, pero entró en vigor hasta 1975, con la intencionalidad de complementar la Convención de 1954. Lo fundamental de este tratado es la definición de normas relacionadas con la concesión de la nacionalidad y prohibiciones acerca de su retiro. Se materializa así la voluntad política plasmada en la Convención de 1954 y se profundiza en aras de la salvaguarda de los derechos humanos: “Al establecer normas para limitar que surja la apatridia, la Convención hace efectivo el artículo 15 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que reconoce que toda persona tiene derecho a una nacionalidad”(Oficina del Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Refugiados, 2014b, p.3)

Otro elemento de importancia, en línea con lo juzgado por la Oficina del Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Refugiados (2014b), es que los Estados tienen toda la potestad para regular en sus normativas internas lo relacionado con el asunto de la nacionalidad, pero toda ley referida al tema debe apegarse al fundamento de las Convenciones que apuntan a la prevención y supresión de la apatridia. El nacimiento es uno de los aspectos a los que se da primera importancia en la Convención de 1961, pues se considera que este momento de la vida implica un alto riesgo de apatridia, debido a lo cual se exige a los estados “conceder la nacionalidad a los niños nacidos en su territorio, o nacidos de sus nacionales en el extranjero, que de otro modo serían apátridas.” (Oficina del Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Refugiados, 2014b, p. 3-4) Otra

medida está referida a la prohibición expresa a los Estados para quitarle la nacionalidad a una persona cuando esta medida dé lugar a que ésta quede en condición de apátrida.

Otro contexto considerado por la Convención es el de las disputas por nacionalidad o territorio que se llegaran a presentar entre Estados, lo que es referido como “casos de transferencia de territorio”. La situación es prevista ante las dinámicas de la política internacional, la cual ha mostrado cómo surgen y desaparecen Estados, o territorios de algunos se adhieren a otros. El artículo 10 es preciso al afirmar que si llegara a haber alguna transferencia de territorio, los Estados deben asegurar que ninguna persona se convierta en apátrida y “pondrán el mayor empeño en asegurar que dichas disposiciones figuren en todo tratado de esa índole que concierten con un Estado que no sea parte en la presente Convención” (Oficina del Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Refugiados, 2014b, Art. 10) En el caso extremo de que no se hayan asegurado las disposiciones suficientes de la manera que se acaba de explicar, el Estado que haya adquirido un territorio debe conceder la nacionalidad a aquellas personas que de otro modo se convertirían en apátridas.

Como se puede observar, las dos Convenciones sobre la problemática de la apatridia generaron instrumentos internacionales para que los Estados empiecen a generar soluciones de fondo en sus normativas internas. Hay un acuerdo global alrededor de la necesidad de evitar a toda costa la aparición de nuevos focos de apatridia; todas las acciones de los Estados en relación con la nacionalidad y el territorio deben asegurar que ninguna persona quede sin nacionalidad. Al revisar la participación de Colombia, se encuentra una adopción tardía y con reservas a estos instrumentos, lo cual da cuenta de una voluntad política limitada del Estado colombiano para hacer frente a los desafíos que implica la supresión de la apatridia en el año 2024, como se lo propone el

Plan de Acción Mundial para Acabar con la Apatridia (Oficina del Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Refugiados, 2014c)

## **2.2 Evaluación de la gestión de las instituciones colombianas frente a la apatridia: Registraduría, Cancillería y Migración Colombia.**

La razón de ser de lo público está dada por su carácter estatal, en donde los fines del Estado democrático moderno corresponden al logro de las más altas metas de la humanidad. Así lo recuerda la Constitución Política de Colombia, en su artículo segundo, al plantear como propósitos últimos del aparato estatal “servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución” (Constitución Política de Colombia, 1991, Artículo 2) los cuales están apegados a la idea de un Estado Social de Derecho. Y de manera más específica, el mandato constitucional es claro al definir que las autoridades deben proteger la vida, honra, bienes, creencias, derechos y libertades de todas las personas que residen en el territorio nacional, lo cual implica de por sí una mirada más amplia que la de un Estado restringido al bienestar de las personas reconocidas con nacionalidad colombiana.

Entonces el criterio para medir las actuaciones de las autoridades es el de los fines del Estado, los cuales se nutren de la doctrina de los Derechos Humanos. De acuerdo con Leiva, Jiménez y Meneses (2019) existe una “estrecha relación entre la dignidad humana -valor fundante del ordenamiento constitucional colombiano y principio orientador del derecho internacional de los derechos humanos-y la eficacia de los derechos y garantías constitucionales como elemento esencial del Estado social de derecho”. Por tanto, ante una situación tan compleja como la que se ha observado con sus causas y efectos que dejan en estado de alta vulnerabilidad a la población apátrida, las instituciones deberían obrar en función de la prevención y supresión de toda situación

que vulnere la dignidad de las personas residentes en su territorio, asunto que se verá a continuación a través de una revisión sistemática a las acciones desarrolladas por las tres autoridades públicas que guardan relación directa con la cuestión de la apatridia: Ministerio de Relaciones Exteriores o Cancillería, Registraduría Nacional del Estado Civil y Migración Colombia.

Las fuentes de información consultadas fueron los informes de gestión publicados en las páginas web de las entidades, lo mismo que el documento “Memorias al Congreso” que en el caso del Ministerio de Relaciones Exteriores presenta un estado de la gestión anual entre los meses de julio de cada año. De estos informes se lograron extraer las acciones declaradas públicamente por dichas instituciones, teniendo en cuenta el año de su ejecución, el departamento directamente responsable, los recursos que se destinaron y el impacto logrado. Adicionalmente, en la sección final del análisis se tomó en cuenta las respuestas a los derechos de petición presentados antes dichas entidades, en los cuales se reportan algunas informaciones complementarias a las ya ubicadas.

### ***2.2.1 Gestión de la Registraduría Nacional del Estado Civil***

Los informes de gestión de la Registraduría Nacional del Estado Civil se enmarcan en el desarrollo de su Sistema de Gestión y Mejoramiento Institucional, los cuales se rigen por los fines del Estado y las misiones entregadas a la entidad, como son identificar a los colombianos y organizar las elecciones (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2020, p. 9). Dichos documentos se estructuran según los 10 macroprocesos desplegados por esta institución y los grupos de trabajo y fondos que hacen parte de esta. Se encontraron informes de gestión disponibles para consulta

para el período 2017 a 2020, por lo que de cierto modo queda cortado el horizonte total de análisis el cual debería incluir el año 2016.

Para iniciar, es importante señalar que se identificaron 10 acciones institucionales en relación con la temática de la apatridia, durante el período revisado de 2017 a 2020, esto es un promedio de 2 acciones por cada año. De estas 10 acciones, 4 corresponden a capacitaciones dirigidas a servidores públicos involucrados en el proceso de registro en distintas regiones del país. Se puede identificar entonces un primer período de los años 2017 y 2018 en los cuales las acciones tomadas se destinaron exclusivamente a capacitar y estuvieron bajo el liderazgo del Centro de Estudios de Democracia y Asuntos Electorales. Como se observa, el carácter de las acciones no corresponde con la naturaleza de la unidad de gestión que la lideró, pues si bien se trata de un Centro de Estudios, su orientación apunta hacia el análisis del funcionamiento electoral.

Otro aspecto para resaltar, y que será constante a lo largo de todo el presente análisis de la gestión institucional, es que las acciones desplegadas en su mayoría son en convenio o por iniciativa de organismos internacionales, principalmente la Agencia de Naciones Unidas ACNUR. Es así como estos procesos de capacitación se desarrollan bajo dicho esquema, por lo que se reitera lo hallado en el análisis precedente respecto a la ratificación de los tratados internacionales por parte del Estado colombiano: las iniciativas frente a la atención de la apatridia han surgido de la comunidad internacional, la cual ha llamado al Estado colombiano a tomar medidas respecto de ella y ha jugado un papel fundamental en su liderazgo.

A partir del año 2019 las acciones institucionales de la Registraduría respecto de la apatridia se enfocan en la modificación del proceso de Registro de las hijas e hijos de población migrante venezolana. Las dos actividades centrales fueron la expedición de la Resolución 8470

del 05 de agosto de 2019 y el proyecto “Primero la Niñez”, los cuales atienden de manera temporal una situación coyuntural generada por el aumento en el flujo migratorio proveniente de Venezuela. El proyecto “Primero la Niñez” contó con recursos de la ACNUR, la Organización Internacional de Migraciones (OIM) y el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), por casi 3.000 millones de pesos destinados a intervenir los Registros Civiles de menores nacidos en Colombia, cuyos padres de origen venezolano no pudieran cumplir con el requisito de demostrar la residencia en Colombia. Este fue el foco hacia el cual apuntó el proyecto, el cual, para 2019, intervino 16.859 documentos de registro de menores, con lo que completó el 60% del total de registros proyectados. Es necesario destacar cómo nuevamente la acción de contención del riesgo de apatridia en que se encuentran las hijas e hijos de personas de origen venezolano es liderada por la Agencia ACNUR, la cual promueve la toma de medidas, emite unas recomendaciones precisas para resolver la situación de este grupo poblacional e incluso entrega unos recursos para cumplir con dicho propósito. Queda entonces varias preguntas para hacer los representantes del Estado colombiano: ¿De no ser por la iniciativa y recursos de la comunidad internacional, no se hubieran tomado medidas eficaces frente a la situación planteada? ¿Qué tanta importancia tiene la problemática de la apatridia para el Estado colombiano?

Las recomendaciones dadas por la ACNUR a la Registraduría Nacional del Estado Civil y demás entidades de control migratorio colombiano, consisten en tres acciones puntuales reportadas por esta institución en la respuesta al Derecho de Petición presentado con objeto de la presente investigación. Lo indicado por ACNUR se orienta a la simplificación de los procedimientos para la obtención de la nacionalidad por parte de las hijas e hijos de migrantes de origen venezolano, que hubieran nacido en territorio colombiano; pues esta entidad considera que dicha población se encontraba en situación de riesgo de entrar a la apatridia.

Otro de los elementos a resaltar en dicha recomendación, consiste en la determinación de la condición de apatridia de manera grupal y no individual, lo cual apunta a la atención de una situación puntual presentada en la coyuntura de aumento del flujo migratorio proveniente de Venezuela. Si bien estas medidas coyunturales son necesarias para atender una problemática inmediata que requería acciones gubernamentales inmediatas, corren el riesgo de dejar por fuera del panorama de la apatridia a aquellas personas que no son nacidas en Colombia y que realizan otras formas de tránsito por el territorio nacional o se encuentran asentadas en él desde hace un tiempo y que no cuentan con ningún mecanismo expedito de resolución de su situación. Dicho de otro modo, la apatridia, como se ha visto, no es un riesgo que corren solamente las hijas e hijos de la población migrante venezolana, sino que incluye otros casos que son invisibles para las instituciones y sus procedimientos temporales.

Estos elementos fueron considerados, según declara la Registraduría Nacional del Estado Civil, en la promulgación de la Resolución 8470 de 2019, es decir que sirvieron de base para las medidas administrativas tomadas por el Estado colombiano. Esta aclaración consta en el Derecho de Petición presentado a la entidad con objeto de la presente investigación, lo mismo que la información acerca de 600.000 millones de pesos aportados por ACNUR para la implementación de la mencionada Resolución y la Ley 1997 de 2019 que diera continuidad a dichos esfuerzos. Estas informaciones refuerzan lo ya mencionado acerca de la importancia que ha tenido el liderazgo de ACNUR en el impulso a las acciones desplegadas por Colombia.

A manera de balance, se puede decir que el proyecto “Primero la Niñez” alcanzó importantes impactos entre la población migrante de origen venezolano, atendiendo el riesgo de apatridia en que se encontraban más de 52.000 menores de edad en todo Colombia. Esta cifra

corresponde a las solicitudes presentadas por personas que cumplieron con los requisitos definidos por las medidas temporales. En cuanto al tiempo, en el año 2015 se atendieron 64 casos, mientras que, en el 2019, 23.716; hasta agosto del año 2021 se alcanzó una cobertura de 4.687 personas. Por departamentos, en Cundinamarca se han realizado la mayor parte de los trámites con 13.522 registros, seguido por Norte de Santander con 5.280 y La Guajira con 3.882.

Para cerrar, es necesario señalar que la Registraduría, por tener a cargo la identificación de las personas que residen en el territorio nacional, ha enfocado sus actividades en la problemática del Registro de los recién nacidos hijas e hijos de extranjeros. Ante la problemática de la población migrante de origen venezolano ya se han referido las acciones tomadas, pero al ser cuestionada sobre las hijas e hijos de migrantes de orígenes distintos al venezolano, la Registraduría informa de la expedición de la Circular 168 de 2017. El procedimiento consiste en la identificación del menor como una persona que efectivamente se encuentra en situación de apatridia, mediante concepto técnico y consultas a la misión diplomática del Estado de la nacionalidad de los padres. Sobre la base del concepto del Ministerio de Relaciones Exteriores, la Dirección Nacional de Registro Civil emite un acto administrativo donde ordena al funcionario de registro que anote en el registro civil de nacimiento la siguiente nota:

VÁLIDO PARA DEMOSTRAR NACIONALIDAD, DE CONFORMIDAD CON LA RESOLUCIÓN NO. XXX DE FECHA (DIA) DE (MES) DE (AÑO) SUSCRITA POR LA DIRECCIÓN NACIONAL DE REGISTRO CIVIL, EN APLICACIÓN DEL INCISO 4 Y PARÁGRAFO 3 DEL ARTÍCULO 5 DE LA LEY 43 DE 1993 Y EL ARTÍCULO 20.2 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS. (Registraduría Nacional del Estado Civil, 11 de agosto de 2021, p. 5)

**Tabla 4**

*Acciones desarrolladas por la Registraduría Nacional del Estado Civil frente a la apatridia entre los años 2017 y 2020*

#	Año	Acción	Responsable	Recursos destinado s	Impacto
1	2017	8 capacitaciones en temas de registro civil, nacionalidad y apatridia.	Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales- CEDAE. Coordinación con ACNUR.		231 servidores públicos de la Registraduría Nacional del Estado Civil de Cúcuta, Medellín, Bogotá, Cali, Barranquilla, Riohacha, Cartagena y Pasto.
2	2017	Capacitaciones sobre registro civil, nacionalidad y apatridia	Oficina de Asuntos Internacionales. Coordinación con ACNUR – ONU		Norte de Santander, Antioquia, Valle del Cauca, Bogotá, Atlántico y Guajira.  No es claro el impacto en cuanto a cantidad de

			Estadísticas.	capacitaciones, personas implicadas, ni si corresponde a las mismas capacitaciones referidas en el numeral 1 de la presente tabla.
3	2018	12	capacitaciones en temas de registro civil, nacionalidad y apatridia. Centro de Estudios de Democracia y Asuntos Electorales. Convenio con ACNUR.	365 servidores públicos de la Registraduría Nacional del Estado Civil de Bogotá, Quibdó, Arauca, Mocoa, Apartadó, Medellín, Cali, Bucaramanga, Riohacha, Tuluá, Cúcuta y Barranquilla.
4	2018	4	capacitaciones en temas de registro civil, nacionalidad y apatridia. Centro de Estudios de Democracia y Asuntos Electorales. Convenio con	73 integrantes de la Red Migrante compuesta por la secretaria de Educación Municipal, Secretaría de Educación Departamental, Defensoría del Pueblo, ICBF, Migración

ACNUR.

Colombia, Personerías Municipales, entre otros, de Mocoa, Apartadó, Medellín, Bucaramanga, Riohacha, Cúcuta y Barranquilla.

5 2019 Expedición de la Registraduría Resolución 8470 del 05 Nacional del de agosto de 2019, por la Estado Civil. cual se adopta una medida administrativa de carácter temporal y excepcional, para incluir de oficio la nota "Válido para demostrar nacionalidad" en el Registro Civil de Nacimiento de niñas y niños nacidos en Colombia, que se encuentran en riesgo de apátrida, hijos de padres venezolanos, que no

cumplen con el requisito de domicilio.

- |   |      |  |  |  |
|---|------|--|--|--|
| 6 | 2019 | 2 mesas de trabajo y capacitación presencial en los Departamentos con mayor cantidad de registros civiles a corregir según Resolución 8470 del 05 de agosto de 2019                    | Registraduría Nacional del Estado Civil. | Departamentos de Norte de Santander, La Guajira, Santander, Atlántico, Antioquia, Magdalena y Bogotá |
| 7 | 2019 | Proceso de identificación de los casos de apatridia que tienen lugar en la población migrante de Venezuela.  | Apoyo de ACNUR.                          |  |
| 8 | 2019 | Recepción de recomendaciones sobre el mecanismo para resolver la situación de apatridia y de riesgo de apatridia, de los niños y niñas nacidos en el territorio colombiano de madres o | Apoyo de ACNUR.                          |  |

padres de nacionalidad

venezolana.

9	2019	Proyecto	Primero	la	Apoyo	de	\$2.961.80	Intervención	de	16.859
		Niñez:	medida	ACNUR,	Organización	0.902	Fuente:	registros	civiles	correspondientes al 60 %
		administrativa	de carácter	Internacional	para las	ACNUR,	de la meta total del	proyecto	de	27.825
		temporal y excepcional,	para incluir la nota	Migraciones	(OIM) y el	OIM y	registros.	registros.		
		“Válido para demostrar	nacionalidad”, en el	(OIM) y el	Fondo de	UNICEF.				
		Registro	Civil	de	las Naciones					
		nacimiento de niños y	niñas nacidos en	Unidas para	la Infancia					
		Colombia, hijos de padres	venezolanos en riesgo de	(UNICEF)						
		apatridia.								
1	2020	Asamblea	Virtual	Registraduría	Nacional del	del		Socialización	de logros y	
0		Extraordinaria	del	Estado Civil.				avances en identificación		
		Consejo Latinoamericano	y del Caribe de Registro	Civil, Identidad y				y registro de población		
		Estadísticas vitales	(CLARCIEV) presidida					migrante ante la		
								problemática de la		
								apatridia con		

---

por la Registraduría  
Nacional del Estado  
Civil.

---

Fuente: Con base en datos de los informes de gestión de la Registraduría Nacional del Estado Civil disponibles en su página web institucional.

### ***2.2.2 Gestión de la Cancillería de Colombia entre los años 2016 y 2020***

Las fuentes de información empleadas para analizar la gestión de la Cancillería son los informes denominados “Memorias al Congreso” los cuales se entregan anualmente a los Senadores y Representantes a la Cámara respecto de las acciones realizadas en cada legislatura comprendida entre uno y otro mes de julio. El enfoque de dichos informes es el de socializar con el poder legislativo los avances y retos de la política exterior del Estado colombiano. Al inicio del período, esto es el año 2016, la gestión de la Cancillería está fuertemente marcada por el acompañamiento a la firma de los Acuerdos de Paz con las FARC-EP. Igualmente se tuvo en cuenta las respuestas a los derechos de petición elevados ante dicha autoridad con objeto de la presente investigación, de los cuales se registra respuesta el 27 de marzo de 2020 y el 5 de agosto de 2021.

De entrada, es necesario resaltar que año a año se reporta, como una acción central de la Cancillería frente a la apatridia, la expedición de documentos de viaje a extranjeros en condición de apátridas, asilados, refugiados y otros que no tienen la posibilidad de acceder al pasaporte de su Estado de origen. Entre julio de 2016 y 2017 se entregaron 71 documentos de viaje; al año siguiente, 44; y entre 2018 y 2019, 73, para un total de 188 documentos proveídos a lo largo de los años analizados en el presente estudio. No hay reporte para los años del 2019 en adelante, ni se especifica por parte de la cancillería cuántos de dichos documentos fueron entregados

específicamente a personas en condición de apatridia, y en menor proporción su origen o características sociodemográficas. Para el período del 2017 al 2019 se tiene una segmentación de la información por país de origen y sexo, donde se destaca un alto número de personas provenientes de Venezuela.

Las demás actividades corresponden a participaciones en eventos académicos, reuniones y encuentros relacionados con el tema los cuales apuntan en mayor medida a generar reflexiones en torno a la problemática de la población migrante y refugiada en el mundo. En los informes de la Cancillería tienen un peso significativo las actividades realizadas en apoyo a la Registraduría Nacional del Estado Civil, en donde se destaca la expedición de la Resolución No. 8470 y algunas capacitaciones que ya se han referenciado en los informes de la Registraduría. Un elemento adicional, al cual habrá que hacer seguimiento en los años venideros es la participación en la “Reunión de Consultas de América Latina y el Caribe como Contribución Regional para el Pacto Global sobre Refugiados” la cual incluyó la suscripción de los “100 puntos de Brasilia” referidos a un conjunto de principios para el tratamiento de la situación de las diferentes poblaciones migrantes y refugiadas, todo lo cual plasma una voluntad de Estado que deberá reflejarse en ajustes institucionales y normativos.

Con respecto a las capacidades institucionales y procedimientos con que cuenta el Estado colombiano para atender la problemática de la apatridia, en la respuesta al derecho de petición presentado con objeto de este trabajo, la Cancillería deja en claro que no existen dependencias ni funcionarios que cumplan labores específicas destinadas a la atención y prevención de la problemática de la apatridia. Esta situación constituye un vacío institucional profundo habida cuenta la magnitud de la problemática, lo poco estudiada que está y las graves consecuencias

sociales que ha desencadenado. La razón argumentada por la Cancillería es que “actualmente no existe en el ordenamiento jurídico interno la regulación para el reconocimiento de personas apátridas, en particular de las que nacen en el exterior y se radican en el territorio colombiano.” (Cancillería de Colombia, 5 de agosto de 2021)

Otro aspecto que llama fuertemente la atención es la ausencia de información acerca de recursos destinados a la ejecución de actividades relacionadas con la temática. Con todo lo observado hasta acá, se puede inferir que la gestión de la Cancillería presenta serias limitaciones para la atención de la apatridia, la cual ha sido atendida en mayor parte por la Registraduría Nacional del Estado Civil gracias al impulso de ACNUR. La Cancillería deja manifiesta su voluntad de avanzar en la atención de la apatridia en los distintos eventos internacionales a los que acude, pero limita sus acciones institucionales al trámite de un número limitado de documentos de viaje sobre los cuales no reporta información específica en relación con la población apátrida y al acompañamiento de la gestión de otras entidades.

### Tabla 5

#### *Acciones institucionales frente a la apatridia en Colombia*

#	Año	Acción	Responsable	Recursos destinados	Impacto
1	2016-2017	71 documentos de viaje expedidos a extranjeros en condición de apátridas, asilados,	Cancillería	No especificada	determinado, ni la parte correspondiente a apátridas.

refugiados, extranjeros que se demuestra que no tienen oportunidad de obtener pasaporte de su Estado de origen.

