



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

**ARMANDO EL ROMPECABEZAS: UN RÉGIMEN INTERNACIONAL DE
PROTECCIÓN PARA LAS PERSONAS APÁTRIDAS**

TESIS QUE PARA OPTAR AL TÍTULO DE
LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES

PRESENTA

LUCÍA DE MARIA Y CAMPOS LLORENTE

BAJO LA DIRECCIÓN DE
ANA COVARRUBIAS VELASCO

SINODALES

XIMENA MEDELLÍN
LUICY PEDROZA

CIUDAD DE MÉXICO, 2022

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo no es el fruto del esfuerzo individual sino del apoyo de todas las personas que me acompañaron durante su realización.

A mi familia, que siempre me apoyó. A Mariana y Toño, por creer en mí todos esos años y no dejarme desistir. A Daniel por inspirarme a luchar por un mundo mejor. A Mariana por recibirme, acompañarme y compartir esta ciudad conmigo; fuiste y eres mi mayor ejemplo.

A mis