- |   |  |   |   |
|---|--|---|---|
| 2 | 2016-Apoyo al IV Curso Regional de Apatridia en el marco de la implementación de la Convención de 1961 para Reducir los casos de Apatridia.              | Cancillería. Liderado por el Instituto de Apatridia e Inclusión (ISI) y la Red de las Américas sobre Nacionalidad y Apatridia (Red ANA) | 34 participantes provenientes de 12 países de América Latina.   |
| 3 | 2016-Encuentro paralelo al IV Curso Regional de Apatridia en el marco de la implementación de la Convención de 1961 para Reducir los casos de Apatridia. | Centro de Estudios de Democracia y Asuntos Electorales. Convenio con ACNUR.   | Funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores, Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, Registraduría Nacional del Estado Civil, Defensoría del Pueblo, Presidencia de la República, |

			Congreso de la República y de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.
4	2017-Coordinación con la Registraduría Nacional del Estado Civil en el marco de su circular 168 del 22 de diciembre de 2017 la cual habilita un procedimiento para el reconocimiento de la nacionalidad colombiana a los hijos de extranjeros nacidos en el territorio colombiano a quienes ningún otro Estado les otorga nacionalidad.	Registraduría Nacional del Estado Civil	No está determinado.
5	2017-Capacitaciones conjuntas con la Registraduría Nacional del Estado Civil sobre	Cancillería y Registraduría Nacional del Estado Civil.	Dependencias de Cancillería y Registraduría Nacional del Estado Civil que tienen relación con la temática y

	registro civil,		Registradores Nacionales y
	nacionalidad y		Distritales.
	apatridia.		
6	2017-44 documentos de viaje	Cancillería.	25 personas de origen
	2018 expedidos a extranjeros		venezolano y 29 africano,
	en condición de		asiático y de oriente medio.
	apatridas, asilados,		
	refugiados, extranjeros		
	que se demuestra que		
	no tienen oportunidad		
	de obtener pasaporte de		
	su Estado de origen.		
7	2018-73 documentos de viaje	Apoyo de	43 hombres y 30 mujeres; del
	2019 expedidos a extranjeros	ACNUR.	total, 37 fueron expedidas a
	en condición de		personas de origen
	apatridas, asilados,		venezolano y el restante a
	refugiados, extranjeros		provenientes de los siguientes
	que se demuestra que		países: El Salvador,
	no tienen oportunidad		Afganistán, Albania, Bolivia,
	de obtener pasaporte de		Camboya, Croacia, Ecuador,
	su Estado de origen.		Congo, Cuba, Estados
			Unidos, Iraq, Rusia y
			Sudáfrica. En su mayor parte

- se trataba de refugiados.
- 8 2018-Participación en la Cancillería.  
2019 “Reunión de Consultas de América Latina y el Caribe como Contribución Regional para el Pacto Global sobre Refugiados” y suscripción de los “100 puntos de Brasilia”.
- Avances en la implementación de la Declaración y Plan de Acción de Brasilia sobre Refugiados y el Pacto Mundial sobre Refugiados. Se ratifica la voluntad de ajustar las instituciones y normativas hacia la puesta en práctica de los principios de no devolución, garantías de debido proceso, búsqueda de soluciones duraderas, medios de vida y servicios básicos, gestión de casos con necesidades específicas de protección, combate a la xenofobia y discriminación y observancia de los derechos humanos.
- 9 2019-Participación en la Registraduría  
2020 expedición de la Nacional del

Resolución No. 8470 Estado Civil

“Por la cual se adopta

una medida

administrativa de

carácter temporal y

excepcional, para

incluir de oficio la nota

“Válido para demostrar

nacionalidad” en el

Registro Civil de

Nacimiento de niñas y

niños nacidos en

Colombia, que se

encuentran en riesgo de

apatridia, hijos de

padres venezolanos,

que no cumplen con el

requisito de domicilio”

10 2019-Implementación del Cancillería.

2020 párrafo 4° del

artículo 25 de la Ley 43

de 1993 para facilitar su

documentación a los

extranjeros con cédula  
vigente en el Archivo  
Nacional de  
Identificación.

Fuente: documentos de informes de gestión de las instituciones relacionadas.

Para cerrar este apartado, es necesario llamar la atención sobre los informes de gestión de Migración Colombia, los que carecen de mención alguna a la apatridia. Esta entidad se define como una Unidad Administrativa Especial la cual contribuye al desarrollo de la política exterior de la nación principalmente a través del “apoyo en el diseño e implementación de una política migratoria integral y de una política integral de fronteras” (Migración Colombia, 2019) Y aunque esta sea la misión de dicha entidad, resulta altamente problemático que su gestión no haya contemplado en los últimos 5 años unas acciones precisas para atender el creciente riesgo de apatridia en que se encontraban las personas que emigraron a Colombia.

Entonces, de manera general, se puede concluir, respecto a la gestión institucional, que hay un fuerte vacío en el Estado colombiano caracterizado por la escasa o nula iniciativa de Colombia para tomar medidas frente al combate de la apatridia. La mayoría de las acciones frente a la problemática han sido promovidas por la ACNUR, la cual incluso ha transferido recursos financieros para llevarlas a cabo y ha realizado un gran esfuerzo en incentivar a las instituciones para que actúen. No se encuentra claramente definida una estructura institucional que se encargue del diagnóstico y atención a la apatridia, por lo que reina un estado de desentendimiento justificado en la ausencia de normativas que determinen los procedimientos a seguir para identificar y proteger los derechos fundamentales de las personas en condición de apatridia: “en la actualidad no existe

un procedimiento para el reconocimiento de personas apátridas que nacen en el exterior, por lo cual no ha reglamentación específica tendiente a la protección de los derechos fundamentales de tales personas ni acceso a información relacionada al respecto.” (Cancillería de Colombia, 5 de agosto de 2021)

Adicionalmente, las acciones desarrolladas en los últimos 5 años por parte de las instituciones, en su mayoría constituyen casos excepcionales o soluciones temporales, las cuales responden a una coyuntura puntual, como es el aumento del flujo migratorio proveniente de Venezuela. Además, el enfoque que ha tenido la problemática limita sus esfuerzos a la labor de la Registraduría Nacional del Estado Civil en lo que tiene que ver con el Registro Civil de las hijas e hijos de migrantes de origen venezolano. Se puede valorar positivamente el alcance que han tenido la Resolución No. 8470 y la Ley 1997 de 2019, las cuales se materializaron en el proyecto “Primero la Niñez”, pues se atendió una situación de emergencia que de haber sido descuidada dejaba en alto grado de vulnerabilidad a una gran cantidad de menores apátridas. Pero tampoco se puede desconocer que sus alcances son limitados si se tiene en cuenta que son medidas de carácter temporal, aplicables sólo a hijas e hijos de migrantes de origen venezolano y que deja por fuera a migrantes apátridas nacidos en los territorios de otros Estados.

### **2.3 Análisis de las acciones administrativas tomadas por entidades del gobierno colombiano**

Desde la promulgación de la Constitución Política de Colombia en el año 1991 quedaron definidos los fundamentos de la nacionalidad. En el Título III referido a los habitantes y el territorio de Colombia, el artículo 96 de la carta magna de las colombianas y colombianos dejó estipulado que se le reconoce la nacionalidad a aquellas personas que hayan nacido en el suelo del país y

cumplan la condición de que al menos uno de sus padres sea natural colombiano o que si éstos son extranjeros, aunque sea uno esté domiciliado:

Los naturales de Colombia, que con una de dos condiciones: que el padre o la madre hayan sido naturales o nacionales colombianos o que, siendo hijos de extranjeros, alguno de sus padres estuviere domiciliado en la República en el momento del nacimiento (Constitución Política de Colombia, Artículo 96, 1991)

¿Por qué es necesario hacer referencia en primer lugar a esta definición normativa? Porque la mayoría de los actos administrativos adoptados por Colombia, tienen como fundamento esta decisión que tomó el Constituyente y que encierra de fondo el concepto de que la nacionalidad se adquiere solamente a partir de residir en el territorio nacional o lo que en la tradición jurídica se denomina “*ius soli*”. Hay que recordar que este principio corresponde al “derecho de suelo” o como explican Zavatta & Scaramozza (2020): “la atribución de la ciudadanía como consecuencia de haber nacido en el territorio del Estado” (p.313). Y este fundamento va en un sentido contrario al de “*ius sanguinis*” el cual se considera como “derecho de sangre” por el cual, todas las hijas e hijos de nacionales de un país heredan la nacionalidad de éstos.

Pero la correspondencia es parcial, porque como se ve, este mecanismo de adquisición de la nacionalidad es de tipo mixto ya que incluye la posibilidad de adquirir la nacionalidad al nacer en el territorio nacional si y sólo si alguno de los padres tiene un arraigo en Colombia, demostrado a partir de su estatus de residente. Este modelo mixto ha sido caracterizado por Zavatta & Scaramozza (2020) como un “*ius soli*” atenuado y que responde a la preocupación por regular el acceso a la nacionalidad pues no se considera que el hecho de haber nacido en un lugar necesariamente implique “compartir y respetar los principios fundamentales de ese Estado en

particular, ni el deseo de formar parte, de manera estable y continua, de su sociedad” (p.313) De la misma manera se ha llevado a cabo en países como Australia y Sudáfrica, los cuales establecen condiciones a su aplicación; y en Latinoamérica, otros países como El Salvador y Costa Rica, aplican mezclas particulares entre los dos principios mencionados, de manera que sobre la cuestión de la nacionalidad no hay un consenso, aunque sí una tendencia mayoritaria a aplicar el “*ius solis*” o “derecho de suelo”.

Las hijas e hijos de extranjeros que hubieran nacido en Colombia entonces deben demostrar la residencia de al menos uno de sus padres, con lo que la cuestión de la residencia en el territorio nacional se vuelve crucial. Lo que hizo el Estado colombiano fue reglamentar el mandato constitucional, con lo que la Ley 43 de 1993 determinó en su Artículo 2 que, en el caso de requerir demostrar el domicilio, para efectos de acceder a la nacionalidad, se entiende este como “la residencia en Colombia acompañada del ánimo de permanecer en el territorio nacional de acuerdo con las normas pertinentes del Código Civil.” (Congreso de Colombia, 1993, Artículo 2) Incluso, en el artículo 3 de la mentada Ley, al referirse a la prueba de nacionalidad, se describe cómo la cédula, la tarjeta de identidad o el registro civil constituyen el elemento que la demuestra “acompañados de la prueba de domicilio cuando sea el caso.” (Congreso de Colombia, 1993, Artículo 3)

Ahora bien, el domicilio se ha asimilado a la condición de residente, para la cual se ha echado mano de lo definido en los artículos 76 y 80 del Código Civil colombiano. En primer lugar, se entiende por domicilio “la residencia acompañada, real o presuntivamente del ánimo de permanecer en ella” (Ley 84 de 1873, Artículo 76) Con esto, la condición de domiciliada de una

persona requiere de una voluntad probada, la cual entendida como “ánimo de permanecer” aseguraría el apego de ésta al Estado y la sociedad. Para presumir dicha voluntad o ánimo no basta con vivir en un lugar durante algún tiempo, afirma el legislador, sino que es necesario que la persona haya montado un negocio durable o ingresar a un puesto de trabajo fijo:

...se presume desde luego el ánimo de permanecer y avecindarse en un lugar, por el hecho de abrir en él tienda, botica, fábrica, taller, posada, escuela y otro establecimiento durable, para administrarlo en persona; por el hecho de aceptar en dicho lugar un empleo fijo de lo que regularmente se confieren por largo tiempo; y por otras circunstancias análogas. (Ley 84 de 1873, Artículo 80)

Ahora bien, el problema con este procedimiento, el cual ya se evidenció en el análisis del primer capítulo del presente trabajo, es que la población migrante en condición de apatridia o que por razones de fuerza mayor deja el territorio de su nacionalidad, lo hace en condiciones de extraordinaria vulnerabilidad. Las personas migrantes que llegan a Colombia todos los años, no sólo de origen venezolano, han dado a luz hijas e hijos que debido a su condición de alta vulnerabilidad económica no pueden acceder a una nacionalidad como se ha explicado hasta acá. ¿Pero, por qué no acceden a la nacionalidad por adopción, como lo contemplan otras normas?

La cuestión es similar, ya que la nacionalidad por adopción, como la regula el Artículo 5 de la Ley 43 de 1993, concebía este acto como el de naturalizarse colombiano o colombiana, lo que se define como “un acto soberano y discrecional del Presidente de la República, en virtud del cual se concede la nacionalidad colombiana a quienes la soliciten y cumplan con los requisitos que para tal efecto disponen la Constitución Política y las leyes” (Ley 43 de 1993, Artículo 4) Y dentro de los requisitos se contempla la posibilidad de que se naturalizan las personas extranjeras que

hayan estado domiciliadas durante los últimos cinco años en Colombia, o durante dos años para aquellas que estén casadas o sean compañeras permanentes de nacionales colombianas, o durante un año para las latinoamericanas y caribeñas por nacimiento. Otro grupo de extranjeros, considerados en el Artículo señalado, es el de las hijas e hijos nacidos en territorio de Colombia a quienes ningún otro Estado les conceda la nacionalidad con lo que el registro civil basta como prueba de esta, con una condición: “a fin de acreditar que ningún otro Estado les reconoce la nacionalidad se requerirá declaración de la Misión Diplomática o consular del estado de la nacionalidad de los padres” (Ley 43 de 1993, Artículo 5, Parágrafo 3)

En dicha condición está el inconveniente de fondo, pues en teoría el mecanismo debería funcionar sin problema ninguno en el momento en que las personas migrantes acuden a las respectivas misiones diplomáticas o consulares y solicitan la expedición de dicha declaración. Pero en la realidad esto no ocurre, pues en el contexto de relaciones binacionales entre Colombia y Venezuela, han tenido lugar una serie de tensiones que anularon los servicios diplomáticos y por tanto impidieron el acceso de las personas migrantes a dicho proceso. Nuevamente es necesario tomar en consideración la situación de aguda vulnerabilidad en que mayoritariamente se encuentra dicha población y a esto ahora se suma la imposibilidad de acudir al servicio diplomático, todo lo cual deja en grave riesgo de apatridia a sus hijas e hijos nacidos en territorio colombiano.

Este mecanismo se mantuvo así por varios años y la única opción que apareció en el 2012 para adquirir alguna documentación, fue la que reguló el procedimiento para la expedición de Documentos de Viaje, por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores. Esta norma es el Decreto 1514 de 2012 del Ministerio de Relaciones Exteriores, el cual luego fue compilado en el Decreto 1067 de 2015 que se consolida como Decreto Único Reglamentario del sector Relaciones

Exteriores. En el artículo 8 del Decreto 1514 se define el Documento de Viaje con zona de lectura mecánica como una libreta expedida a apátridas, asilados, refugiados y extranjeros presentes en territorio nacional que “no tengan representación diplomática o consular en el Estado, y a los demás extranjeros, que, a juicio del Ministerio, no puedan obtener pasaporte del Estado de origen o que se compruebe la imposibilidad de obtener pasaporte de ese país.” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2012, artículo 8)

La vigencia de dicho documento es de 3 años y deja el claro en su Parágrafo 1 que su expedición “no implica el reconocimiento de la nacionalidad, ni constituye prueba de la misma” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2012, artículo 8) Esta libreta tiene la intencionalidad de servir de identificación a las personas que carezcan de algún documento, como manera de facilitar su estancia en Colombia “mientras resuelve su situación migratoria y el traslado fuera de él, así como su eventual regreso, de acuerdo con las disposiciones generales sobre admisión de extranjeros” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2012, artículo 8). Como se ve hasta este punto, dicha identificación tiene un alcance limitado y deja sin resolver la situación migratoria de las personas que se encuentran en condición irregular. Su expedición no pretende resolver la situación de apatridia en que se encuentran estas personas que llegan al territorio nacional o lo habitan, e incluye una clara orientación hacia la expulsión de las personas del territorio nacional.

Hay que recordar que la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas contempla la posibilidad de que un apátrida resida en el territorio de un Estado Contratante después de haber sido deportado a él y además considera el tiempo de la estancia como un período de residencia legal en dicho territorio (Organización de Naciones Unidas, 1954, artículo 10). Además, la Convención es explícita al establecer en su artículo 31 que: “Los Estados Contratantes no

expulsarán a apátrida alguno que se encuentre legalmente en el territorio de tales Estados, a no ser por razones de seguridad nacional o de orden público.” (Organización de Naciones Unidas, 1954, artículo 31) Igualmente, la Declaración y Plan de Acción de Brasilia sobre Refugiados y el Pacto Mundial sobre Refugiados, suscritos por Colombia, adoptan como uno de sus fundamentos el principio de no devolución. Entonces, se puede evidenciar que todo esto va en un sentido contrario al que se puede interpretar en el artículo 8 del Decreto 1514, que como se ha observado con anterioridad apunta al traslado fuera del territorio nacional.

Ahora bien, el mismo artículo 8 en su párrafo 2 establece que la petición de Documento de Viaje deberá ser interpuesta por la persona interesada y exige realizar la formalización de la solicitud ante el Ministerio de Relaciones Exteriores, presentar cédula de extranjería o contraseña expedida por Migración Colombia o “una declaración del peticionario ante el funcionario competente o ante las autoridades de inmigración, en el sentido de que carece de ellos” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2012, artículo 8), y realizar un pago por la realización de dicho procedimiento. Y además de esto, el artículo 13 establece como requisito para los menores de edad el acompañamiento de los padres de familia, la presentación del Registro Civil de nacimiento y pasaporte anterior si lo tuviera. Y en este punto ha sido fuertemente criticada la normativa, por parte de la Corte Constitucional, pues en el párrafo 2 de dicho artículo se exige de manera tajante que los menores, hijos de extranjeros, nacidos en territorio nacional deberán acreditar la nacionalidad colombiana. Este procedimiento conduce a que los padres de los menores deban presentar la Visa de Residente, pues se entiende que aplica mecanismo definido por el Estado colombiano para la asignación de la nacionalidad y que ya ha sido explicado con anterioridad.

Por esta limitación, en la Sentencia T-075 de 2015 dejó sentada la inaplicabilidad de dicho párrafo al considerarlo inconstitucional. La razón fundamental es que la Corte comparte el criterio de que para acceder al pasaporte colombiano se debe probar la nacionalidad colombiana de aquel menor nacido en territorio nacional, hijo de padres extranjeros. Sin embargo, aclara que la exigencia de Visa de Residente a los padres del menor es inconstitucional pues el artículo 96 constitucional exige que al menos uno de los padres se encuentre domiciliado, lo que es una figura jurídica distinta a la correspondiente a la Visa de Residente (Corte Constitucional de Colombia, 2015):

... dicha interpretación literal de exigir visa de residente de alguno de los padres, va en contravía del derecho fundamental a la identidad y la nacionalidad de XXX, al negarle la expedición de su pasaporte estando demostrado que nació en el país y que uno de sus padres se encontraba domiciliado (legalmente) en Colombia, por ser titular de una visa de trabajo temporal, vigente a la fecha de su nacimiento (21 noviembre de 2012) (Corte Constitucional de Colombia citada por editor en Ministerio de Relaciones Exteriores, 2012)

Posteriormente, en el año 2017, la Registraduría Nacional del Estado Civil expide la Circular 168 del 22 de diciembre de 2017, en razón a diversas interpretaciones de la norma constitucional y las resoluciones del Ministerio de Relaciones Exteriores. En ella, el director nacional de registro civil, Carlos Alberto Monsalve Monje, invoca la protección de la población de menores nacidos en Colombia, hijos de extranjeros y la protección del derecho de nacionalidad el que considera “un elemento esencial e inalienable, indispensable para garantizar la personalidad jurídica de cualquier individuo” (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2017) Sin embargo,

dicha resolución ratifica la lógica restrictiva que se ha evidenciado en las anteriores normativas, pues es explícita al orientar que los padres de menores nacidos en Colombia deberán acreditar la Visa de Inmigrante o la Visa de Residente.

Ahora bien, esta Circular recuerda a los funcionarios registrales que, para la inscripción del Registro Civil como acto de reconocimiento de la nacionalidad, lo fundamental es la prueba del domicilio a través de las dos Visas mencionadas y que, en caso de no ser presentada por los padres, se debe inscribir el documento original y en la primera copia dirigida a la Dirección Nacional de Registro Civil con la observación: “NO SE ACREDITAN REQUISITOS PARA DEMOSTRAR NACIONALIDAD”. La Circular es precisa al afirmar que “En ningún caso el funcionario registral podrá negarse a realizar la inscripción en el Registro Civil de Nacimiento por no contar con dicha prueba” (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2017). Pero este procedimiento carece de sentido si excluye a los mencionados menores del acceso a la nacionalidad, y por tanto da continuidad a la lógica restrictiva que ya se ha analizado con antelación.

Pero en este mismo documento también se ha contemplado el caso de la población apátrida, principalmente de los hijos de extranjeros nacidos en Colombia a quienes ningún Estado les reconoce la condición de nacional. En dicho caso, el centro del problema consiste en que la Circular obliga a los padres del menor a presentar certificación de la Misión Diplomática o Consular de su país de origen “que dicho país no concede la nacionalidad de los padres al niño por consanguinidad” como lo establece el Artículo 5 de la Ley 43 de 1993 (Congreso de Colombia, 1993). Dicha certificación será solicitada a la respectiva Misión Diplomática por parte de la Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores y en caso tal de que la Misión Diplomática no responda en el plazo de 3 meses, el Grupo Interno de Trabajo

de Nacionalidad de dicha entidad emitirá un concepto técnico para evaluar si el menor efectivamente se puede considerar apátrida. Posterior a ello, “la Dirección Nacional de Registro Civil, emitirá un acto administrativo, debidamente motivado, al haberse constatado la situación de apátrida” (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2017), acto en el cual ordenará al respectivo funcionario de registro la anotación en el Registro Civil del menor de la observación:

VÁLIDO PARA DEMOSTRAR NACIONALIDAD, DE CONFORMIDAD CON LA RESOLUCIÓN NO. XXX DE FECHA (DÍA) DE (MES) DE (AÑO) SUSCRITA POR LA DIRECCIÓN DE REGISTRO CIVIL, EN APLICACIÓN DEL INCISO 4 Y PARÁGRAFO 3 DEL ARTÍCULO 5 DE LA LEY 43 DE 1993 Y EL ARTÍCULO 20.2 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2017)

En la actualidad las hijas e hijos nacidos en Colombia de padres y madres no venezolanos, deben cumplir dicho procedimiento, el cual a todas luces complejiza, demora y llena de formalismos el acceso al reconocimiento de la nacionalidad por parte del Estado colombiano. En consecuencia, se puede valorar que hasta antes de la expedición de la Resolución 8470 de la Registraduría Nacional del Estado Civil y la Ley 1997 de 2019, toda la población de hijas e hijos de extranjeros nacidos en Colombia enfrentan serias restricciones que les dejaban en alto riesgo de apatridia y por ende vulneración de sus derechos. Además, aunque la Resolución y la Ley recién mencionadas abordaron una solución temporal para las hijas e hijos de padres de origen venezolano, todos los otros menores cuyos padres no cumplen con esta condición, aún enfrentan esta cadena de barreras al acceso ágil a una solución de fondo a su situación de apatridia.

#### **2.4 Revisión de la ley y sentencias emitidas para la atención de la apatridia. La solución temporal para las hijas e hijos de padres venezolanos.**

El 5 de agosto de 2019, la Registraduría Nacional del Estado Civil, en cabeza del funcionario Juan Carlos Galindo Vacha, expide la Resolución 8470 con la cual se pone en marcha una alternativa de solución para facilitar el acceso a la nacionalidad de las hijas e hijos de padres de origen venezolano, nacidos en Colombia. La decisión es simple, pues consiste en permitir la anotación en el Registro Civil de “VÁLIDO PARA DEMOSTRAR NACIONALIDAD” en los documentos de aquellos menores que realizaron la inscripción de sus Registros sin haber cumplido los requisitos para acceder a la nacionalidad y que ya se explicaron con anterioridad. Esta medida sería de carácter temporal y excepcional, debido a la creciente preocupación por el flujo migratorio de población de origen venezolano a cuyos hijos e hijas nacidos en Colombia les estaba negado el acceso a la nacionalidad.

El gobierno de Colombia atendió dicha preocupación manifiesta gracias a la visibilización que hicieron las agencias ACNUR y OIM (Organización Internacional para las Migraciones) de la situación de los menores de edad nacidos en el contexto de la migración venezolana en las zonas fronterizas. Igualmente, la Registraduría Nacional del Estado Civil inscribió el Registro Civil de aproximadamente 25.000 menores de edad quienes no cumplieron con el requisito de certificar la residencia de al menos uno de sus padres venezolanos, como lo establecen la Circular 168 de 2017 y la Ley 43 de 1993, con lo que esta gran cantidad de menores se consideraron en riesgo de apatridia al no contar con nacionalidad alguna. Adicionalmente, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, las Personerías municipales y la Defensoría del Pueblo, alertaron sobre graves dificultades para la protección de los derechos de menores de edad a quienes se identificó sin nacionalidad, lo que los dejaba en situación de alta vulnerabilidad. Todas estas evidencias de

agravamiento de la situación fueron referenciadas por el equipo de investigación del proyecto “Primero la Niñez” (Registraduría Nacional del Estado Civil, s.f.), debido a lo cual se sobreentiende justificada la emisión de la Resolución 8470.

Aunque parezca una acción sencilla, es el resultado de un proceso complejo en el que intervinieron los Ministerios de Relaciones Exteriores de Colombia y Venezuela, la Gerencia de Fronteras, la Registraduría Nacional del Estado Civil y la Agencia ACNUR de la ONU. Se pueden tomar como antecedentes inmediatos la mencionada Circular 168 de 2017 de la Registraduría y la Ley 43 de 1993 que es la que reglamentó el acceso a la nacionalidad para las hijas e hijos de extranjeros que hubieran nacido en territorio colombiano. El flujo migratorio de población de origen venezolano tuvo un crecimiento por fuera de los promedios históricos desde los años 2015 y 2016, lo cual presionó a las autoridades colombianas a dar respuesta a la situación de numerosos menores de edad que inscriben su Registro Civil en Colombia, pero seguían sin nacionalidad.

En consecuencia, entre agosto y septiembre de 2018 hubo un intercambio de notas verbales entre los Ministerios de Relaciones Exteriores de Colombia y Venezuela acerca de los requisitos para el acceso a la nacionalidad venezolana. El Estado venezolano deja claro que “todo hijo de venezolano nacido en el extranjero puede adquirir la nacionalidad por consanguinidad una vez los padres realicen el proceso ante el consulado correspondiente” (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2019, p.4); además informa los requisitos y documentación solicitada, la cual incluye copias de los pasaportes, visas y cédulas de extranjería colombiana de los padres. Así mismo, en octubre de 2018, el “informe sobre legislación, jurisprudencia y práctica consular en relación con la nacionalidad venezolana por nacimiento” (ACNUR, citado por Registraduría Nacional del Estado Civil, 2019, p.4) detectó la existencia de requisitos adicionales a los informados por el Ministerio

de Relaciones Exteriores de Venezuela y que algunos de ellos varían entre una y otra oficina consular.

Sólo hasta el año siguiente, en junio de 2019, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia emitió el documento denominado “Concepto técnico sobre los casos de menores nacidos en territorio colombiano, hijos de padres venezolanos que no cumplen con el requisito de domicilio para el reconocimiento de la nacionalidad colombiana por nacimiento” (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2019, p.4) Allí, se identifica como punto de partida de la crisis migratoria de origen venezolano el 19 de agosto de 2015 día en que el gobierno de Venezuela ordenó el cierre de la frontera colombo-venezolana, y se analiza que aunque en teoría las hijas e hijos de padres venezolanos nacidos en Colombia pueden adquirir la nacionalidad de sus padres, en la práctica la situación es sumamente compleja pues hay numerosas barreras que dificultan el trámite habilitado por el Estado venezolano.

El proyecto “Primero la Niñez” referenció en su sistematización la manera como estas barreras operaron y que llevaron a la implementación de medidas como la contenida en la Resolución 8470 (Registraduría Nacional del Estado Civil, s.f.) De acuerdo con informaciones referenciadas por el equipo investigador del proyecto, más del 50% de la población venezolana no cuenta con pasaporte y este documento es uno de los requisitos exigidos por este país para el mencionado trámite. Además, se valora que otros requisitos, como el de la cédula de extranjería colombiana, “exigía una situación migratoria regular de los padres dentro del territorio colombiano” (Registraduría Nacional del Estado Civil, s.f., p. 27), lo que es un condicionamiento poco realista si se tiene en cuenta que el flujo migratorio de origen venezolano se caracteriza por su irregularidad y enfrentamiento de condiciones de pobreza y exclusión graves, como ya se ha

evidenciado en este trabajo. Otra barrera consiste en la exigencia de documentos a los que sólo podrían acceder los migrantes si regresaran a su país de origen, pues “sólo podían adquirirse en oficinas dentro del territorio venezolano” (Registraduría Nacional del Estado Civil, s.f., p. 27) Todas estas dificultades se ven agravadas en el año 2019, pues a partir del mes de enero, el Estado venezolano “dejó de ejercer sus funciones consulares dentro del territorio colombiano, por lo que no era posible adelantar el trámite de la inscripción del nacimiento de los hijos de padres venezolanos ante el registro consular venezolano en Colombia” (Registraduría Nacional del Estado Civil, s.f., p. 29)

Ante esta serie de “obstáculos insuperables” (Ministerio de Relaciones Exteriores citado por Registraduría Nacional del Estado Civil, 2019, p.5) la Cancillería recomendó aplicar una medida de carácter temporal y excepcional, con urgencia, con el fin de que los menores hijos de venezolanos nacidos en territorio nacional no corran el riesgo de entrar en situación de apátridas. Para esto, se atendieron las recomendaciones de ACNUR, las cuales fueron entregadas por esta entidad a la Registraduría mediante oficio COLBO/MISC/0230 del 3 de junio de 2019, y que versaban de la siguiente manera:

- a. Determinación grupal de la Condición de persona apátrida;
- b. Establecimiento de la modalidad automática de adquisición de la nacionalidad (por nacimiento), de acuerdo con los lineamientos de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos humanos;
- c. Expedición gratuita de documentación que prueba la nacionalidad colombiana (Ej. Certificado de nacimiento) (Registraduría Nacional del Estado Civil, 11 de agosto de 2021, p.2)

Del 22 de marzo de 2019 en adelante se llevaron a cabo 11 mesas de trabajo entre las entidades involucradas en la situación, como son la Procuraduría General de la Nación, la Gerencia de Frontera con Venezuela de la Presidencia, la Registraduría Nacional del Estado Civil, Migración Colombia, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la Defensoría del Pueblo, la Superintendencia de Notariado y Registro y los Ministerios de Salud y de Relaciones Exteriores. Todas estas autoridades acordaron trabajar de manera coordinada para atender la creciente problemática e implementar una medida excepcional como la que ya había recomendado ACNUR. Dicha voluntad se expresó en la firma conjunta de respaldo a las acciones que propuso el Gobierno de Colombia en el sentido de “relevar a los padres venezolanos de los menores nacidos en territorio colombiano de la acreditación de la misión diplomática de su país de origen” (Ministerio de Relaciones Exteriores citado por Registraduría Nacional del Estado Civil, 11 de agosto de 2021, p.6) Este proceso también contó con la disposición de ACNUR para colaborar con el apoyo técnico necesario para implementar las medidas planteadas.

En fin, la aplicación de la Resolución contempló la posibilidad de incluir la nota “Válido para demostrar nacionalidad” en los Registros de los menores nacidos en Colombia hijos de padres venezolanos, sin cumplir el requisito de presentación de la Visa de Residente o Migrante, pues solamente deben demostrar dos hechos: primero, que el menor haya nacido en territorio colombiano, para lo cual puede presentar “el Certificado de Nacido Vivo de la República de Colombia o el acto administrativo del Defensor de Familia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar” (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2019, Artículo Tercero); segundo, que ambos padres del menor sean de nacionalidad venezolana, para lo que basta con la presentación de alguno de los siguientes documentos:

- a) Cédula de extranjería vigente.
- b) Permiso Especial de Permanencia — PEP vigente.
- c) Pasaporte expedido por la República Bolivariana de Venezuela vigente o vencido.
- d) Cédula de identidad expedida por la República Bolivariana de Venezuela vigente o vencida. (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2019, Artículo Quinto)

La temporalidad de la medida es objeto de debate, pues cobija a los hijos e hijas de padres venezolanos nacidos en Colombia a partir del 19 de agosto de 2015 y tendría vigencia hasta por dos años más contados a partir del 5 de agosto de 2019, fecha de expedición de la Resolución. Como ya se ha explicado, la fecha de referencia del 19 de agosto de 2015 se consideró por ser el día en que el gobierno de Venezuela ordenó el cierre de fronteras con Colombia. Sin embargo, el Congreso de Colombia, con el ánimo de atender la problemática analizada, mediante la Ley 1997, que se examinará más adelante, modificó la Ley 43 de 1993 en lo que tiene que ver con la presunción de residencia y ánimo de permanencia en Colombia de los padres venezolanos de menores nacidos en Colombia a partir del 1 de enero de 2015 y hasta por dos años más contados a partir del 16 de septiembre de 2019, fecha en que se promulgó dicha norma. A juicio del Centro de Estudios en Migración de la Universidad de los Andes (2020) esta disparidad en los períodos de tiempo entre la Resolución 8470 de la Registraduría y la Ley 1997, “resulta inconveniente para la seguridad jurídica y la igualdad de trato que debe dar la ley a casos similares” (p. 42)

Otro elemento de análisis es la exclusión que se hace de los menores hijos de padres de una nacionalidad distinta a la venezolana nacidos en Colombia. Esta restricción, sumada a la temporalidad de la medida y su carácter excepcional (en últimas no se elabora una norma o protocolo, sino que se hace una excepción al cumplimiento de requisitos de la Ley que sigue

vigente) evidencia la mirada inmediateista y limitada que tiene el Estado colombiano frente a la complejidad de situaciones que se presentan en torno a la migración. En línea con lo planteado por el Centro de Estudios en Migración de la Universidad de los Andes (2020), se puede afirmar que la expedición de la Resolución 8470 de la Registraduría y la Ley 1997 demuestran cómo el Estado colombiano “se resiste a reconocer que la migración, sea de personas venezolanas o no, en muchos casos, tiene vocación de permanencia y es un fenómeno cuya ocurrencia no ha cesado.” (p. 41)

Con tan solo unos días de diferencia con respecto a la fecha de expedición de la Resolución 8470, el 16 de septiembre de 2019 el Congreso de Colombia aprobó la Ley 1997, que, en síntesis, añade un párrafo a la Ley 43 de 1993 en aras de hacer una excepción temporal a los requisitos para acceder a la nacionalidad. La medida cobija a los padres venezolanos con hijos nacidos en Colombia para eximirse de la obligación de acreditar la residencia mediante la presentación de Visa, y durante un período de tiempo presumir su residencia y ánimo de permanencia en Colombia, con lo cual se entiende que quedaron habilitados para inscribir el Registro Civil de sus hijas e hijos e inscribir en dicho documento la nota “Válido para demostrar nacionalidad”, como lo estipulan la Circular 168 de 2017 y la Ley 43 de 1993.

La vigencia de esta Ley es limitada en el tiempo, como ya se ha explicado con anterioridad y con las consecuentes inquietudes frente a la disparidad en los períodos con la Resolución 8470. Otra crítica que se ha hecho a dicha normativa es que se expidió sin una reglamentación que la hiciera efectiva, por lo que persistía el riesgo de quedar sujeta a las interpretaciones de los funcionarios registrales; dicho de otro modo por el Centro de Estudios en Migración de la Universidad de los Andes (2020): “los efectos reales de esta norma son bastante discutibles y

carentes de fuerza material, toda vez que no se cuenta, aún, con una reglamentación que indique con claridad cómo aplicar dicha presunción excepcional, incorporada en el sistema normativo colombiano.” (p. 42)

Con la Ley 1997 de 2019 también se presenta la problemática de exclusión a los menores hijos e hijas de padres con nacionalidades distintas a la venezolana, lo cual también refleja la visión restringida que tienen las autoridades colombianas frente a la migración. En el mismo sentido, nada asegura que en el plazo de dos años hayan mejorado las condiciones en medio de las cuales migran las personas de Venezuela a Colombia. Además, como se habrá percibido, en el ordenamiento jurídico colombiano persiste una fragmentación en los actos administrativos y normativas relativas a la migración y prevención de la apatridia, lo que ha sido valorado como una situación que podría conducir a parálisis administrativa o inoperancia de los funcionarios encargados de llevar a cabo los procesos:

... a nivel doméstico, y muy especialmente para quienes tienen a su cargo la aplicación cotidiana de estas disposiciones, este entramado de normas resulta ser todo un desafío. Desafío que se puede traducir en parálisis administrativa o indebida aplicación de las normas, lo cual va en detrimento de los derechos de las personas migrantes. (Centro de Estudios en Migración de la Universidad de los Andes, 2020, p. 43)

Finalmente, la aplicación de la Resolución 8470 y la Ley 1997 se materializó en el denominado “Proyecto Primero la Niñez”, del cual se ha entregado una sistematización en la cual se explica la línea del tiempo presentada en la Figura X. Así mismo, se especifica la serie de procesos operativos que se tuvieron que llevar a cabo para cumplir los objetivos propuestos por las normativas, lo que se puede observar en la misma figura. El equipo investigador del “Proyecto

Primero la Niñez”, concluye que la medida dio respuesta rápida a una situación crítica que requería acciones inmediatas, considera oportuna la actuación conjunta de organismos de Cooperación Internacional y entidades del Estado colombiano, donde resalta la labor de las agencias de la ONU, en lo que coincide con la observación realizada en el presente trabajo respecto a su rol líder.

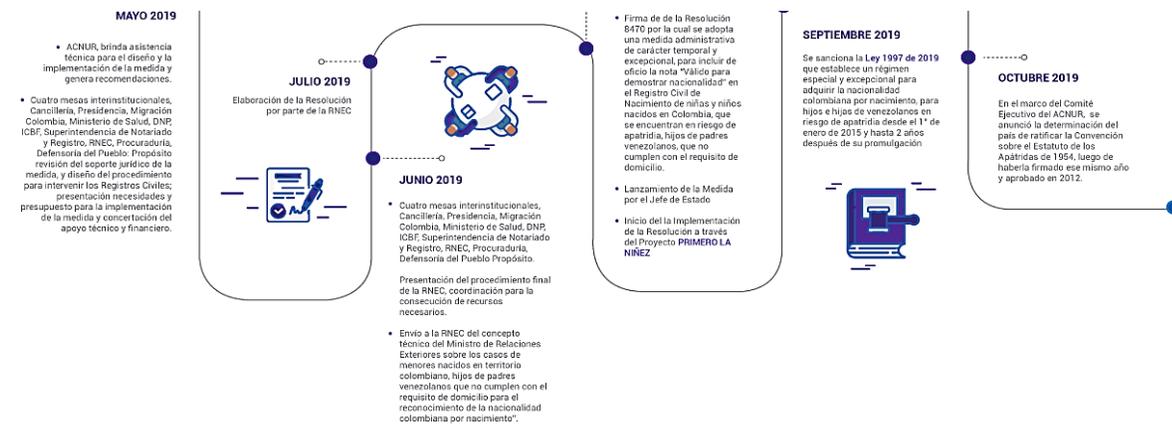
Dentro de los desafíos pendientes, el equipo investigador señala la necesidad de hacer una valoración de los impactos y desenvolvimiento de la medida tomada, por ejemplo, cómo ha actuado la registraduría frente a los nuevos recién nacidos registrados y qué efectos ha habido para las instituciones implicadas. También se recomienda implementar “espacios de diálogo permanentes sobre la necesidad de generar marcos conceptuales, normativos y procedimentales sobre la apatridia en Colombia” (Registraduría Nacional del Estado Civil, s.f., p. 126) lo que implica un llamado a sensibilizar sobre la magnitud de esta problemática y las consecuencias sociales para la sociedad colombiana. En línea con la última anotación, si bien el “Proyecto Primero la Niñez” logra impactos importantes en un tiempo corto en aras de la prevención de la apatridia en un grupo poblacional puntual, hace falta “una permanente decisión política y financiación para responder al fenómeno de la apatridia” (Registraduría Nacional del Estado Civil, s.f., p. 127)

**Figura 2** Procesos llevados a cabo para la ejecución del “Proyecto Primero la Niñez”

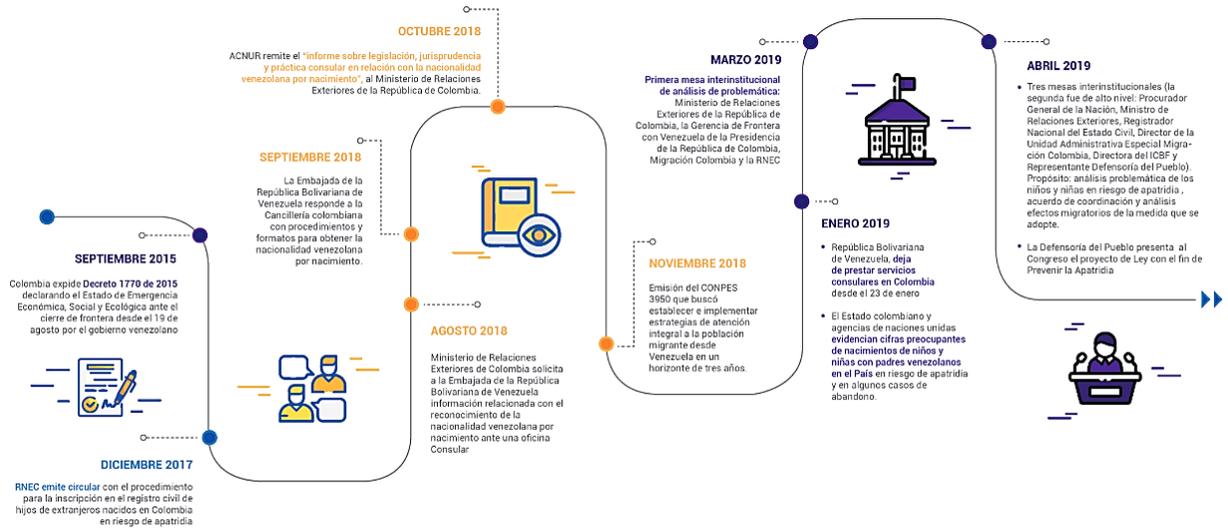


Fuente: “Proyecto Primero la Niñez”

**Figura 3** Línea del tiempo del “Proyecto Primero la Niñez”



Fuente: “Proyecto Primero la Niñez”

**Figura 4** Línea del tiempo del “Proyecto Primero la Niñez”

Fuente: “Proyecto Primero la Niñez”

Entre los años 2020 y 2021 la Corte Constitucional ha examinado casos relacionados con la prevención de la apatridia en menores hijos de extranjeros nacidos en territorio colombiano. Se trata de las Sentencias T-006/20 y T-155/21, para las cuales la doctrina de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) es un referente de primera importancia, en lo que tiene que ver con el derecho a la nacionalidad y la personería jurídica de menores que enfrentan barreras insalvables para acceder al reconocimiento y relación con algún Estado. La Corte solicitó en estas providencias la emisión de conceptos por parte de entidades como la agencia ACNUR, la cual señaló la vinculación del Estado colombiano a la Convención para reducir los casos de apatridia de 1961 y la necesidad de actuar a la luz de la Convención de los Derechos del Niño. Adicionalmente, a juicio de ACNUR hay suficientes elementos a nivel regional que por parte de la Corte IDH han sido específicos acerca de las obligaciones de los Estados para con la prevención de la apatridia entre los menores de edad en general:

(...) la Corte IDH determinó que en el contexto migratorio y/o en necesidad de protección internacional, es obligación del Estado receptor establecer “si la niña o el niño es apátrida, sea refugiado o no, a fin de asegurar su protección como tal, y dependiendo de los motivos de salida del país de residencia habitual, referirlo a un procedimiento de determinación de la condición de refugiado y/o apátrida, o a un mecanismo complementario de protección”. Agregaron que, en estos casos, debe valorarse la aplicación de las leyes en la práctica, así como el respeto de las decisiones judiciales por parte de los funcionarios del gobierno. (Corte Constitucional de la República de Colombia, 17 de enero de 2020)

Para la Corte Constitucional es claro que en ninguna circunstancia la ley y la actuación de las instituciones puede hacer caso omiso de las circunstancias concretas que enfrentan las personas a la hora de intentar acceder a derechos fundamentales como la nacionalidad. Por ello consideró que “La entidad demandada (la Registraduría Nacional del Estado Civil) vulneró los derechos de los accionantes a la nacionalidad y la personalidad jurídica de hijos de los accionantes al omitir considerar el riesgo de apatridia en el que se encontraban los niños en el momento del nacimiento” (Corte Constitucional de la República de Colombia, 17 de enero de 2020) Esto quiere decir que la exigencia de requisitos imposibles de cumplir para los padres de menores en riesgo de apatridia, es un acto que contraría los fundamentos de la Constitución y los tratados internacionales de los que hace parte íntegramente el Estado colombiano.

Con la misma orientación, la Sentencia T-155/21 de la Corte Constitucional encontró que por efecto de las dificultades diplomáticas entre Colombia y Venezuela los derechos fundamentales de la menor tutelada estaban en riesgo, al estar posiblemente ya en situación de

apatridia. En dicho fallo, la Corte ordena al Ministerio de Relaciones Exteriores tomar acciones urgentes para verificar si la situación de la menor correspondía a la de apátrida y en caso de comprobarse “reconocerle derechos como tal y facilitar su proceso de naturalización” (Corte Constitucional de la República de Colombia, 26 de mayo de 2021, párr. 195). Adicionalmente, el tribunal recuerda con claridad que, en cabeza del Estado, la familia y la sociedad existe el deber Constitucional hacia los menores de edad de “asistirlos y protegerlos para garantizarles el ejercicio pleno de sus derechos, entre estos, de su derecho a la nacionalidad” (párr. 194); y que los vacíos institucionales en cuanto a la atención de los casos de menores en riesgo de apatridia, hijos de extranjeros, esto no impide la acción del Estado para salvaguardar sus derechos:

Pese a que actualmente en el país no existe un procedimiento formalmente establecido para estos efectos, ello no es excusa para que el Estado no realice todas las gestiones necesarias para materializar efectivamente el derecho a la nacionalidad de una persona, especialmente, tratándose de un menor. (párr. 196)

Recientemente, el Congreso de Colombia, aprobó la Ley 2136 de 2021, la cual define la “Política integral migratoria del Estado colombiano – PIM”. En su Capítulo IX, referido a la protección internacional a los extranjeros, el Artículo 65 trata de las “Personas apátridas nacidas en el exterior”, para las cuales se determina que “deberán presentar la solicitud para el reconocimiento de la condición de persona apátrida ante el Ministerio de Relaciones Exteriores” (Congreso de Colombia, 2021, Artículo 65) y que el procedimiento deberá ser reglamentado por dicha entidad; mientras se lleva a cabo dicho proceso de reconocimiento, el Estado garantizará a la persona solicitante su identificación y permanencia temporal en Colombia. Al momento de reconocer su condición de apátrida, le será entregado un documento de viaje “en el cual se

estampará una visa de residente para su identificación y regularización” (Artículo 65); después de 1 año de permanecer domiciliada en Colombia, dicha persona podrá acceder al proceso de naturalización habilitado por el Ministerio de Relaciones Exteriores. El Parágrafo único de este artículo estipula que las niñas, niños y adolescentes nacidos en el exterior podrán llevar a cabo el mismo procedimiento, pero en el momento en que les sea reconocida su condición de apátrida, el Ministerio de Relaciones Exteriores les concederá la nacionalidad por adopción.

El Artículo 67 de la misma Ley 2136 establece el caso de las personas apátridas nacidas en Colombia, donde apunta a simplificar la legislación previamente existente. De inicio, es la Registraduría la que se supone detecta dicha situación y remite la solicitud de reconocimiento de la condición de apátrida al Ministerio de Relaciones Exteriores quien “expedirá acto administrativo mediante el cual determinará si el solicitante se encuentra en situación de apatridia.” (Congreso de Colombia, 2021, Artículo 67) Con base en dicho acto administrativo, se reconoce la condición de apátrida del menor, la Registraduría Nacional del Estado Civil reconocerá la nacionalidad colombiana de esta persona en los tres meses siguientes a la comunicación del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Como se ve, la Ley tiende a volver sencillo todo el entramado de normas y actos administrativos que hasta la fecha han complejizado la situación de las personas apátridas y puesto en riesgo su situación jurídica. Sin embargo, el gran problema de esta legislación es que ha quedado pendiente la reglamentación de los procedimientos y requisitos para el reconocimiento de la condición de apátrida y el posterior acceso a la nacionalidad. Por ejemplo, el artículo 67 especifica que “el procedimiento y requisitos para este efecto serán reglamentados por la Registraduría Nacional del Estado Civil” (Congreso de Colombia, 2021, Artículo 67), con lo que nuevamente la

reglamentación de los procedimientos para desarrollar estas medidas y con ellas reducir el riesgo de apatridia o atender la situación de aquellas personas que se encuentran en dicha condición, queda al arbitrio de los funcionarios de ambas instituciones. Hay que recordar que el requisito de presentación de la Visa de Residente o Inmigrante como manera de demostrar el domicilio, por parte de los padres extranjeros de menores nacidos en territorio de Colombia, ha sido hasta el momento una de las principales barreras que agrava la problemática e impide acceder a alternativas de solución, y que todo ello surge de una interpretación particular de la norma, hecho que ha sido señalado y criticado por la Corte Constitucional.

## **2.5 Conclusiones**

Desde mediados del Siglo XX la comunidad internacional ha avanzado en un marco de reconocimiento de la problemática de la apatridia y acuerdos en torno a las acciones que deben tomar los Estados para avanzar en su supresión, todo ello materializado en las Convenciones de 1954 y 1961. El Estado colombiano llegó tardíamente a tomar parte de dichos instrumentos internacionales, pues los suscribió hasta la segunda década del Siglo XXI y con reservas, lo que da cuenta de una voluntad política limitada. Es de resaltar que dichas adhesiones se han dado en gran parte gracias al liderazgo de agencias de Naciones Unidas como la ACNUR que ha jugado un papel central en la promoción de medidas activas por parte de Colombia frente a la creciente problemática en su territorio.

Las Convenciones internacionales frente a la apatridia se orientan hacia la construcción de marcos normativos en los Estados nacionales que implementen soluciones de fondo a la problemática, lo que lamentablemente no se corresponde con la actuación de Colombia que posteriormente a la promulgación de la Constitución Política de 1991 emite normativas desde

diversas instituciones con orientaciones diversas las cuales complejizan el acceso a soluciones por parte de las personas en riesgo de apatridia. Además, se ha observado que las normativas y actos administrativos demandan el cumplimiento de requisitos imposibles de cumplir por parte de las personas que migran en situación irregular y llegan al territorio de Colombia en condición de vulnerabilidad.

Colombia ha adoptado soluciones temporales, limitadas en tiempo y alcance poblacional para la problemática de la apatridia, como se pudo observar en la Resolución 8470 de la Registraduría y la Ley 1997 de 2019. Dichas medidas han sido objeto de críticas por la disparidad en los períodos de tiempo que cubren y por la exclusión de su beneficio a los menores de padres de origen distinto al de Venezuela. Se evidencia una visión inmediatista y limitada del Estado colombiano respecto a la migración y la complejidad de problemáticas que se vinculan a ella, sin mencionar la poca importancia que tiene la apatridia en su andamiaje institucional.

La respuesta institucional de Colombia ante la apatridia ha sido limitada, pues aunque el “Proyecto Primero la infancia” se valora positivamente de cara a la necesidad de atender una coyuntura puntual como es la generada por el aumento de la migración de origen venezolano, no se puede dejar de lado el llamado de la Corte Constitucional a cumplir los deberes internacionales y constitucionales en cuanto a la protección del derecho a la nacionalidad de las niñas, niños y adolescentes en riesgo de apatridia. Finalmente, la reciente Ley de la “Política integral migratoria del Estado colombiano – PIM” plasma una intencionalidad de simplificación, pero deja un profundo vacío al quedar pendiente la reglamentación de los procedimientos para reconocer la condición de apátrida y el acceso a la nacionalidad por parte de las personas en dicha situación.

### **Capítulo 3. Lineamientos Para la Atención de la Apatridia en Colombia**

En los capítulos precedentes se realizó una aproximación a las condiciones de vida de la población apátrida en Colombia, con lo cual se generaron elementos para una caracterización de la cuestión y las personas que se encuentran en dicha condición o tienen riesgo de llegar a ella. Así mismo, se examinaron las labores desarrolladas por las tres principales instituciones encargadas en Colombia de funciones constitucionales y legales relacionadas con la migración y el tratamiento a la apatridia. Todo ello para enmarcar la generación de una propuesta de lineamientos hacia la toma de acciones que ofrezcan mejores condiciones para la atención de la problemática señalada y en especial la protección de los derechos humanos frente a dicho contexto.

En las primeras indagaciones acerca de la apatridia, se identificó que en Colombia hay un vacío muy grande en el estudio de dicha situación. Ahora bien, si el diagnóstico del problema es deficiente o inexistente, es decir que el Estado no tiene un conocimiento adecuado de la situación, era de esperarse que las acciones desarrolladas por el Estado colombiano fueran muy limitadas o nulas, con lo que se hace necesario llevar a cabo una primera experiencia de generación de propuestas en torno a cómo mejorar la gestión institucional que hace Colombia frente a la población apátrida. En la actualidad no existe en Colombia un procedimiento para el reconocimiento y acompañamiento a las personas apátridas, según lo han reportado instituciones como el Ministerio de Relaciones Exteriores de la manera como se ha evidenciado en el presente trabajo.

En consecuencia, en el presente capítulo se aborda la cuestión de cómo construir unos lineamientos acordes al diagnóstico ya realizado y que contribuyan a poner en práctica los postulados del derecho internacional de los Derechos Humanos. Para ello, se han identificado las

directivas internacionales emitidas por la Organización de Naciones Unidas y algunas conferencias internacionales realizadas en este tema, las cuales han sido suscritas por el Estado colombiano como un primer paso en su compromiso hacia la erradicación global de la apatridia. Así mismo, se revisaron experiencias internacionales en relación con programas, medidas gubernamentales y proyectos para la prevención, tratamiento y erradicación de la apatridia. Por último, se estructuró un conjunto de objetivos, principios y lineamientos para la generación de mejores condiciones institucionales en el Estado colombiano de cara a la necesidad de atender los compromisos internacionales que éste ha asumido con la adhesión a diferentes instrumentos de protección en el tema.

### **3.1 Directivas internacionales sobre la apatridia**

Si bien el marco general de actuación gubernamental frente a la apatridia lo confieren las Convenciones de 1954 y 1961 de la Organización de Naciones Unidas (ONU), en lo reciente, el Plan de Acción Mundial para acabar con la apatridia, liderado por la misma ONU es la herramienta más actual a escala global. Este instrumento, impulsado por ACNUR y cuyo diseño contó con la participación de diferentes Estados y organizaciones de la sociedad civil, delineó una serie de acciones orientadas para dar término a la apatridia en el mundo en el período del año 2014 al 2024. Dicho conjunto de medidas se orienta a dar solución a las situaciones ya existentes de apatridia, prevenir el surgimiento de casos nuevos y dar mayor protección a las personas en condición de apatridia en todo el mundo (ACNUR, 11 de noviembre de 2020).

El Plan de Acción comprende 10 actividades de las cuales consideramos necesario resaltar las número 1, 2, 3, 4, 6 y 7, de acuerdo al contexto de Colombia y los propósitos del presente trabajo, orientado a proponer un protocolo base para la atención de esta población. Esto, debido a

que la acción 5 corresponde a medidas frente a la apatridia en casos de sucesión de Estados, la 8 se relaciona con el acceso de documentos de nacionalidad para aquellas personas que ya la tienen reconocida, la 9 trata sobre la vinculación de los Estados a las respectivas Convenciones de Naciones Unidas y la 10 se orienta a la producción de datos respecto a la apatridia. Este último elemento coincide con los hallazgos hechos por nuestra investigación en los primeros capítulos, en donde se evidencia el total desconocimiento que tienen las instituciones del Estado colombiano frente a la manera como se da el fenómeno en el territorio nacional, así como cierta falta de voluntad política por parte de los entes tomadores de decisiones para desarrollar políticas relacionadas con esta cuestión.

La Acción 1 del Plan Mundial de ACNUR (como se conoce comúnmente al Plan de Acción Mundial para acabar con la apatridia) se denomina: “resolver las principales situaciones existentes de apatridia” (ACNUR, 2014a). En el año 2013, fecha de expedición del Plan de Acción, ACNUR reconocía 20 casos de mayor importancia en todo el mundo, en donde destacaban República Dominicana, Costa de Marfil, Myanmar, Tailandia y Letonia (ACNUR, 2013), y a los cuales se recomienda prestar especial atención mediante la implementación de reformas legales que faciliten el acceso a la nacionalidad o reconocimiento de la misma para poblaciones que han permanecido excluidas de este derecho durante largos períodos de tiempo. En el momento en que se construyó el Plan de Acción Mundial no había ocurrido en Colombia el aumento del flujo migratorio proveniente de Venezuela, situación que como se ha dicho arranca en el año 2016; esta recomendación es importante para mejorar los procesos institucionales mediante los cuales las personas acceden a la nacionalidad, tomando en consideración las condiciones de vulnerabilidad y las carencias que presenta la población apátrida o en riesgo de serlo.

La Acción 2 se denomina “Asegurar que ningún niño nazca apátrida” y parte de reconocer que aproximadamente 70 mil niñas y niños nacían anualmente en el seno de la población apátrida en distintos lugares en el mundo. Una de las metas fijadas en este componente, define que para el año 2024 ningún Estado en el mundo carecería de leyes para dar la nacionalidad a niñas y niños nacidos en su territorio o de origen desconocido (expósitos) Por tanto, la esencia de esta acción implica decisiones de fondo por parte de los Estados con el fin de otorgar la nacionalidad a aquellas niñas y niños que habiendo nacido en su territorio de ninguna otra manera pudieran acceder a la nacionalidad. La recomendación del Plan es precisa al afirmar que “los Estados necesitan establecer si los niños nacidos en el territorio cuya nacionalidad no es clara, han adquirido la nacionalidad de otro Estado”, con lo que se traza una directriz precisa en la atención inicial que deben recibir estas personas (ACNUR, 2014a, p.10) A juicio de ACNUR, los Estados cuentan con elementos de apoyo en la Convención sobre los Derechos del Niño, la cual ha sido reconocida por la mayoría de naciones del mundo.

La Acción 3 es denominada “Eliminar la discriminación de género en las leyes de nacionalidad” y parte del reconocimiento de que un grupo 60 naciones para el año 2014 tenían normativas que impedían que las mujeres traspasen la nacionalidad a las hijas e hijos de la misma manera que lo pueden hacer los hombres o disfruten de este derecho en igualdad de condiciones para ambos géneros. Estos casos son de especial importancia para ACNUR pues en muchas situaciones de migración irregular o desplazamiento por causas de violencia, las mujeres quedan al frente el grupo familiar sin poder contar con sus parejas hombres para completar el proceso de reconocimiento de la nacionalidad de sus hijas e hijos. El Plan de Acción recomienda entonces implementar reformas en todo el mundo orientadas a que los marcos normativos de acceso a la nacionalidad ya no contengan más disposiciones de trato diferencial en detrimento de los derechos

de las mujeres, situación que guarda especial relación con el cumplimiento de los objetivos de la Convención para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW). En el caso de Colombia, si bien las normativas no implican desventajas en contra de las mujeres, sí es necesario considerar el enfoque de género dentro de los mecanismos de atención a la población apátrida, pues hay que tener en cuenta el crecimiento de la xenofobia ligada a la expansión de estereotipos y violencias contra las mujeres migrantes y sus familias.

La Acción 4 se nombra como “Prevenir la denegación, pérdida o privación de la nacionalidad por motivos discriminatorios”, donde destaca que para el año 2013 existían 20 naciones que contaban con normativas las cuales permitían quitarle la nacionalidad a una persona o negársela con base en criterios discriminatorios, de tipo racial, étnico, religioso, político, social o lingüístico. Por eso, el Plan de Acción llama a que los Estados deroguen toda ley o disposición que conduzca a los tipos de discriminación mencionados u otros, a la hora de acceder a la nacionalidad. Pero ello debe ir acompañado de facilitar canales para la denuncia y actuación de las autoridades judiciales con carácter sancionatorio y sobre la base de herramientas jurídicas antidiscriminación en sus constituciones nacionales. Este elemento, también marca un derrotero para el caso de Colombia, pues como ya se ha señalado, las tendencias a la xenofobia parecen haber aumentado a raíz de la migración de origen venezolano situación que puede expresarse a la hora de poner en práctica mecanismos de acceso a la nacionalidad por parte de persona apátridas.

La Acción 6 corresponde a “Conceder estatuto de protección a los migrantes apátridas y facilitar su naturalización”, lo que se materializaría en procesos institucionales destinados a expedir estatutos legales para los apátridas que faciliten su residencia, aseguren sus derechos fundamentales y conduzcan a su naturalización en los casos que así lo desee esta población. Esta

medida parte del establecimiento de mecanismos adecuados para identificar como apátridas a aquellas personas que estén en dicha condición, pero requiere más que el simple reconocimiento por lo que el Plan de Acción llama a cumplir “el régimen para la protección de los derechos de las personas apátridas” (ACNUR, 2014a, p.16) el cual está específico en la Convención de 1954. Para el caso colombiano, hay que señalar que las mismas instituciones reconocen la ausencia de procedimientos para el reconocimiento de los Apátridas (Respuesta a derecho de petición presentado con ocasión de la presente investigación, en Ministerio de Relaciones Exteriores, 20 de junio de 2014, p.2)

La Acción 7 habla de “Garantizar el registro de nacimientos para prevenir la apatridia” pues se considera que, si las instituciones dificultan este proceso, existe un riesgo alto de apatridia al no poder demostrar la vinculación de las niñas y niños recién nacidos con un Estado. Las niñas y niños sin registro de nacimiento no pueden demostrar su lugar de origen ni quiénes son sus familiares, en especial sus tutores, por lo que están expuestos en general a una serie de riesgos para sus derechos y de manera más contundente en contextos migratorios. La intención es simplificar los procedimientos de registro, hacerlos accesibles a todas las personas indistintamente de su condición social, lo que implica factores económicos relacionados con el costo de dichos procedimientos, todo lo cual se ha explicado como “el registro de nacimientos debe ser libre, asequible y no discriminatorio.” (ACNUR, 2014a, p. 19)

Como se puede observar, estas acciones pueden ser tomadas en consideración en el momento de diseñar los lineamientos para un protocolo de atención a la apatridia en Colombia, en las condiciones específicas en que se presenta este fenómeno en el territorio nacional. Pero otra herramienta adicional que es necesario tomar en consideración es la Declaración y Plan de Acción

de Brasil. Estos documentos fueron expedidos en el año 2014 con ocasión de los 30 años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados en donde 31 Estados de Latinoamérica y el Caribe se comprometieron con seis áreas de intervención y un conjunto de programas frente a la población refugiada, desplazada y apátrida en la región.

Bajo el nombre “Un Marco de Cooperación y Solidaridad Regional para Fortalecer la Protección Internacional de las Personas Refugiadas, Desplazadas y Apátridas en América Latina y el Caribe” la Declaración de Brasil reitera el compromiso con el Plan de Acción Mundial y remarca la importancia de avanzar en políticas que faciliten el acceso de las personas apátridas a documentos de identidad “sin mención ni referencia a la condición de la persona para promover la integración local” (ACNUR, 2014b, p.5), con la intencionalidad de promover la naturalización de estas personas y darles un trato hospitalario y no discriminatorio. El capítulo 7 del Plan de Acción de Brasil se dedica exclusivamente a la apatridia y reúne ocho recomendaciones específicas para avanzar en la meta de erradicar definitivamente la apatridia en la región para el año 2024.

De ese conjunto de acciones frente a la apatridia contempladas en el Plan de Acción de Brasil, es necesario resaltar la número 2 que orienta “la armonización de la normativa y práctica interna sobre nacionalidad con los estándares internacionales.” Así mismo, la Acción 3 apunta a la simplificación de los procedimientos administrativos de atención a la población apátrida y garantizar que lleguen a zonas rurales donde se asientan en muchos casos grupos de apátridas o en riesgo de serlo. La Acción 4 coincide con el Plan Mundial en lo que tienen que ver con el establecimiento de “procedimientos efectivos para determinar la condición de apátrida” (ACNUR, 2014b, p. 17)

Por otra parte, la Acción 5 propone el establecimiento de regulaciones relacionadas con la situación migratoria de las personas apátridas, la posibilidad de que estos accedan a documentos de identidad y en general a operativizar los mecanismos contemplados en los tratados internacionales para la protección de los derechos de las personas apátridas. La Acción 6 también remarca la necesidad de facilitar la naturalización de las personas apátridas, mientras que la Acción 7 remarca en aspectos de costos y otras facilidades para el registro tardío de aquellas personas que viven en zonas alejadas, fronterizas o de difícil acceso.

En el desarrollo del presente trabajo de investigación se recopiló el testimonio de Maha Mammo, una mujer que estuvo en condición de apátrida debido a dificultades con la legislación de su país de origen en cuanto al reconocimiento del matrimonio entre personas de distintos credos religiosos, así como con la imposibilidad de las mujeres de heredar su nacionalidad a sus hijas e hijos (BBC Brasil, 6 de octubre de 2017) En la actualidad, Mammo es reconocida a nivel internacional como una activista en favor de la población apátrida y valora que los 10 puntos del Plan de Acción de Brasil contribuyen a la eliminación definitiva de la apatridia:

Hay un Plan de Acción que lo debe aplicar cada país y allí están las cosas que tienen que cambiar y adaptar, este plan son 10 puntos que ACNUR ya tiene. Esos 10 puntos cada país debe adaptarlos, entonces incluye crear la definición de qué es una persona apátrida, crear mecanismos de aceptar a la persona apátrida, el reconocimiento de la apatridia, después facilitar la naturalización porque el objetivo es el tema de la naturalización que uno tenga una nacionalidad esa es la meta, entonces está muy claro que si a un país llega un apátrida y lo acepta la ayuda que le puede brindar ese país es darle la nacionalidad. (Entrevista a Maha Mammo en Guevara, 2021)

En consecuencia, las directrices del Plan de Acción de Brasil contribuyen a precisar acciones pertinentes al contexto de los países de América Latina y el Caribe en las que se evidencia un interés por considerar aspectos diferenciales de tipo territorial, económico y social que pudieran constituir barreras adicionales para el acceso de la población apátrida a soluciones duraderas que contribuyan a salvaguardar sus derechos. Por estas razones, Mondelli (2015) en su estudio “La erradicación de la apatridia en América”, concluye que la estrategia adoptada por los estados de América Latina se fundamenta en tres bases, como son la prevención, protección y solución para las situaciones de apatridia presentes en el continente, y que después de tres años de avances en la ejecución del Plan de Acción de Brasil se registra un marco constitucional basado en la protección de los derechos fundamentales, pero subsisten situaciones sin atención que todavía evidencian grandes vacíos en cuanto a la superación de la apatridia.

## **3.2 Tratamiento internacional a la apatridia**

### ***3.2.1 Brasil***

Susmann (2019), desarrolló una investigación acerca de las experiencias de tratamiento a la apatridia en Brasil, Costa Rica, República Dominicana, Chile, Bahamas y Barbados. Dicho trabajo se realizó desde el enfoque de las Relaciones Internacionales y ubicó los instrumentos, normativas, instituciones y procedimientos desarrollados por dichas naciones en el manejo de la apatridia. También caracterizó las principales causas de esta problemática, en los países señalados, donde se identificó una amplia variedad de situaciones como conflictos en las legislaciones referidas a la nacionalidad, dificultades en el proceso de registro civil de nacimiento, y algunos casos de discriminación en contra de minorías y mujeres.

En el estudio de referencia destaca el caso de Brasil como un modelo referente reconocido por ACNUR en relación con la generación de soluciones a la apatridia. La causa que estaba generando la apatridia en este país, se retrata en el caso de Irina Lyda Veiga Alves quien había nacido en Ginebra (Suiza), hija de una mujer brasileña, la cual solicitó al consulado de Brasil en ese país que le fuera reconocida la nacionalidad a su hija, pero obtuvo la respuesta de que “debido a una enmienda constitucional de 1994, los niños hijos de brasileños nacidos en el exterior no obtendrían la nacionalidad automáticamente” (Susmann, 2019, p. 50) La situación de apatridia en la que entró Irina se generó debido a un cambio en la legislación mediante el cual Brasil aplicaría solamente el principio de *ius solis*, mientras que Suiza aplicaba exclusivamente el de *ius sanguinis*.

La organización “Brasileirinhos apátridas” reporta que entre los años 1994, año de la enmienda constitucional, y 2007, año de la reforma que corrigió el problema, nacieron en el exterior unas 200 mil niñas y niños que quedaron en condición de apatridia. El cambio generado en las leyes de Brasil obligó a los padres y madres brasileños de hijas e hijos nacidos en el exterior, a que previamente al reconocimiento de la nacionalidad de sus hijos, éstos residieran una cierta cantidad de tiempo en territorio nacional. Además, el trámite de nacionalidad debía hacerse en el territorio nacional de Brasil, todo lo cual desencadenó todo un movimiento de exigencia al Estado de Brasil por soluciones a la situación de las niñas y niños nacidos en el exterior y que se denominó “Brasileirinhos apátridas” (<http://brasileirinhosapatridas.org/>)

En el año 2007, gracias a la presión mundial encabezada por el movimiento de personas afectadas por la apatridia, se llevó a cabo en Brasil una enmienda constitucional. Esta nueva modificación permitió que las hijas e hijos de brasileños que nacieran en el exterior, accedieran al reconocimiento de su nacionalidad “con solo presentarse en dependencia brasileña competente

(sin necesidad de ir a residir a Brasil), como lo son las embajadas y consulados brasileños en el exterior” (Susmann, 2019, p. 53). Y adicionalmente, la medida consideró a las hijas e hijos de personas brasileñas nacidos en el exterior desde el año 1994 hasta el 2007 que fueron afectados por los cambios legislativos de 1994 y que quedaron en condición de apatridia (Congreso Nacional de Brasil, 2007). De esta manera, la solución al problema de la apatridia, por parte de Brasil, fue entrar a aplicar el principio de *ius sanguinis* al tiempo que el de *ius solis*, con lo que se habilitaron opciones legales para suprimir el riesgo de apatridia que se estaba generando desde 1994.

En línea con los anteriores ajustes, Susmann (2019) llama la atención sobre la Ley de Migraciones expedida por Brasil en el año 2017, la cual, a su juicio, supera la antigua visión militarista de la migración, en la cual se veía a las personas extranjeras como amenazas para la seguridad nacional. Su valoración es contradictoria con la desarrollada por Gogol (2021), quien al revisar las políticas migratorias expedidas por Argentina y Brasil entre los años 2017 y 2019, concluye que se profundiza la securitización de las migraciones, el reforzamiento de las fronteras territoriales y el tratamiento policial a los grupos de migrantes a quienes se considera como sospechosos. Pero al margen de esta divergencia en el análisis de fondo a las políticas mencionadas, Susmann (2019) destaca el tratamiento que recibe la población apátrida, gracias a que logra una desburocratización y simplificación de los procesos para que los apátridas se naturalicen.

Desde entonces, a una persona apátrida, que haya sido reconocida como tal, las instituciones deben concederle una residencia temporal y facilitarle su proceso de naturalización. Además, resulta interesante el manejo diferencial que se da al proceso, pues parte de considerar la posibilidad de que la persona apátrida carezca de medios económicos, lo que se ha visto que es

muy frecuente en la caracterización de la apatridia en todo el mundo, por lo que las personas que se considere sin condiciones para cubrir los costos del procesos, puede declararse en “condición de hiposuficiencia económica” (Susmann, 2019, p. 54), posterior a lo cual quedará libre de todo cobro o impuesto que se pudiera generar. Este análisis es reforzado por los reconocimientos que hizo la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a la expedición de la Ley de Migración de Brasil, la cual describe el nuevo mecanismo de protección de las personas apátridas, que, a juicio de la Comisión, muestra un enfoque de migración que propende por el disfrute de derechos de la población migrante. (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 16 de junio de 2017)

El gobierno de Brasil habilitó un canal por internet para la explicación completa del procedimiento a seguir para el reconocimiento de la condición de apatridia. La página oficial del gobierno contempla una sección de servicios que incluye un aparte dedicado al trámite de la apatridia, bajo la denominación “Obter reconhecimento da condição de apátrida”. El portal realiza una explicación del servicio e informa las condiciones para utilizarlo, las que de acuerdo a la ley son: que la persona no sea considerada nacional por ningún Estado de acuerdo a la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954, residir en Brasil y no tener antecedentes criminales en los países donde residió en los últimos 5 años.

El primer paso en el procedimiento consiste en el envío de la petición, para lo cual la persona solicitante debe llenar un formulario de datos personales referidos al país de nacimiento, familiares, y las motivaciones para presentar la petición. Los documentos requeridos en esta etapa son: comprobante de domicilio en Brasil o declaración escrita; documentación que pruebe que es apátrida; y certificaciones que demuestren que la persona no tiene ningún antecedente penal en los países que residió en los últimos 5 años. A través de la página web se habilita un canal digital para

la entrega de la petición y los documentos, los cuales son revisados por la Policía Federal y establece una cita para que la persona se acerque a sus instalaciones a la toma de datos biométricos y presentación de los documentos originales. La cita con la Policía Federal corresponde al segundo paso e implica que la persona solicitante esté atenta de notificaciones en la dirección física y de correo aportadas (Governo do Brasil, 3 de diciembre de 2021).

El tercer paso del proceso está a cargo del Departamento de Migración, el cual analiza la documentación y toma la decisión final acerca de si reconoce a la persona como apátrida. Durante esta etapa, la persona puede complementar la documentación entregada, para lo que sigue siendo fundamental la atención a los canales de notificación físico y de correo electrónico. El proceso finaliza con el cuarto paso, consistente en la publicación en el Diario Oficial de la Unión acerca de la decisión tomada y su posterior notificación a la persona interesada, la cual podrá acercarse a la unidad de la Policía Federal más cercana a su lugar de residencia para recibir el documento de Registro Nacional de Migración y la cédula de identificación.

A lo largo de todo el proceso es fundamental el acceso de la persona que hace la solicitud a medios digitales para la revisión de las páginas web y el correo electrónico, lo que puede ser en ciertas situaciones un elemento de exclusión, pues, aunque el proceso pueda ser gratuito, por carencia de medios económicos del apátrida, el acceso a internet y equipos de cómputo no está asegurado e incluso en algunas zonas rurales puede ser muy limitado. La brecha digital que afecta a la población migrante ha sido estudiada en España, con hallazgos como que existen dificultades de acceso y conexión para los migrantes debido a la precariedad económica que les caracteriza lo que profundiza el ciclo de exclusión (Círez , Domínguez & López, 2019. p.19). Así mismo, Calvo (2020) encontró entre la población migrante de origen africano que llega a Vitoria-Gasteiz

(España), que persisten distintas formas de exclusión social en el acceso a los entornos digitales debido a los impedimentos para el acceso a tecnologías, servicios de conexión y disparidades en las habilidades para el aprovechamiento del internet.

De acuerdo al testimonio de Maha Mammo, Brasil se ha constituido en un referente internacional en lo que tienen que hacer los Estados para ayudar a la población apátrida a salir de su situación. En su experiencia, esta activista reconoce cómo la nueva Ley de Migración de Brasil, del año 2017, generó un tratamiento adecuado a las personas apátridas que llegaban a dicho país. Desde su punto de vista, el reconocimiento de que existe la apatridia, su definición en la ley y el establecimiento de un procedimiento de atención, fueron los elementos clave para que en la actualidad Brasil sea un ejemplo mundial:

el primero el reconocimiento de apatridia con una nueva Ley de Migración en Brasil que tiene un capítulo completo que habla sobre apatridia, lo primero para usted abordar un problema es definir el problema, la Ley de Brasil no tenía una definición de la apatridia, no existía en la historia de Brasil en las leyes, la primera cosa es colocar una definición de apátrida, de qué es una persona apátrida (Entrevista a Maha Mammo en Guevara, 2021)

Otro aspecto resaltado por Mammo es el procedimiento existente en la actualidad, para el cual, según su experiencia, el Ministerio de Justicia de Brasil cuenta con funcionarios dedicados a estudiar cada uno de los casos correspondientes a las solicitudes presentadas por personas que se consideran apátridas. Entonces, las instituciones brasileñas dedican capacidades a indagar las condiciones específicas de cada caso, así como las causas que llevaron a estas personas a quedar sin nacionalidad alguna. Posterior al reconocimiento, el objetivo de los apátridas es conseguir la

naturalización consistente en el reconocimiento de la nacionalidad, proceso que se ha agilizado gracias a los cambios legislativos implementados, según declara Mammo. Esta activista, explica las condiciones que tuvo que cumplir para surtir dicho procedimiento, y que coinciden con las ya explicadas en el examen a la legislación:

haber estado viviendo dos años en Brasil, vivir dos años en Brasil, tiene que hablar portugués, tiene que tener certificado oficial de que usted habla portugués, tiene que no tener antecedentes criminales, ninguno, tiene que haber sido reconocido como apátrida por parte de Brasil, todos esos son requisitos para usted aplicar para una naturalización, entonces entramos en un proceso de naturalización facilitado para los apátridas, es una agilización del proceso. Si cumples esos requisitos tienes que pedir la naturalización y documento de identificación, tiene que entrar en un estudio del caso en el Ministerio de Justicia. (Entrevista a Maha Mammo en Guevara, 2021)

Adicionalmente a lo ya expuesto frente al caso de Brasil, Susmann (2019) señala que la legislación apunta a generar unas garantías mínimas para el disfrute de derechos a las personas que presentan una solicitud y posiblemente se encuentren en condición de apatridia. La ley otorga un permiso de residencia temporal con el cual la persona tiene derecho a los siguientes beneficios: “la expedición de una cartera de trabajo provisional; la inclusión en el catastro de persona física; y la apertura de una cuenta bancaria en institución financiera supervisada por el Banco Central de Brasil” (Susmann, 2019, p.55) La ley establece que aquellas personas cuya petición sea negada, no sufrirán deportación hacia aquellos países donde su integridad o libertad se encuentren en peligro, y se aclara que el reconocimiento de la apatridia es una etapa que culmina con la naturalización, como ya ha explicado Maha Mammo.

### 3.2.2 Costa Rica

Costa Rica es otro de los países a analizar en lo que tiene que ver con el tratamiento a la apatridia. Para ello se toma como base el trabajo de González y Herrera (2017) quienes analizan la legislación costarricense sobre la apatridia en el marco del derecho internacional de los Derechos Humanos. El estudio del caso parte de identificar que dicho país aplica los principios de *ius solis* y *ius sanguinis* en el reconocimiento de la nacionalidad contemplados en la Constitución Política de ese país y en la Ley de Opciones y Naturalizaciones y el Reglamento relativo a los trámites, requisitos y criterios de resolución en materia de naturalizaciones.

El Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto es una de las instituciones del orden nacional que en el caso de Costa Rica interviene en el manejo de la apatridia, al cual le corresponde liderar la política exterior del Estado, los asuntos internacionales por lo que obra como Cancillería. González y Herrera (2017) identifican a la Asociación de Consultores y Asesores Internacionales de Costa Rica (ACAI) como actor clave en el caso en mención, la cual promueve la protección de las personas refugiadas, peticionarias de asilo o migrantes en condiciones irregulares, dentro lo cual ha prestado gran atención a la población apátrida; del mismo modo, destacan el Servicio Jesuita para Migrantes y la Sociedad Hebrea para la Ayuda al Inmigrante, las cuales también contribuyen a brindar una atención integral a las personas migrantes.

De acuerdo con González y Herrera (2017), la Ley General de Migración y Extranjería de 2009 asume la normativa internacional como lineamiento para el tratamiento de la apatridia y la asimila “como una categoría migratoria especial” (p.64) (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 2009) Con base en este reconocimiento, las personas que se encuentren en dicha condición pueden entrar y mantenerse en Costa Rica previa autorización de la Dirección General

de Migración y Extranjería. Todos estos procedimientos están regulados por el Decreto 39620 expedido por la Presidencia de la República y especifica el “Reglamento para la declaratoria de la Condición de Persona Apátrida”. González y Herrera (2017) consideran que dicha reglamentación se orienta claramente hacia la protección de los derechos de las personas apátridas en el territorio nacional, pero también insta a que, si se ha dado su reconocimiento, dicho acto sea respetado por los demás Estados del mundo, con lo que se evidencia una preocupación por el respeto de la integridad de estas personas en el ámbito internacional, como ningún otro país lo había demostrado.

Un buen número de casos de apatridia en Costa Rica se presentaban debido a que la comunidad indígena Ngäbe Buglé residente en territorio de Panamá regularmente se desplazan a trabajar en la zona sur de Costa Rica en actividades económicas agrícolas, y en dichas temporadas nacían algunas de sus hijas e hijos, quienes no eran registrados por haber nacido en territorios rurales muy apartados pertenecientes a Costa Rica. Para Susmann (2019) este pueblo indígena se mueve con libertad por su territorio ancestral, para lo cual no importan las fronteras nacionales, y la falta de presencia institucional llevaba a que los recién nacidos no fueran registrados: “por distancia, por su situación económica o por costumbre la realidad es que los nacimientos no estaban siendo registrados, exponiendo a esos niños a riesgo de apatridia” (p.60)

La respuesta del Estado de Costa Rica frente a esta situación fue la implementación del Proyecto “Chiríticos” dirigido niñas y niños costarricenses cuyos padres eran panameños. Lerici (2019) analizó la normativa costarricense en lo que tiene qué ver con la apatridia y concluye que este proyecto se diseñó con un enfoque de inclusión territorial de manera que el pueblo Ngäbe

Buglé puede realizar el registro de sus hijas e hijos con condiciones muy flexibles y de fácil acceso gracias a las visitas de funcionarios del Tribunal Supremo de Elecciones a territorios alejados:

El Proyecto Chiriticos del TSE ha venido a flexibilizar los requisitos para los grupos indígenas Ngäbe-Buglé lo cual permite que estos pueblos realicen los procedimientos de registro en el lugar en el cual se encuentran por medio de las giras realizadas por funcionarios en brigadas móviles a las fronteras. El Proyecto Chiriticos también ha facilitado el otorgamiento de documento de identificación, tanto para mayores como para menores de edad. (Lerici, 2019, p.142)

El Proyecto “Chiriticos” es una acción que ha logrado reconocimiento internacional para Costa Rica, con el cual se ha marcado un referente, pero está dirigida a un grupo poblacional con alto riesgo de apatridia. Por eso, el Estado costarricense no se limitó a su ejecución, sino que implementó el Reglamento para la para la declaratoria de la condición de apatridia, el cual deja claramente definido al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto como autoridad para la atención de las solicitudes y estudio de casos, de manera análoga a como lo hace Brasil. Los casos que se atenderán bajo esta norma pueden ser identificados por las autoridades migratorias las cuales tienen por ley la obligación de notificar al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto acerca de la existencia de potenciales solicitantes de reconocimiento como apátridas, lo que es una garantía de protección ante situaciones en las que las personas afectadas por la apatridia no se encuentran en condiciones de interponer una solicitud o desconocen el derecho que tienen a ella:

En caso de que las autoridades migratorias en frontera identifiquen a un potencial solicitante de la condición de apátrida, lo notificarán de inmediato a la Dirección Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto quien procederá a realizar una entrevista previa y en caso de ser procedente la apertura del respectivo expediente para

el inicio del procedimiento. (Presidencia de la República de Costa Rica, 2016, Artículo 9)

Dentro del proceso contemplado por el reglamento, el Estado garantizará la entrega de información en un idioma que pueda entender, para lo cual se buscará el apoyo de ACNUR, esto con el fin de garantizar el acceso de la persona migrante a información completa con la cual pueda tomar decisiones, ejercer su autonomía y conocer sus derechos y deberes. Este elemento del idioma es muy importante, pues en diversos casos la imposibilidad de comunicación ha representado un factor de vulneración, exclusión y grave riesgo para los derechos de las personas apátridas. Van der Laet (2017) estudió la migración como determinante social de la salud en Chile y encontró que el idioma es un factor individual que incide en la situación de la población migrante pues su desconocimiento se vuelve una barrera importante para solicitar apoyo y acceder a servicios de salud o información. Así mismo, el testimonio de Maha Mammo da cuenta de los riesgos que enfrenta una persona migrante en condición irregular por carecer de medios para comunicarse, al relatar las circunstancias en las cuales fue muerto su hermano en Brasil por unos asaltantes:

Después de un año de que yo, mi hermana y mi hermano, que vivían en Brasil mi hermano murió como apátrida con 26 años, él fue detenido por personas con armas que le iban a robar el reloj y su cartera, él no hablaba portugués, no entendía qué era lo que querían estas personas, ellos querían el reloj y la cartera, él murió como apátrida (Entrevista a Maha Mammo en Guevara, 2021)

Dentro del proceso de reconocimiento regulado por el reglamento costarricense, se contempla un período de quince días hábiles para que la Dirección General de Migración y

Extranjería emita un documento provisional que identifique a la persona como peticionaria (Presidencia de la República de Costa Rica, 2016, Artículo 12) La entrega de esta documentación es una garantía para las personas apátridas, pues gozan de un reconocimiento temporal ante el Estado, las instituciones y la sociedad, mientras se lleva a cabo el trámite, con lo que se elimina el riesgo de quedar sin acceso a algún tipo de documento que le identifique y permita acceder a servicios sociales básicos como salud o educación. Además, a los 2 años de haber iniciado esta diligencia, la persona puede optar por la naturalización que como en el caso de Brasil sería estudiada y concluiría en el acceso a la nacionalidad con la respectiva identificación legal.

De acuerdo a la ley costarricense, el período máximo fijado para surtir el proceso es de 12 meses prorrogable hasta 24 meses y no tiene costo alguno. Como se ve, durante el tiempo que tarda el procedimiento, la persona solicitante goza de un conjunto garantías básicas las cuales están orientadas a salvaguardar los derechos humanos de los migrantes que no tienen resuelta su situación. Este aspecto le ha significado la distinción a Costa Rica como un país modelo en materia de tratamiento a la población apátrida. Faltan algunos aspectos por mejorar en lo relacionado con la agilidad de los trámites según González y Herrera (2017, p.127) pero la experiencia muestra que se han logrado cambios en la legislación siguiendo los lineamientos establecidos en las Convenciones de 1954 y 1961.

### ***3.2.3 Uruguay***

Mediante una nota pública, en el año 2018 ACNUR felicitó públicamente la adopción por parte de Uruguay de la Ley de Reconocimiento y Protección al Apátrida, pues la valoró como un adelanto en la “identificación, protección y resolución de la situación de las personas que no son reconocidas como nacionales por ningún Estado” (ACNUR, 23 de octubre de 2018) Para esta

entidad, las disposiciones de Uruguay van en el mismo sentido de las tomadas por Paraguay, con lo cual se configura un marco jurídico favorable al aseguramiento de los derechos humanos y acceso al proceso de naturalización de las personas que en condición de apatridia lleguen al territorio de este país. La Ley 19.862, aprobada por la Asamblea General del Senado y Cámara de Representantes, contempla una definición precisa acerca de lo que es un apátrida y los principios que fundamentan la atención de esta población, como la no devolución, el no rechazo en frontera y la unidad familiar, entre otros (Poder Legislativo de la República Oriental de Uruguay, 26 de octubre de 2018)

Según el análisis hecho por González y Herrera (2017) la legislación uruguaya también se apega a los tratados internacionales de la apatridia, los cuales toma como fundamento de todas sus disposiciones. Para Uruguay, las personas apátridas tienen el deber de cumplir con las normativas nacionales y no generar alteraciones en el orden público. Dentro de la reglamentación se da un espacio de primera importancia a la identificación de las personas que sean solicitantes del reconocimiento como apátrida o que estén a la espera de una respuesta por parte de la Comisión de Refugiados, que es la institución a la que se asignó la función de tramitar estas peticiones y velar por los derechos de los apátridas en este país.

El proceso en mención inicia con la solicitud que puede hacer las personas interesadas ante la Comisión de Refugiados, cualquier institución del nivel nacional o incluso las oficinas de ACNUR en Uruguay. La entrada de ACNUR en la cadena de atención a la población apátrida es una medida innovadora que refuerza las garantías pues se amplían las posibilidades de acceso a atención y acompañamiento, lo mismo que el hecho de que las peticiones se pueden instaurar por medio escrito u oral. Así mismo, el estudio de los casos, por parte de la Comisión de Refugiados,

tiene un plazo máximo de 90 días y adicionalmente la ley hace explícita la prevalencia de los derechos de las niñas y niños durante todo el procedimiento:

En caso de duda sobre la edad de la persona se estará a su declaración mientras no mediaren estudios técnicos y la correspondiente determinación por parte de autoridades competentes. Deberá prevalecer la defensa del interés superior del niño, niña o adolescente a lo largo de todas las instancias del procedimiento. (Poder Legislativo de la República Oriental de Uruguay, 26 de octubre de 2018, Artículo 34)

En el mismo aspecto de las garantías, también es importante resaltar la posibilidad que otorga esta ley uruguaya para acceder al derecho de intérprete, el cual queda expresado como el derecho a que cada persona sea entrevistada de manera individual, con la posibilidad de tener un intérprete y escoger el sexo de ambas personas, según sus preferencias (Poder Legislativo de la República Oriental de Uruguay, 26 de octubre de 2018, Artículo 34). Esta medida llama poderosamente la atención por materializar criterios de inclusión en lo relacionado con el idioma al tiempo que con el género. Frente a este último aspecto algunos estudios en el campo de los servicios de salud y asistencia jurídica han demostrado cómo se logra una mayor eficiencia en la resolución de problemáticas gracias a que las usuarias se sienten confiadas cuando tienen la posibilidad de escoger personal de su mismo género para ser atendidas (Cano, 2015; Mattioli, 2011)

Frente a la naturalización de las personas apátridas, la Ley de reconocimiento y protección al apátrida de Uruguay establece que las personas solicitantes podrán hacerse nacionales en los términos establecidos por la Constitución nacional. Sin embargo, se facilitan unas condiciones especiales para aquellas personas que tienen reconocimiento como apátridas, de manera que

puedan acceder a la naturalización de acuerdo a su situación particular ( Poder Legislativo de la República Oriental de Uruguay, 26 de octubre de 2018, Artículo 15) Las facilidades incluyen ser eximida de la obligación de probar la nacionalidad presentando pasaporte, ni tampoco tener que demostrar la legalidad de su ingreso al territorio nacional; igualmente, no se les obliga a aportar su registro de nacimiento, ni a apostillar la documentación emitida por instituciones de otro país y que sean presentadas en el trámite. Con todo ello, el reconocimiento como apátrida constituye un paso de suma importancia en la consecución de la nacionalidad por parte de aquellas personas apátridas que ingresan a Uruguay.

#### **3.2.4 En resumen**

Las tres experiencias hasta ahora revisadas se consideran enriquecedoras por aportar elementos acerca de la manera como las instituciones pueden adaptarse a las particularidades propias de la apatridia. Las experiencias de otros países, estudiadas por los investigadores citados en el presente apartado de este trabajo, no aportan nuevos elementos para la construcción de lineamientos protocolarios en la atención de la población apátrida. Es el caso, por ejemplo, de República Dominicana el cual es reseñado como uno de los países más problemáticos en todo el mundo, pues alberga una gran cantidad de población apátrida y no se han adoptado instrumentos legales o medidas orientadas a solucionar de fondo la situación, ni asegurar la protección de los derechos humanos de estas personas. Por el contrario, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2016) ha denunciado en reiteradas ocasiones que “las autoridades en República Dominicana han ido adoptando una serie de prácticas, normas y decisiones judiciales dirigidas a desnacionalizar a las personas nacidas en este país que descienden de migrantes haitianos.” Un caso similar ocurre con las Repúblicas de Bahamas y Barbados, las cuales hasta el año 2017

seguían teniendo constituciones discriminatorias donde las madres de dicha nacionalidad no podían heredar la nacionalidad a sus hijos, solamente el padre varón podía hacerlo.

Por tanto, de acuerdo a los casos analizados, basta resaltar lo importante que es la voluntad política de los gobiernos de cada país para ayudar en la generación de soluciones o por lo menos de unas garantías mínimas transitorias mientras las personas apátridas resuelven su situación. De aquí se desprende la importancia de la aplicación de principios como el de no devolución, no rechazo en frontera o la prohibición expresa de la discriminación, como lo muestra el ejemplo de Uruguay y lo contempla la Convención de 1954. Se necesita voluntad política para que los países del mundo contribuyan de manera unificada a la terminación de la apatridia, sabiendo que la prevención, atención a todos los casos y procura de la naturalización de los migrantes son algunos de los esfuerzos que deben implementarse por parte de los gobiernos; experiencias como la de Maha Mammo muestran la importancia de esta actitud gubernamental:

En mi caso Brasil ayudó mucho, fue decisión del país, Brasil es un país que ayuda mucho a la gente. No existe un pasaporte para los apátridas, pero la embajada de Brasil en Beirut quería ayudar, Brasil como país ayudó al cien por ciento. Para que yo saliera de Siria, Brasil emitió un “Travel Document”, porque había muchos sirios en aquella época que la casa se derrumbó, se quemó, no tiene documentos, son sirios, más no tienen documentos (Entrevista a Maha Mammo en Guevara, 2021)

El objetivo de los cambios en las legislaciones y su correspondiente aplicación en el funcionamiento de las instituciones gubernamentales, debe ser el de facilitar que las personas apátridas salgan de su condición. Brasil, Costa Rica y Uruguay han introducido modificaciones a sus reglamentaciones las cuales parten del reconocimiento de las personas apátridas como tal, para

a partir de allí brindar opciones para su posterior naturalización, es decir el acceso a una nacionalidad, con facilidades acordes a las características particulares de su situación. Es importante diferenciar entre el mecanismo del “*Travel Document*” que es una medida de emergencia a la cual las personas pueden acceder en caso de pérdida de sus documentos cuando se encuentran por fuera del territorio de su país, y los mecanismos que se han estudiado de reconocimiento de la apatridia, así como el proceso como tal para acceder finalmente a una nacionalidad. El objetivo final del tratamiento a la apatridia es que las personas puedan ser reconocidas como asociados de un Estado, es decir, ser ciudadanas; esto lo reitera Maha Mammo en el testimonio entregado:

TGE: Hay muchos países que no dan la nacionalidad, sino que dan un “Travel Document” o pasaporte de apátrida, que es una identificación que dice que eres apátrida y que puedes viajar a cualquier país si ese país acepta el documento, ¿crees que este “Travel Document” o documentos aún sigue vulnerando los derechos de los apátridas o está bien?

MM: No está bien porque ese pasaporte limita su derecho de ir y venir, entonces usted no es libre de ir y venir a donde usted quiera, usted no pertenece a un país, usted no es ciudadano, es un apátrida, entonces usted me está dando un documento que me dice que soy apátrida y yo lo recibo y digo “para qué” si yo no puedo ser libre. (Entrevista a Maha Mammo en Guevara, 2021)

Finalmente, es pertinente resaltar la importancia poner en práctica un enfoque diferencial a la hora de atender las solicitudes o brindar atención a la población apátrida. Como se ha observado, algunos países han tenido en cuenta las barreras de tipo económico, social, territorial y

lingüístico que pudieran impedir el acceso de los migrantes apátridas a servicios que brindan las instituciones. En el caso de Costa Rica, se han implementado brigadas que visitan los lugares más alejados de las zonas rurales de la frontera con Panamá, en donde hay una presencia institucional muy pobre y son muy marcadas las carencias de recursos físicos, económicos y tecnológicos. Así mismo, es necesario contar con garantías de comunicación, como personas intérpretes y traductoras, de manera que el apátrida acceda a información completa sobre sus derechos y deberes, todo ello de la mano de una cuidadosa atención con enfoque de género, como lo muestra la legislación uruguaya.

### **3.3 Obligaciones internacionales para la protección de derechos**

Los referentes internacionales estudiados anteriormente evidencian la importancia que han tenido las Convenciones de 1954 y 1961 sobre la apatridia, como soporte jurídico y ético a los esfuerzos gubernamentales en la materia. Las legislaciones que reconocen la apatridia y toman medidas para proteger a las personas que están en dicha condición, tiene como cimiento el interés por proteger los derechos humanos. La voluntad política es fundamental para avanzar en la implementación de cambios en las legislaciones y adopción de normas que reconozcan y brinden condiciones de especial protección a las personas apátridas, pero dicha voluntad sólo es la expresión de una creciente conciencia global acerca de la necesidad de atender la cuestión, por lo cual es necesario avanzar en la generación de consensos sociales de respeto a los Derechos Humanos que den cimiento a la materialización de medidas que ya se han trazado en el Plan de Acción de Brasil, examinado con anterioridad.

Por esto, es necesario enmarcar los esfuerzos por la terminación de la apatridia en los elementos del derecho internacional de los Derechos Humanos. En el continente americano, el

Sistema Interamericano cuenta con instrumentos que dejan sentadas las bases para la legitimación jurídica y política de acciones gubernamentales orientadas hacia la apatridia. De la Convención Americana de Derechos Humanos y la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, se deducen una serie de obligaciones estatales respecto a la apatridia en concordancia con los derechos que requieren especial protección en el caso de la apatridia, todo lo cual ha sido señalado por organismos interamericanos como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH).

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha ratificado en algunos de sus documentos que, de acuerdo a la Convención Americana, la nacionalidad se considera un derecho que no se puede derogar bajo ninguna circunstancia. Por ejemplo, la opinión consultiva dirigida a la Comisión Interamericana, acerca de la aplicación del Habeas Corpus en contextos de suspensión de garantías constitucionales, es precisa al recordar que el artículo 27.2 de la mencionada Convención establece que bajo ningún motivo está permitida la suspensión de algunos derechos por constituir garantías indispensables para el disfrute de la integridad, dentro de los cuales está el de nacionalidad consagrado en el artículo 20. Para la Corte IDH, el derecho a la nacionalidad ocupa un lugar de máxima importancia, pues de su disfrute se desprenden las condiciones básicas para la realización de los derechos fundamentales necesarios para la realización de la persona en la sociedad: “La importancia de la nacionalidad reside en que ella, (...), 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.” (Corte Interamericana de Derechos Humanos - Corte IDH, 2005, párr. 137)

En la construcción de los Estados nacionales modernos se afirmó la autonomía de estos para tratar sus propios asuntos con base en la noción de soberanía (Cuellar, 2005), y entre ellos el de la manera como se reconoce la nacionalidad. Sin embargo, desde la suscripción de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 los Estados contratantes adquirieron compromisos internacionales que no pueden desconocer y tocan lo referido a la prevención de la apatridia y supresión de las barreras de acceso a la nacionalidad. Frente a la situación de República Dominicana, la CIDH tilda de anacrónica cualquier postura que en la actualidad plantee que el asunto de la nacionalidad es cuestión exclusiva de los Estados nacionales:

Si bien las regulaciones relativas a la nacionalidad, son en principio cuestiones internas cuya definición corresponde a los Estados, la evolución que ha experimentado el derecho internacional desde el siglo pasado ha conllevado a que estas cuestiones también sean de interés para la comunidad internacional como un todo y para tal efecto se han aprobado diversas normas que establecen obligaciones internacionales para los Estados en estas materias. En la actualidad, resulta completamente anacrónica y contraria al derecho internacional cualquier posición que sostenga que todo lo relativo al derecho a la nacionalidad es una cuestión en la que los Estados gozan de una discrecionalidad absoluta (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2015, párr.215)

En el desarrollo de la jurisprudencia de la Corte IDH y los informes de la CIDH, han quedado remarcados los deberes internacionales de los Estados para con respecto a la apatridia, todo lo cual ha sido desarrollado teniendo en cuenta los tratados interamericanos y los fundamentos de las Convenciones de 1954 y 1961. Es así que el primer deber de los Estados es el de prevenir y

erradicar la apatridia, bajo la consideración del derecho a la nacionalidad, como se ha presentado anteriormente, el cual implica prestar atención a la condición de las personas desde el instante mismo de su nacimiento. En la práctica, esto remite a la obligación contemplada en la Convención de 1961 en la cual se estipula que “todo Estado contratante concederá su nacionalidad a la persona nacida en su territorio que de otro modo sería apátrida.” (Organización de Naciones Unidas, 1961, Artículo 1) Adicionalmente, el deber en mención comprende el estudio individual de los casos, de manera que haya la comprensión suficiente acerca de si en caso de negársele la nacionalidad a una persona, ésta quedaría en situación de apátrida (ACNUR, 2006)

Además de lo ya mencionado, los organismos interamericanos consideran esenciales dos aspectos: que la responsabilidad en la consecución de las pruebas es compartida entre el solicitante de reconocimiento como apátrida y las autoridades del Estado contratante de la Convención de 1961, y que para materializar la adquisición de la nacionalidad, las instituciones deben determinar unas facilidades para que las personas apátridas cumplan el proceso definido en la Constitución de acuerdo a sus particularidades. La Convención de 1961 llamó a los Estados a limitar los requisitos para acceder a la nacionalidad por petición, los cuales no pueden ir más allá de: a) que la solicitud se presente en un período determinado de tiempo “a más tardar a la edad de 18 años y que no podrá terminar antes de la edad de 21 años, entendiéndose que el interesado deberá disponer de un plazo de un año, por lo menos, para suscribir la solicitud”; b) solicitar que la persona haya residido en el territorio nacional por un período de tiempo no mayor a 10 años; c) que la persona no tenga antecedentes penales en hechos “contra la seguridad nacional ni a una pena de cinco o más años de prisión por un hecho criminal”; d) que la persona no tenga una nacionalidad al momento de su nacimiento (Organización de Naciones Unidas, 1961, Artículo 1-2) La orientación de facilitar los procedimientos también ha quedado plasmada en el llamado a que no se cobre por la realización

de los trámites, teniendo en cuenta las condiciones de precariedad económica propias de la mayoría de personas apátridas:

Cuando los Estados contratantes que concedan la nacionalidad a personas que de otro modo serían apátridas mediante solicitud, se les alienta a aceptar tales solicitudes de forma gratuita. Los costos indirectos, como los de autenticación de documentos, no deben constituir un obstáculo para que las personas presenten una solicitud en virtud de los artículos 1 y 4 de la Convención de 1961. (ACNUR, 2012, párr.55)

Si los Estados cumplen las obligaciones internacionales que se acaban de explicar, no sólo están cumpliendo los acuerdos establecidos con la comunidad internacional en los tratados internacionales de derechos humanos y los referidos a la apatridia, sino que además contribuyen al disfrute de los derechos humanos, en especial los relacionados con la nacionalidad. Los organismos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos han señalado cómo el derecho a la nacionalidad es un prerequisite para el disfrute de otros derechos (Corte Interamericana de Derechos Humanos - Corte IDH, 2005, párr.137) sobre los cuales llama la atención para que los protocolos de atención de la población apátrida apunten a su salvaguarda. Por ello, con base en la Convención Americana y la jurisprudencia de la Corte IDH, la ACNUR (2017) ha identificado y descrito los siguientes derechos humanos a proteger:

a) Derecho a la personalidad jurídica: las personas apátridas carecen de una vinculación jurídico-política con un Estado, por lo que en la práctica no pueden disfrutar de derechos:

La Corte estima que la falta del reconocimiento de la personalidad jurídica lesiona la dignidad humana, ya que niega de forma absoluta su condición de sujeto de derechos y hace al individuo vulnerable frente a la no observancia de sus derechos por el Estado

o por particulares (Corte Interamericana de Derechos Humanos - Corte IDH, 2005, párr.179)

b) Derecho al nombre: las personas apátridas carecen de documentación que permita certificar su nombre, el cual a juicio de la Corte IDH, es fundamental para la identificación “sin el cual no puede ser reconocida por la sociedad ni registrada ante el Estado” (Corte Interamericana de Derechos Humanos - Corte IDH, 2005, párr.182) Este derecho se materializa en el registro de las personas y garantías que tengan para llevarlo a cabo, en especial para las niñas y niños recién nacidos.

c) Derecho a la identidad: este derecho no está contemplado en la Convención Americana de Derechos Humanos, pero la Corte IDH ha destacado en sus pronunciamientos que la nacionalidad es un elemento básico para el acceso a la identidad, con base en la Convención de los Derechos del Niño que en su artículo 8 lo relaciona con la nacionalidad y a partir de lo cual declara: “el derecho a la identidad puede ser conceptualizado, en general, como el conjunto de atributos y características que permiten la individualización de la persona” (Corte Interamericana de Derechos Humanos – Corte IDH, 2011, párr.122)

d) Derecho a la integridad personal: las personas apátridas enfrentan situaciones de discriminación, temor e incertidumbre que conllevan a sufrimientos físicos y psicológicos los cuales han sido señalados como elementos de vulneración de la integridad personal; la CIDH ha señalado que los contextos de exclusión y la ruptura de lazos familiares desencadenan graves afectaciones duraderas a largo plazo:

Una investigación realizada sobre las condiciones de vida de 15 personas dominicanas de ascendencia haitiana que fueron afectadas por la Circular N° 17-2007 y la

Resolución N° 12-2007 constató que “los efectos psicológicos y de identidad repercuten en la vida de las personas afectadas de manera muy grave. Cada uno de los episodios de discriminación, rechazo, negación, etc., es parte de la memoria de ellos/as y les dificulta poder avanzar en cualquier área de sus vidas. Esto acarrea problemas de ánimo, cuestionamientos de identidad y problemas en las relaciones interpersonales que causan daños a todos los niveles” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos – CIDH, 2015, párr.318)

e) Derecho a la educación: La situación de algunos menores de edad apátrida ha conllevado a que se vean inmersos en contextos que agravan su vulnerabilidad y ponen en riesgo sus derechos, al no poder acceder a educación o no hacerlo en condiciones similares a las de los demás niños y niñas de su edad. La Corte IDH señala que la Convención Americana en su artículo 19 sobre el deber de protección especial de la niñez y el 26 sobre el desarrollo progresivo, y que de acuerdo a ello “el Estado debe proveer educación primaria gratuita a todos los menores, en un ambiente y condiciones propicias para su pleno desarrollo intelectual” (Corte Interamericana de Derechos Humanos - Corte IDH, 2005, párr.185)

f) Derecho de circulación y residencia: las personas apátridas no pueden circular libremente por el territorio nacional de ningún país, pues al no tener una nacionalidad carecen de los documentos apropiados para surtir los procedimientos migratorios, y quedan sometidas a posibles detenciones, expulsiones, deportaciones o prohibiciones de ingreso al territorio nacional:

en el artículo VIII de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre que establece que “[t]oda persona tiene el derecho de fijar su residencia en el territorio

del Estado de que es nacional, de transitar por él libremente y no abandonarlo sino por su voluntad” (ACNUR, 2017, párr.2.91)

### **3.4 Propuesta de lineamientos para la atención de la población apátrida en Colombia**

Con el fin de estructurar la presente propuesta de lineamientos se han considerado las aportaciones de la comunidad internacional plasmadas en las Convenciones de 1954 y 1961, así como en el Plan de Acción Mundial y Plan de Acción de Brasil. Adicionalmente, se tomaron en cuenta las observaciones señaladas por los organismos del sistema interamericano de Derechos Humanos, las cuales permitieron identificar las obligaciones internacionales que tienen los Estados respecto de la atención de la población apátrida y la terminación de dicha problemática. Para enriquecer este diseño, se han tomado en consideración las experiencias de tres países referentes en la atención de esta problemática, como son Costa Rica, Uruguay y Brasil.

Así mismo, se llevó a cabo una revisión de experiencias de formulación de protocolos para la atención de población migrante en diferentes áreas, principalmente en la salud, la cual arrojó nuevos aportes acerca de las principales actividades que otras investigaciones han propuesto. Se encontró una preocupación recurrente frente las garantías con que cuenta la población migrante, que en la propuesta de Muñoz (2021) incluye el ofrecimiento de albergues y en Masvidal (2016) y Cabieses (2021) se plasma en la acogida como acción prioritaria. También se ha identificado un interés por incluir la entrega de información como parte las acciones institucionales, de manera que las personas puedan tener pleno conocimiento de la oferta de servicios disponible de acuerdo a sus necesidades, para lo que también resulta necesaria una valoración individual de los casos como es común en los planteamientos de Vásquez (2018) y Alibercha (2006). Un resumen de las

acciones centrales en las propuestas de protocolo examinadas, se puede observar en la Tabla 1, a continuación:

**Tabla 6**

*Propuestas de protocolos de atención a población migrante*

Autor de la propuesta	Año	País	Título	Acciones principales que se proponen
Muñoz	2021	México	Proteger y contener. Estrategias de atención a población solicitante de asilo en Ciudad Juárez. Caravanas migrantes	Lista de espera y albergues.
Masvidal	2016	España	Protocolo de atención al niño inmigrante y refugiado.	Acogida y acceso a información.
Vásquez	2018	Chile	Niños migrantes en Chile. Propuesta de un protocolo de atención de salud.	Primera visita y evaluación de cada caso.
Alibercha y Giraltb	2006	España	Protocolo de atención al niño inmigrante ya los hijos de inmigrantes.	Visita de acogida, diagnóstico de cada caso, atención a factores de riesgo, actividades preventivas, favorecimiento de la integración.
Cabieses	2021	Chile	Plan de atención inicial de salud a migrantes internacionales en atención primaria en Chile.	Acogida, caracterización individual, información sobre servicios y derivación

a servicios  
complementarios.

---

Nota: las referencias de los trabajos se presentan en la bibliografía.

### **3.4.1 Objetivos**

Con base en el examen realizado hasta este punto, se considera apropiado definir los siguientes objetivos para esta propuesta de lineamientos:

- Orientar las actuaciones de funcionarios y servidores públicos de las instituciones colombianas que tengan relación con la apatridia.
- Informar a la población sobre los servicios disponibles para la población apátrida o en riesgo.
- Contribuir a mejorar la detección de personas que estén en situación de apatridia o en riesgo.
- Promover acciones que faciliten el acceso de la población apátrida a los servicios institucionales relacionados con la atención de sus casos.
- Incentivar la implementación de garantías para la protección de los derechos de la población apátrida.

### **3.4.2 Principios**

El marco general de la presente propuesta de lineamientos está contemplado en las Convenciones de 1954 y 1961 las cuales materializan en la cuestión de la apatridia el espíritu del derecho internacional de los Derechos Humanos. Los referentes internacionales en cuanto a acciones contra la apatridia marcan un derrotero que es necesario continuar, para lo cual se recogen

los principios señalados en las reglamentaciones de países como Brasil, Uruguay y Costa Rica, con el fin de homologarlos a la situación colombiana. Tomando en consideración estos elementos, así como las directrices trazadas por el Sistema interamericano de Derechos Humanos que han sido presentadas en un conjunto de 80 principios sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y víctimas de la trata de personas (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 7 de diciembre de 2019), se considera apropiado fundamentar la presente propuesta en los siguientes principios:

- Orientación hacia la regularización: en todo momento se debe propender por la resolución de la situación migratoria de las personas apátridas en dirección hacia su reconocimiento, naturalización y acceso a derechos; el objetivo de la atención a la apatridia es facilitar el acceso a algún reconocimiento de nacionalidad para esta población y promover su integración.
- Prevención: los esfuerzos de las instituciones deben priorizar la identificación de las causas de la apatridia y la construcción de soluciones integrales de largo plazo de manera que se evite en el futuro la proliferación de nuevos casos o situaciones de riesgo.
- No discriminación e igualdad de trato: todas las personas apátridas o en riesgo de serlo, son iguales ante el Estado y la Ley, no pueden ser víctimas de ninguna forma de discriminación debido a la carencia de una nacionalidad, ni por su raza, sexo, opinión, ideología, situación socioeconómica, edad, condición física o estatus migratorio; las instituciones deben actuar en todos los casos de manera que las personas apátridas disfruten de los mismos derechos que cualquier extranjero.

- Atención integral y unificada: las personas apátridas deben gozar de una atención que incluya acceso a servicios sociales y asistencia humanitaria orientados hacia reducir su vulnerabilidad y dar plena garantía para el conocimiento y realización de sus derechos y deberes, así mismo debe ser una atención centralizada en una única autoridad encargada de gestar el proceso de atención.
- Unificación familiar: las personas apátridas deben contar con garantías para convivir con los miembros de su familia en el territorio nacional donde se encuentren tomando en consideración el interés superior de las niñas y niños y el derecho de toda persona a contar con una familia de acuerdo a su voluntad; la separación de los miembros de la familia, no puede ser empleado para presionar a las personas apátridas.
- No rechazo, devolución o expulsión: ninguna persona apátrida puede ser rechazada en la frontera, devuelta o expulsada, menos aún cuando su vida, libertad y derechos humanos se encuentren en riesgo en el país hacia donde terminaría desplazándose.
- Atención diferencial: el trato a las personas debe considerar las particularidades, disparidades y sesgos que afectan la situación de cada una de ellas por motivo de género, raza, edad, territorio, cultura, condición socioeconómica o física.
- Celeridad: como lo ha descrito la Corte Constitucional de Colombia, implica “otorgar agilidad al cumplimiento de sus tareas, funciones y obligaciones públicas, hasta que logren alcanzar sus deberes básicos con la mayor prontitud, y que de esta manera su gestión se preste oportunamente cubriendo las necesidades y solicitudes de los destinatarios y usuarios (Corte Constitucional de Colombia, 2013)

- Enfoque de Derechos Humanos: Las personas migrantes deben tener asegurado el disfrute de los derechos humanos consagrados de manera explícita en la Convención Americana, para lo cual deben contar con las garantías necesarias en todo momento para el acceso a ellos y la salvaguarda de su dignidad; bajo ninguna circunstancia, los derechos humanos pueden ser suspendidos.
- Prevalencia de los derechos de las niñas y niños: las niñas y niños gozan de especial protección en cuanto a su acceso a condiciones adecuadas para su desarrollo integral y atención a necesidades básicas en el plano material, social, emocional y de libre expresión.

### ***3.4.3 Autoridades***

Para Colombia, se han identificado como instituciones relacionadas con el tratamiento de la apatridia a la Registraduría Nacional del Estado Civil, la Cancillería (Ministerio de Relaciones Exteriores) y Migración Colombia. Cada una tiene unas funciones establecidas por la Constitución y la Ley, que para el caso de la apatridia son esenciales para el acceso a la nacionalidad, la identidad y la circulación de personas extranjeras por el territorio nacional. Ya se ha evidenciado que el Estado colombiano no cuenta con un organismo dedicado a la atención de la apatridia por lo que entre una y otra institución se cumplen funciones por aparte, pero no se cuenta con un manejo centralizado de la problemática a la altura de lo que requieren las obligaciones y principios ya planteados.

Adicionalmente, la experiencia internacional muestra la necesidad de contar con autoridades centralizadas en el nivel nacional que lideren la atención a la población apátrida o se encuentra en riesgo de estarlo. Para el caso de Uruguay, la autoridad competente que se ha creado es la Comisión de Refugiados CORE, mientras que en el caso de Costa Rica el Ministerio de

Relaciones Exteriores y Culto asume la responsabilidad de atender las solicitudes de reconocimiento mediante un estudio pormenorizado para el cual dispone de profesionales calificados en la materia. Contar con una autoridad claramente identificada y con funciones asignadas por la Ley, es una de las garantías básicas para el debido proceso en los procedimientos migratorios, según lo señala la CIDH (7 de diciembre de 2019, p.19)

En consecuencia, se propone la creación de una Secretaría técnica en el Ministerio de Relaciones Exteriores que dentro las funciones de ley asignadas para esta entidad, lidere de manera centralizada la gestión de las acciones tomadas por el Estado colombiano para la terminación de la apatridia y atención a los casos de las personas que se encuentran en dicha condición o están en riesgo. La Ley 2136 de 2021, la cual establece la Política migratoria integral del Estado colombiano, contempla en sus artículos 65, 66 y 67 disposiciones específicas frente al reconocimiento de la condición de apatridia y algunas garantías temporales mientras se resuelve la situación de la persona, sin embargo, está pendiente la reglamentación de dicha norma incluyendo el procedimiento para el reconocimiento de la condición, del cual sólo se señala que no puede tener una duración mayor a los 18 meses.

Por tanto, la reglamentación de la Ley 2136 brinda una oportunidad para crear una Secretaría técnica en el Ministerio de Relaciones Exteriores la cual asuma con criterio técnico el estudio de los casos, pero también ejerza como promotora de las acciones requeridas para la terminación de la apatridia en Colombia. Es necesario que la institucionalidad asuma una visión de largo plazo en la atención de la problemática y que además integre los potenciales de organizaciones de asistencia humanitaria a la población migrante y estamentos como ACNUR el cual ha jugado un rol protagonista en las acciones desarrolladas en los últimos años en este país

frente a la población en riesgo de apatridia. La experiencia de Costa Rica ha mostrado la importancia de integrar en los esfuerzos gubernamentales a todo el tejido de organizaciones humanitarias las cuales pueden contribuir a generar garantías, movilizar recursos y sensibilizar a la sociedad, todo lo cual es esencial en la atención de los casos y la generación de soluciones estructurales.

**Figura 5** Organizaciones y procesos para la atención de la apatridia en Colombia



Fuente: elaboración propia.

### 3.4.4 Lineamientos de atención

Como se ha evidenciado, se hace necesario centralizar el liderazgo en la gestión de los esfuerzos institucionales de Colombia frente a la apatridia, con lo que una Secretaría Técnica de Apatridia del Ministerio de Relaciones Exteriores creada a propósito de la reglamentación de la

Ley 2136 cumple un papel integrador a lo largo de todo el proceso de atención de la problemática y las personas apátridas o en riesgo de entrar en dicha condición. Se considera esencial reforzar el papel de ACNUR en el presente proceso de gestión en todas sus etapas, como apoyo técnico y logístico para el desarrollo de las distintas acciones. Ya se ha mostrado que en algunos casos, como por ejemplo en Costa Rica, ACNUR ha sido reconocida en la legislación como instancia para la recepción de solicitudes de reconocimiento, lo que ha significado una ampliación en las posibilidades de acceso de las personas apátridas a los servicios requeridos.

#### **3.4.4.1 Actividades preventivas**

Para tomar acciones preventivas frente a la apatridia, es necesaria la sensibilización social frente a esta cuestión de manera que sea posible movilizar la voluntad política de las instituciones para la toma de medidas como las planteadas por la comunidad internacional en el Plan de Acción Global, Plan de Acción de Brasil y las recomendaciones emanadas de los organismos del Sistema interamericano de Derechos Humanos. La prevención implica el desarrollo de actividades educativas con personas que ejercen como funcionarios públicos en los distintos niveles de la administración pública (nacional, departamental y municipal) que es donde pueden llegar a pedir ayuda aquellas personas que son apátridas o están en riesgo.

#### **Migración Colombia**

Todas las personas que ejercen como funcionarias de migración tienen el deber de atender de forma inmediata a aquellas personas que estén en condición de apatridia o se identifiquen en riesgo de serlo. Dicha atención comprende el reconocimiento de la persona mediante una entrevista para lo cual se debe disponer de personal de género masculino y femenino que sea idóneo para desarrollar tareas de indagación, traducción e interprete y dé a conocer a la persona sus derechos

y deberes. La atención habrá de realizarse con base en los principios contemplados en la presente propuesta, con especial atención al interés superior de las niñas y niños, y comprende la protección provisional de la persona.

Los funcionarios deben haber recibido formación en los enfoques requeridos para la atención ya planteada y conocimiento acerca de la apatridia, sus implicaciones, causas, características de la población en riesgo, derechos y deberes de estas personas. Así mismo, está en la obligación de informar a sus superiores, quienes deben reportar cada caso a la Secretaría Técnica de Apatridia del Ministerio de Relaciones Exteriores la cual debe llevar el registro sistemático de cada uno de ellos, elaborar las respectivas estadísticas y dar apertura a los procesos de reconocimiento de la condición de apatridia a que haya lugar.

#### Academia

En Colombia y el mundo hay un vacío de conocimiento respecto a la situación de la población apátrida, causas y efectos de su condición y la caracterización de estas personas. Para contribuir a subsanar este vacío y debido a que se ha observado un desconocimiento profundo por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores y Migración Colombia en esta materia, se propone la articulación de la academia a través de sus procesos de Investigación y Extensión, con el fin de avanzar en un estudio detallado de los elementos planteados con anterioridad. En tal sentido, se debe propender por la construcción a largo plazo de un sistema de información y monitoreo a la situación de la apatridia en Colombia de la mano de la colaboración técnica de ACNUR.

#### **3.4.4.2 Apoyo humanitario**

El apoyo humanitario comprende la garantía inmediata de elementos esenciales para la salvaguarda de la integridad física y psicológica de las personas apátridas, los cuales pueden

proveerse con recursos públicos de emergencia orientados a la entrega de alimentación, salud, vestido, hospedaje provisional y seguridad. Los funcionarios de Migración Colombia, deben ser preparados para actuar como gestores de este servicio de manera que brinden orientación y acompañamiento a las personas apátridas que lo requieran. Así mismo, debido a que los recursos públicos son limitados, se debe promover la articulación de esfuerzos con organizaciones de apoyo humanitario, pues como se ha visto en un caso revisado en México se pueden conseguir resultados positivos en la reducción de la vulnerabilidad de las personas migrantes mediante albergues. En todos los casos los funcionarios públicos y prestadores de servicios deben actuar con atención a los principios y enfoques propuestos para los presentes lineamientos.

#### **3.4.4.3 Reconocimiento**

Cualquier persona que se considere apátrida debe poder presentar una solicitud de reconocimiento de su condición ante cualquier autoridad del orden nacional, departamental o local, cualquier oficial de ACNUR o ante el Ministerio de Relaciones Exteriores o su Secretaría Técnica de Apatridia. Los funcionarios y servidores públicos deberán recibir la solicitud y dirigirla a la Secretaría Técnica de Apatridia, la cual expedirá de inmediato y como constancia de recibido, un documento que certifique transitoriamente que la persona solicitante se encuentra desarrollando el respectivo trámite, el cual será reconocido como identificación provisional para todos los fines de acceso a servicios, trámites, movilización, y en general ejercicio de derechos en igualdad de condiciones al resto de la población.

Las solicitudes no deberán tener costo alguno, ni impuesto, tasa o estampilla que aplique, y deberán poderse presentar de manera escrita o verbal, ante las autoridades señaladas presencialmente o por medio digital mediante portal habilitado por la Secretaría Técnica de

Apatridia o buzón de correo físico. Es indispensable la difusión de los canales de presentación de solicitudes de reconocimiento, con el fin de que reciban información completa aquellas personas interesadas o que están en condición de apátridas pero no conocen las opciones que tienen disponibles por parte del Estado colombiano.

La Secretaría Técnica de Apatridia realizará una primera revisión individual de cada caso en un término no mayor de 15 días hábiles mediante el cual examinará la veracidad y validez de la petición, con lo cual ratifica mediante oficio la certificación transitoria del trámite de la manera que se ha explicado. La Secretaría Técnica de Apatridia llevará a cabo las investigaciones que considere necesarias respetando el derecho del solicitante a no entregar su información personal a entidades de otro país cuando considere que podría estar en riesgo su integridad. Así mismo, la Secretaría Técnica de Apatridia tendrá que implementar entrevistas, solicitudes de información y apoyarse en el servicio diplomático colombiano para adelantar la búsqueda de información que sea necesaria, en aras de clarificar la situación de la persona y facilitar su reconocimiento.

En un plazo no mayor a 18 meses (como lo ha definido la Ley 2136 de 2021) la Secretaría Técnica deberá emitir un acto administrativo de reconocimiento de la condición de apátrida. Durante el tiempo que tarde el estudio del caso, la certificación de la persona como solicitante de reconocimiento deberá permitir el ejercicio de derechos en igualdad de condiciones al resto de la población y de acuerdo a su nivel de vulnerabilidad socioeconómica podrá acceder con prioridad a programas y beneficios sociales gubernamentales. El único causal para negar la solicitud de reconocimiento deberá ser el de contar con una nacionalidad legalmente reconocida y certificada ante a la comunidad internacional por parte de otro país. Si hubiera fraude en la entrega de pruebas

referidas a la situación, la persona solicitante deberá tener la posibilidad de corregir las pruebas y continuar el proceso.

Si al culminar la indagación, la Secretaría Técnica de Apatridia encuentra mérito para negarla, esta decisión debería poder apelarse en primera instancia ante el mismo organismo y en segunda ante un juez de la República. En ningún caso, podrá ser expulsada, deportada o detenida la persona a quien no le sea reconocida la condición de apátrida; debería entrar a aplicar a otra categoría migratoria. El único requisito para acceder al proceso de reconocimiento como apátrida debe ser el de no contar con una nacionalidad de ningún país.

#### **3.4.4.4 Naturalización**

El objetivo del proceso de atención a la población apátrida o en riesgo de serlo es contribuir a que estas personas accedan al reconocimiento de una nacionalidad, pues gracias a este elemento es posible el disfrute de las condiciones necesarias para realizar los demás derechos fundamentales y humanos. Por tal motivo, es necesaria una reforma a la Ley 2136 en lo que tiene que ver con el acceso a la nacionalidad por parte de personas apátridas nacidas en el exterior. En aplicación del principio de no discriminación e igualdad de trato, no es conveniente diferenciar entre una persona apátrida nacida en Colombia y una persona apátrida nacida en el exterior, aplicando requisitos desventajosos para esta última.

En consecuencia, y en aras de facilitar el acceso a la nacionalidad por parte de las personas que hayan sido reconocidas como apátridas, y en aplicación de lo contemplado en la Convención de 1961 (Organización de Naciones Unidas, 1961, Artículo 1-2) referida a que los estados otorgarán la nacionalidad a aquellas personas que de otro modo carecerían de una, se propone la aplicación de un único conjunto de requisitos y términos temporales para la naturalización:

- a) Que la solicitud sea presentada en cualquier momento de la vida de una persona.
- b) Que la persona solicitante haya residido por al menos 12 meses contados desde la expedición de la certificación de la persona como solicitante de reconocimiento de apátrida.
- c) Que la persona no tenga condenas vigentes por delitos en otros países.
- d) Que la persona no tenga la nacionalidad de ningún otro país.

#### **3.4.4.5 Integración**

Se deberá desarrollar un programa de acompañamiento a las personas a quienes se haya reconocido la nacionalidad, orientado a facilitar su acceso a los servicios sociales y estrategias de integración que estén desarrollando las instituciones y organizaciones no gubernamentales. Para el logro de este propósito, desde el inicio de todo el proceso es necesario contar con una fuerte articulación interinstitucional que permita a los funcionarios de la Secretaría Técnica de Apatridia orientar y conducir a las personas apátridas o en riesgo hacia la oferta institucional vigente en cada uno de los niveles de la gestión pública nacional y territorial. En este sentido, cobra relevancia nuevamente la acción conjunta con organismos de asistencia humanitaria que pudieran dar continuidad a los procesos de construcción de garantías para el cumplimiento de los derechos fundamentales, humanos y constitucionales de la población que sale de la condición de apátrida.

#### **Conclusiones y Recomendaciones**

El Estado colombiano carece de un diagnóstico de la apatridia, pues en la legislación de este país no está considerado un procedimiento para el reconocimiento y atención a la población apátrida. Debido a ello, no se cuentan con capacidades institucionales que materialicen una voluntad política de las instituciones para analizar las diferentes dimensiones de dicha

problemática en la realidad concreta del país. Gracias a algunas pocas investigaciones académicas y la escasa visibilización que ha hecho la prensa nacional de algunos casos o situaciones problemáticas, se tiene una mirada superficial acerca de esta cuestión, lo que va en contravía de los llamamientos de la comunidad internacional relacionados con la necesidad de generar información y análisis respecto a las causas y efectos de la apatridia con el fin de avanzar en los objetivos trazados por los instrumentos internacionales.

Se identificaron tres focos de apatridia en Colombia, correspondientes a situaciones que han generado alto riesgo para grupos poblacionales específicos: el desplazamiento a causa del conflicto armado, las comunidades étnicas que permanecen al margen de las instituciones y el nacimiento en territorio nacional de hijas e hijos de migrantes irregulares. En la actualidad, un estimativo de la dimensión de la problemática es el número de menores de edad atendidos dentro de las medidas excepcionales ofrecidas para el último grupo poblacional señalado anteriormente, el cual ascendió a más de 28 mil hasta el año 2020. Es así que la población en mayor riesgo en los últimos años sigue siendo la de los menores nacidos en territorio colombiano hijas e hijos de padres de origen venezolano, situación que surge a raíz del crecimiento en la migración proveniente desde dicho país, quienes hacen el tránsito de manera irregular expuestos a condiciones de vulnerabilidad.

La población en riesgo de apatridia en Colombia se caracteriza por vivir bajo la precariedad económica, careciendo de medios económicos y enfrentando barreras de tipo institucional para el acceso a la regularización de su situación, transferencia de nacionalidad a sus hijos e hijas y en general a la realización plena de sus Derechos Humanos. Aunque parecieran no existir para la institucionalidad, estas personas ocupan el territorio del Estado colombiano y su situación

acrecienta la crisis social que se vive históricamente en muchas regiones, ya que la apatridia reproduce ciclos de exclusión y pobreza que terminan afectando al conjunto de la sociedad.

En los últimos años ha crecido el interés de algunas instituciones colombianas hacia la apatridia y su tratamiento, principalmente debido a la crítica situación de la población migrante de origen venezolano. Frente a ella, el liderazgo de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados – ACNUR ha sido fundamental, pues promovió la adhesión del Estado colombiano a las Convenciones sobre la apatridia de 1954 y 1961, así como la implementación de medidas temporales para dar respuesta a la coyuntura generada por el aumento de la migración venezolana. Dicho interés también se expresa en las representaciones identificadas en los reportajes de los medios de comunicación nacional, que contribuyen a dar a conocer la existencia del fenómeno, pero persisten, al igual que las medidas gubernamentales, en una visión restringida al asunto del flujo migratorio de origen venezolano.

Colombia suscribió tardíamente los tratados internacionales referidos a la apatridia y con algunas reservas lo que evidencia una voluntad política limitada en relación con las acciones acordadas por la comunidad internacional para dar prevenir y dar por terminada la apatridia. En medio de la situación problemática generada por el aumento de la migración de origen venezolano, distintas instituciones tomaron medidas separadas las cuales son temporales y optan por establecer excepciones a algunos requisitos del mecanismo de reconocimiento de la nacionalidad de hijas e hijos de extranjeros nacidos en territorio nacional. Mientras la comunidad internacional promueve la generación de marcos normativos que ofrezcan soluciones de fondo para el reconocimiento de la apatridia y que faciliten el acceso de las personas apátridas una nacionalidad, Colombia ha

actuado de manera coyuntural y provisional. Además, el alcance de dichas alternativas es limitado a la población venezolana, lo que ha dejado por fuera la situación de las personas apátridas provenientes de otros lugares del mundo y que como se encontró en los medios de prensa, efectivamente están llegando a territorio nacional.

La Resolución 8470 de la Registraduría y la Ley 1997 de 2019 presentan problemas en la temporalidad de su aplicación, ya que cubren períodos de tiempo dispares que podrían vulnerar el derecho a un tratamiento equitativo entre grupos poblacionales que nacieron en fechas cercanas. Esta situación, así como los elementos ya señalados dan cuenta de una visión cortoplacista, coyuntural e improvisada por parte de Colombia, lo cual refleja la ausencia de un liderazgo adecuado en la materia. Sin embargo, es necesario reconocer que el “Proyecto Primero la infancia” que materializó las disposiciones temporales antes señaladas, fue una medida de emergencia que salvaguardó el derecho de más de 30 mil niñas y niños que de otra manera hubieran permanecido en condición de apátridas.

El Plan de Acción Mundial para acabar con la apatridia y la Declaración y Plan de Acción de Brasil contemplan un conjunto de medidas acordes con las situaciones que se han identificado en distintos países del mundo como causantes de la apatridia, dentro de las cuales, para el caso colombiano, es necesario destacar la obligación de generar garantías para el registro de los recién nacidos, la protección de las personas apátridas y el acceso a una nacionalidad. En la experiencia práctica de Brasil, Costa Rica y Uruguay se plasman dichas orientaciones y muestran acciones posibles que basadas en la voluntad política de los gobiernos apuntan a la protección de los derechos humanos de la población apátrida.

Se requieren cambios en las legislaciones que permitan el reconocimiento de la apatridia, faciliten el acceso de estas personas a una nacionalidad y contribuyan a su posterior integración. Todo ello requiere la puesta en práctica de un enfoque de inclusión que atienda a las particularidades de la población apátrida o que está en riesgo de serlo y que apunte a la garantía de los derechos humanos reconocidos por el Sistema de Naciones Unidas y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Para avanzar en la materialización de dichos cambios, es fundamental contar una autoridad claramente establecida, que lidere las políticas y actuaciones de las entidades vinculadas a la problemática, así como brinde una atención adecuada a las solicitudes hechas por las personas interesadas en ser reconocidas y acceder a una nacionalidad.

La supresión de la apatridia demanda procesos de capacitación a funcionarios y servidores públicos de instituciones relacionadas con esta situación, de manera que haya un conocimiento claro de las implicaciones de la misma y puedan aplicar los principios y enfoques requeridos. Igualmente, se requiere la aplicación de unos lineamientos que articulen los procesos de prevención, apoyo humanitario, reconocimiento, naturalización e integración, con un enfoque integral y de participación de los distintos actores públicos y no gubernamentales, con todo lo cual se pueden generar marcos de atención que dignifiquen a la persona humana y generen garantías para la plena realización de sus derechos humanos.

Se recomienda la creación de una Secretaría Técnica dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores y que esté dedicada de manera exclusiva a liderar las acciones institucionales frente a la apatridia, así como a prestar atención a las solicitudes de personas que requieran reconocimiento como tal y acceso a la naturalización. Así mismo, se hace necesario el despliegue de acciones pedagógicas que den a conocer la problemática ante la sociedad y sensibilicen acerca de ella.



### Bibliografía

- ACNUR (2006) Extractos de conclusiones adoptadas por el Comité Ejecutivo, en particular la Conclusión n°. 106 de 2006 sobre la identificación, prevención y reducción de la apatridia y la protección de los apátridas y la Conclusión n° 78 de 1995 sobre prevención y reducción de la apatridia y la protección de los apátridas. Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2010/8021.pdf?view=1>
- ACNUR (2012) Directrices sobre la apatridia NO. 4 : Garantizar el derecho de todo niño a adquirir una nacionalidad mediante los artículos 1-4 de la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961. Recuperado de <https://www.refworld.org/es/docid/51751fdf4.html>
- ACNUR (2013) Tendencias globales 2013. El coste humano de la guerra. Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2014/9562.pdf?file=t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2014/9562>
- ACNUR (2014a) Plan de Acción Mundial para Acabar con la Apatridia 2014-24. Recuperado de [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2015/10058.pdf?view=1#\\_ga=2.39070624.2025141516.1649279958-1512679637.1649279958](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2015/10058.pdf?view=1#_ga=2.39070624.2025141516.1649279958-1512679637.1649279958)
- ACNUR (2014b) Declaración y Plan de Acción de Brasil. Recuperado de <https://www.acnur.org/prot/instr/5b5100c04/declaracion-y-plan-de-accion-de-brasil.html>
- ACNUR (2015) Un informe de ACNUR revela las nefastas consecuencias de la apatridia sobre los niños. Recuperado de <https://www.acnur.org/noticias/press/2015/11/5af94aca16/un-informe-de-acnur-revela-las-nefastas-consecuencias-de-la-apatridia-sobre-los-ninos.html>

ACNUR (2017) Ficha técnica sobre el derecho a la nacionalidad. Recuperado de <https://acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11221.pdf>

ACNUR (23 de octubre de 2018) Uruguay aprueba ley de reconocimiento y protección de personas apátridas. Recuperado de <https://www.acnur.org/noticias/press/2018/10/5bcfa9c14/uruguay-aprueba-ley-de-reconocimiento-y-proteccion-de-personas-apatridas.html>

ACNUR (11 de noviembre de 2020) 6 años de la campaña #IBelong para terminar con la apatridia. Recuperado de <https://eacnur.org/es/actualidad/noticias/emergencias/campana-ibelong-apatridia>

ACNUR (2020) Tendencias globales. Desplazamiento forzado en 2020. Recuperado de <https://reliefweb.int/report/world/tendencias-globales-desplazamiento-forzado-en-2020>

Alibercha, R. M., & Giraltb, I. S. (2006). Protocolo de atención al niño inmigrante ya los hijos de inmigrantes. *Revista Pediatría de Atención Primaria*, 8 (2). Recuperado de <https://pap.es/files/1116-553-pdf/578.pdf>

Amaya, J. L., & Gómez, M. Y. (2018). La formulación de la política pública de protección de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario (Doctoral dissertation, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2018.) Recuperado de [https://bdigital.uexternado.edu.co/bitstream/handle/001/1731/JIA-spa-2018-La\\_formulacion\\_de\\_la\\_politica\\_publica\\_de\\_proteccion\\_de\\_los\\_pueblos\\_indigenas\\_en\\_aislamiento\\_voluntario?sequence=1&isAllowed=y](https://bdigital.uexternado.edu.co/bitstream/handle/001/1731/JIA-spa-2018-La_formulacion_de_la_politica_publica_de_proteccion_de_los_pueblos_indigenas_en_aislamiento_voluntario?sequence=1&isAllowed=y)

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (2009) Ley 8764. Ley General de Migración y Extranjería. Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2009/7261.pdf>

BBC Brasil (6 de octubre de 2017) A gratidão ao Brasil da refugiada sem pátria que acabou perdendo irmão em assalto. Recuperado de <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-41531449>

BBC News (9 de diciembre de 2019) Colombia: cómo los migrantes africanos y asiáticos están transformando uno de los paraísos turísticos del país. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-49690724>

Bernal, D. R., & Padilla, A. C. (2018). Los sujetos de especial protección: construcción de una categoría jurídica a partir de la constitución política colombiana de 1991. *Juridicas*, 15(1), 46-64.

Bonilla, M. E., & Rivero, M. L. (2020). El empresariado étnico en Colombia: el caso de los venezolanos emprendedores en Bucaramanga. *Revista de Investigación, Desarrollo e Innovación*, 10(2), 211-223.

Brackelaire, V. (2006). Situación de los últimos pueblos indígenas aislados en América latina (Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Venezuela). Diagnóstico regional para facilitar estrategias de protección V. Brackelaire, Brasilia, DF, 69p. Recuperado de <https://acortar.link/5eHO5>

Cabieses, B. (2021). Plan de atención inicial de salud a migrantes internacionales en atención primaria en Chile. *Interculturalidad en salud*, 295. Recuperado de

[https://repositorio.udd.cl/bitstream/handle/11447/4357/INTERC\\_1.PDF?sequence=1#page=296](https://repositorio.udd.cl/bitstream/handle/11447/4357/INTERC_1.PDF?sequence=1#page=296)

Calvo, M. Z. (2020). La brecha digital entre la población migrante de origen africano: un estudio en Vitoria-Gasteiz. *Trabajo social hoy*, (91), 57-78.

Cancillería de Colombia (5 de agosto de 2021) Respuesta de Derecho de Petición identificado con radicado S-GNC-21-017996 en relación con preguntas de “Apatridia en Colombia”.

Cano, J. E. (2015). La “pseudoneutralidad” legislativa, la falta de perspectiva de género para garantizar el acceso a la Justicia y la constitución de las mujeres víctimas de violencias como colectivo vulnerable. *Cuestiones de género: de la igualdad y la diferencia*, (10), 175-193.

Carpizo, J. (2011) Cuestiones constitucionales. Los derechos humanos: naturaleza, denominación y características., (25), 3-29. Recuperado en 02 de octubre de 2020, de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-91932011000200001&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932011000200001&lng=es&tlng=es).

Carrillo, A. M. (2020). La verdad refugiada. Lecciones no aprendidas sobre el desplazamiento forzado transfronterizo colombiano. *Chasqui. Revista Latinoamericana de Comunicación*, (143).

Carvajal, J.E., Guzmán, A. M. & Jiménez, M.A. (2018). Apátrida en Colombia: escenarios, retos y déficit de garantías. En X Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata (Ensenada, 5 al 7 de diciembre de 2018) Recuperado de <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/79484>

Castillo, P., & Peña, N. (2017). Niñez como objeto del discurso de la prensa durante la dictadura chilena (1973-1989). *Revista Austral de Ciencias Sociales*, (32), 23-40. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/459/45955903002.pdf>

Centro de Investigación y Educación Popular [CINEP] (2021) Archivo Digital de Prensa. Recuperado de <https://www.cinep.org.co/Home2/servicios/sistema-de-informacion-general-sig/archivo-digital-de-prensa.html>

Círez , M. F., Domínguez , G., & López , R. (2019). Brechas 2.0: impacto de las brechas digitales en niñas y niños de familias migrantes y refugiadas. Recuperado de [https://redined.educacion.gob.es/xmlui/bitstream/handle/11162/193103/Brechas\\_2.0.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://redined.educacion.gob.es/xmlui/bitstream/handle/11162/193103/Brechas_2.0.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Comisión Interamericana de Derechos Humanos - CIDH (2015) Situación de derechos humanos en República Dominicana. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 45/15. Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/republicadominicana-2015.pdf>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2016) Desnacionalización y apatridia en República Dominicana. Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/multimedia/2016/RepublicaDominicana/republica-dominicana.html>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (16 de junio de 2017) CIDH saluda aprobación de la nueva Ley de Migración en Brasil. Recuperado de <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2017/078.asp>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (7 de diciembre de 2019) Principios interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de personas. Resolución 04/19 aprobada por la Comisión el 7 de diciembre de 2019. Recuperado de <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Principios%20DDHH%20migrantes%20-%20ES.pdf>

Congreso de Colombia (1993) Ley 43 de 1993. Recuperado de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0043\\_1993.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0043_1993.html)

Congreso de la República (2021) Ley 2136 de 2021. Recuperado de <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%202136%20DEL%204%20DE%20AGOSTO%20DE%202021.pdf>

Congreso Nacional de Brasil (2007) Enmienda constitucional No 54 de 20 de septiembre de 2007. Recuperado de <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=2&data=21/09/2007>

Constitución Política de Colombia (1991) Recuperado de <http://www.secretariassenado.gov.co/index.php/constitucion-politica>

Corte Constitucional de Colombia (2013) Sentencia C-826/13 CREACION E IMPLEMENTACION DE SISTEMA DE CONTROL DE CALIDAD EN LAS ENTIDADES ESTATALES. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/C-826-13.htm>

Corte Constitucional (2018) Sentencia T-201-18. Acciones de tutela promovidas por (i) Natty Yeraldín Sanguino Ruiz contra el Instituto Departamental de Salud de Norte de Santander, y (ii) Francys Deriannys Rodríguez López en calidad de agente oficiosa de su hijo Miguel Arcángel Márquez Rodríguez contra Clínica Puente Barco Los Leones, ESE Hospital Universitario Erasmo Meoz, el Instituto Departamental de Salud de Norte de Santander, y la ESE IMSALUD. Recuperado de [https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/t-210-18.htm#\\_ftn131](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/t-210-18.htm#_ftn131)

Corte Constitucional de la República de Colombia (17 de enero de 2020) Sentencia T-006/20. Derecho a la nacionalidad de los niños y niñas hijos de extranjeros que se encuentran en riesgo de apatridia en Colombia. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2020/T-006-20.htm>

Corte Constitucional de la República de Colombia (26 de mayo de 2021) Sentencia T-155/21. Acción de tutela interpuesta por VANM, en representación de ASFN, en contra de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Referencia: Expediente T-7.876.377 Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2021/T-155-21.htm>

Corte Interamericana de Derechos Humanos - Corte IDH (2005) Sentencia del 8 de septiembre de 2005 en el caso Niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana. Recuperado de [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_130\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_130_esp.pdf)

Corte Interamericana de Derechos Humanos – Corte IDH (2011) Sentencia del 24 de febrero de 2011 Fondo y Reparaciones. Recuperado de [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_221\\_esp1.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_221_esp1.pdf)

Cortés, C. A. (2018). Xenofobia y periodismo: Colombia y la migración venezolana. *Palabra Clave*, 21(4), 960-963. Recuperado de <https://doi.org/10.5294/pacla.2018.21.4.1>

Cuéllar, O. (2015). La idea de soberanía en los orígenes de la teoría política moderna. *Sociológica* México, (25). Recuperado de <http://sociologicamexico.azc.uam.mx/index.php/Sociologica/article/view/716>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE] (2018) Censo Nacional de Población y Vivienda CNPV 2018. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/grupos-etnicos/presentacion-grupos-etnicos-2019.pdf>

Díaz, C. (2018) Investigación cualitativa y análisis de contenido temático. *Orientación intelectual de revista Universum. Revista General de Información y Documentación*, 28(1), 119-142. Recuperado de <https://revistas.ucm.es/index.php/RGID/article/download/60813/4564456547606>

El Espectador (22 de julio de 2018) ¿Qué pasa en Colombia con las venezolanas embarazadas?. *El Espectador*, 20-21.

Gil, A. G. (2019). Políticas migratorias y dinámicas transfronterizas. *Textos e Debates*, 1(32). Recuperado de <http://dx.doi.org/10.18227/2217-1448ted.v1i32.5694>

González, J. V., & Ortiz, M. (2019). Construcción de paz entre colombianos y venezolanos en escenarios de ventas informales en el espacio público de Bucaramanga, Colombia, 2019 (Doctoral dissertation, Corporación Universitaria Minuto de Dios). Recuperado de <https://repository.uniminuto.edu/handle/10656/10670>

- Gogol, M. G. (2021). Securitización de las migraciones: Hacia un viejo paradigma en las políticas migratorias de Argentina y Brasil (2017-2019) Trabajo final de Licenciatura en Relaciones Internacionales, Universidad Siglo 21 de Argentina. Recuperado de <https://repositorio.uesiglo21.edu.ar/bitstream/handle/ues21/21786/TFG%20-%20Gogol%2c%20Mariana%20Graciela.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- González, H. O., & Herrera, C. (2017). Análisis de la legislación sobre apatridia en Costa Rica y su relación con los derechos de los refugiados a la luz del derecho internacional de los derechos humanos. Trabajo de grado para optar al título de Licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica. Recuperado de <https://pjenlinea3.poder-judicial.go.cr/biblioteca/uploads/Archivos/Tesis/Analisis%20de%20la%20legislacion%20sobre%20apatridia%20en%20Costa%20Rica.....pdf>
- Governo do Brasil (3 de diciembre de 2021) Obter reconhecimento da condição de apátrida (SisApatridia) Recuperado de <https://www.gov.br/pt-br/servicos/obter-reconhecimento-como-apatrida>
- Guevara, T. (2021) Entrevista realizada a Maha Mammo el día 6 de septiembre de 2021.
- Herazo, V. A. (2017). Desafíos de la institucionalidad colombiana: caso migración transfronteriza de venezolanos a San José de Cúcuta en el período 2015 a julio de 2017. Recuperado de <https://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/35347>
- Leiva-Ramírez, E., Guillermo-Jiménez, W., & Meneses-Quintana, O. (2019). Los derechos fundamentales de la Constitución Política de 1991 como resultado de un proceso constituyente deliberativo. *Revista Derecho del Estado*, (42), 149-180.

Lerici, B. (2019). La figura jurídica de la apatridia y el derecho humano a la nacionalidad. Análisis del caso “chiríticos”. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica. Recuperado de <https://ij.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/bsk-pdf-manager/2019/09/TFG-Barbara-Lerici.pdf>

Masvidal, R.M. (2016). Protocolo de atención al niño inmigrante y refugiado. *Pediatría Atención Primaria*, 18 (25), 19-28. Recuperado de 2022 [http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1139-76322016000500003&lng=es&tlng=es](http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1139-76322016000500003&lng=es&tlng=es).

Mattioli, M. (2011). Calidad de atención en salud sexual y reproductiva desde una perspectiva de género y derechos: evaluación de usuarias del área programática del Hospital Argerich, Ciudad de Buenos Aires (Master's thesis, Buenos Aires: FLACSO. Sede Académica Argentina). Recuperado de <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/3320>

Migración Colombia (s.f.) Informes de gestión. Recuperado de <https://www.migracioncolombia.gov.co/planeacion/informes/informes-de-gestion>

Migración Colombia (2019) Así se construyen nuestros datos estadísticos: flujos migratorios. Recuperado de [https://www.migracioncolombia.gov.co/documentos/estadisticas/publicaciones/Documento%20Metodo%20B3gico%202019%20\(v3\)22-05-2019.pdf](https://www.migracioncolombia.gov.co/documentos/estadisticas/publicaciones/Documento%20Metodo%20B3gico%202019%20(v3)22-05-2019.pdf)

Migración Colombia (2019) INFORME DE GESTIÓN UAEMC 2020. Recuperado de <https://www.migracioncolombia.gov.co/planeacion/informes/informes-de-gestion/informe-de-gestion-2020>

Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores (2021) Registro Civil. Recuperado de <https://www.venez.pl/registro-civil/>

Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (20 de junio de 2014). Respuesta de Derecho de Petición de Tatiana Andrea Guevara Escalante – Código de Referencia S-GAIID-14-041582.

Ministerio de Relaciones Exteriores (2016) Decreto 869 de 2016 por medio del cual se modifica la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores y se dictan otras disposiciones.. Recuperado de [https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/decreto\\_0869\\_2016.htm](https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/decreto_0869_2016.htm)

Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (2017) Informe de gestión 2016. Recuperado de [https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2017/informe\\_de\\_gestion\\_2016\\_0.pdf](https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2017/informe_de_gestion_2016_0.pdf)

Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (2018) Informe de gestión 2017. Recuperado de [https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2018/informe\\_de\\_gestion\\_institucional\\_2017\\_1.pdf](https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2018/informe_de_gestion_institucional_2017_1.pdf)

Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (2019) Informe de gestión 2018. Recuperado de [https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2019/informe\\_de\\_gestion\\_2018.pdf](https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2019/informe_de_gestion_2018.pdf)

Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (2020) Informe de gestión 2019. Recuperado de [https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2020/informe\\_de\\_gestion\\_2019.pdf](https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2020/informe_de_gestion_2019.pdf)

Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (11 de febrero de 2020). Respuesta de Derecho de Petición de Tatiana Andrea Guevara Escalante – Código de Referencia S-GNC-20-003925.

Mondelli, J. I. (2015). La erradicación de la apatridia en el Plan de Acción de Brasil. *Agenda Internacional*, 22(33), 129-148.

Moreno, C., Pelacani, G. & Amaya, J. M. (2020) La apatridia en Colombia: fragmentos dispersos de una conversación pendiente. Serie de informes Centro de Estudios de Migración No 2-2020. Universidad de los Andes. Recuperado de <https://derecho.uniandes.edu.co/sites/default/files/informe-cem-2020.pdf>

Muñoz, J. J. P. (2021) Proteger y contener. Estrategias de atención a población solicitante de asilo en Ciudad Juárez. *Caravanas migrantes*, 325. Recuperado de [https://www.researchgate.net/profile/Jesus-Rubio-Campos/publication/351492912\\_Genesis\\_y\\_travesia\\_de\\_la\\_caravana\\_migrante\\_En\\_Caravanas\\_migrantes\\_y\\_desplazamientos\\_colectivos\\_en\\_la\\_frontera\\_Mexico-Estados\\_Unidos\\_Camilo\\_Contreras\\_Maria\\_Dolores\\_Paris\\_y\\_Laura\\_Velasco\\_Coords/](https://www.researchgate.net/profile/Jesus-Rubio-Campos/publication/351492912_Genesis_y_travesia_de_la_caravana_migrante_En_Caravanas_migrantes_y_desplazamientos_colectivos_en_la_frontera_Mexico-Estados_Unidos_Camilo_Contreras_Maria_Dolores_Paris_y_Laura_Velasco_Coords/)

Oficina del Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Refugiados (2014a) Convención sobre el estatuto de los apátridas. Recuperado de <https://www.acnur.org/5b43cea54.pdf>

Oficina del Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Refugiados (2014b) Convención para reducir los casos de apatridia. Recuperado de <https://www.acnur.org/5b43d0e44.pdf>

Oficina del Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Refugiados (2014b) Plan de Acción Mundial para Acabar con la Apatridia 2014-2024. Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2015/10057.pdf>

Oficina del Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Refugiados (2019) ACNUR aplaude la decisión de Colombia al ratificar la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954. Recuperado de <https://www.acnur.org/noticias/press/2019/10/5d9e16be4/acnur-aplaude-la-decision-de-colombia-al-ratificar-la-convencion-sobre.html>

Organización de Naciones Unidas (1945) Carta de las Naciones Unidas. Recuperado de [https://www.oas.org/36ag/espanol/doc\\_referencia/carta\\_nu.pdf](https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/carta_nu.pdf)

Organización de Naciones Unidas (1954) Convención sobre el estatuto de los apátridas. Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0006.pdf>

Organización de Naciones Unidas (1961) Convención para reducir los casos de apatridia. Recuperado de <https://www.acnur.org/prot/instr/5b43d0e44/convencion-para-reducir-los-casos-de-apatridia-1961.html>

Peña, A. D. L. (2007). La niñez en la construcción de la sociedad. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 49(200), 99-120. Recuperado de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0185-19182007000200099&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0185-19182007000200099&script=sci_arttext)

Pérez, H. A. (2017). Problemas, actores y decisiones en las políticas públicas. Marco de análisis para el estudio de los programas de crédito educativo en Colombia. *Universitas humanística*, (83), 247-273.

Poder Legislativo de la República Oriental de Uruguay (26 de octubre de 2018) Ley N° 19.682.

Reconocimiento y protección al apátrida. Recuperado de <http://repositorio.mides.gub.uy:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/1869/Ley%20N%C2%BA%2019.682%20-%20Reconocimiento%20y%20protecci%C3%B3n%20al%20ap%C3%A1trida.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Poveda, A. M. (2019). Menores de edad inmigrantes en Colombia: atención y protección del estado

a la luz de las políticas públicas 2015-2018. Recuperado de <https://hdl.handle.net/10983/24152>

Presidencia de la República de Colombia (2000) Decreto 1010 de 2000 por el cual se establece la

organización interna de la Registraduría Nacional del Estado Civil y se fijan las funciones de sus dependencias; se define la naturaleza jurídica del Fondo Social de Vivienda de la Registraduría Nacional del Estado Civil; y se dictan otras disposiciones. Recuperado de [https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/Decreto\\_1010\\_de\\_2000.pdf](https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/Decreto_1010_de_2000.pdf)

Presidencia de la República (2011) Decreto Ley 4633 de 2011 por medio del cual se dictan

medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas. Recuperado de <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=44966>

Presidencia de la República de Costa Rica (2016) Decreto Ejecutivo No 39620. Reglamento para

la declaratoria de la Condición de Persona Apátrida. Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10405.pdf>

Registraduría Nacional del Estado Civil (s.f.) Primero la niñez. Nacionalidad para niños nacidos en Colombia, hijos de padres venezolanos. Recuperado de [https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/20210503\\_sistematizacion\\_primero\\_la\\_ninez\\_vf.pdf](https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/20210503_sistematizacion_primero_la_ninez_vf.pdf)

Registraduría Nacional del Estado Civil (2015) Circular 059 del 26 de marzo de 2015. Directrices a fin de establecer la inscripción en el registro civil de nacimiento de los hijos de extranjeros nacidos en Colombia para efectos de demostrar la nacionalidad. Recuperado de [https://www.registraduria.gov.co/Informacion/images/Circular\\_RN\\_2015\\_00059.pdf](https://www.registraduria.gov.co/Informacion/images/Circular_RN_2015_00059.pdf)

Registraduría Nacional del Estado Civil (2017) Circular 168 del 22 de diciembre de 2017. Recuperado de [https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/circular\\_registraduria\\_0168\\_2017.htm](https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/circular_registraduria_0168_2017.htm)

Registraduría Nacional del Estado Civil (2017) Informe de gestión 2017. Recuperado de [https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/INFORME\\_DE\\_GESTION\\_Y\\_RESULTADO\\_S\\_RNEC\\_31\\_de\\_enero\\_de\\_2018.pdf](https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/INFORME_DE_GESTION_Y_RESULTADO_S_RNEC_31_de_enero_de_2018.pdf)

Registraduría Nacional del Estado Civil (2018) Informe de gestión 2018. Recuperado de [https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/RNEC-Informe-de-Gestion\\_VC\\_28\\_de\\_enero\\_de\\_2019.pdf](https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/RNEC-Informe-de-Gestion_VC_28_de_enero_de_2019.pdf)

Registraduría Nacional del Estado Civil (2019) Informe de gestión 2019. Recuperado de <https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/informedegestioninstitucional2019.pdf>

Registraduría Nacional del Estado Civil (2019) Resolución 8470 del 5 de agosto de 2019. Por la cual se adopta una medida administrativa de carácter temporal y excepcional, para incluir de oficio la nota "Válido para demostrar nacionalidad" en el Registro Civil de Nacimiento de niñas y niños nacidos en Colombia, que se encuentran en riesgo de apatridia, hijos de padres venezolanos, que no cumplen con el requisito de domicilio." Recuperado de [https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/resolucion\\_8470.pdf](https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/resolucion_8470.pdf)

Registraduría Nacional del Estado Civil (2020) Informe de gestión 2020. Recuperado de <https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/20210130-informe-de-gestion-institucional-2020.pdf>

Registraduría Nacional del Estado Civil (11 de agosto de 2021) Respuesta a Derecho de Petición con Radicado Interno SIC 089820/2021.

Rivas, A. (2007). Los pueblos indígenas en aislamiento: emergencia, vulnerabilidad y necesidad de protección (Ecuador). *Cultura y representaciones sociales*, 1(2), 73-90.

Suárez, F. M. (1989). Problemas sociales y problemas de programas sociales masivos. Centro Interamericano para el Desarrollo Social (CIDES) – CEPAL – ONU. Recuperado de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/33446/S8900328\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/33446/S8900328_es.pdf)

Susmann, C. (2019) Apatridia en Brasil, Costa Rica, República Dominicana, Chile, Bahamas y Barbados. Trabajo de grado para optar por el título de Licenciatura en Relaciones Internacionales, Universidad Católica de Santa Fé. Recuperado de <https://www.ucsf.edu.ar/wp-content/uploads/2019/12/TesinaCeciliaSusmann.pdf>

- Tribín, A. M., et. al (2020). Migración desde Venezuela en Colombia: caracterización del fenómeno y análisis de los efectos macroeconómicos. *Revista Ensayos Sobre Política Económica*; No. 97, octubre 2020. Pág.: 1-74.
- Türk, V. (2014). El estatuto de apatridia 60 años después. *Revista Migraciones Forzadas*, 46, 46-48. Recuperado de <http://hdl.handle.net/10045/37997>
- United Nations (2021) Treaty Collection. CHAPTER V. REFUGEES AND STATELESS PERSONS. 4. Convention on the Reduction of Statelessness. Recuperado de [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=V-4&chapter=5&clang=\\_en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V-4&chapter=5&clang=_en)
- Van der Laat, C. (2017). La migración como determinante social de la salud. La migración internacional como determinante social de la salud en Chile: evidencia y propuestas para políticas públicas. Recuperado de [http://repositorio.udd.cl/bitstream/handle/11447/1461/La%20migraci%C3%B3n%20internacional%20como%20determinate%20social%20de%20la%20salud%20en%20Chile\\_Evidencia%20y%20propuestas%20para%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas.pdf?sequence=1&isAllowed=y#page=29](http://repositorio.udd.cl/bitstream/handle/11447/1461/La%20migraci%C3%B3n%20internacional%20como%20determinate%20social%20de%20la%20salud%20en%20Chile_Evidencia%20y%20propuestas%20para%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas.pdf?sequence=1&isAllowed=y#page=29)
- Vargas, E. (2014). La Corte Internacional de Justicia: su organización y competencia. *Revista Tribuna Internacional*, 3, pp. 11-32. doi:10.5354/0719-482X.2014.30892
- Vásquez, R. (2018). Niños migrantes en Chile. Propuesta de un protocolo de atención de salud. *Cuad Méd Soc (Chile)*, 58 (4), 27-31. Recuperado de <https://cms.colegiomedico.cl/wp-content/uploads/2019/04/Cuad-Med-Soc-Chile-2018-58-4-27-31.pdf>

Zavatta, L., & Scaramozza, A. (2020). Reflexiones sobre la institución de la ciudadanía. *Derechos y Libertades: revista de filosofía del derecho y derechos humanos*, 43, pp. 303-330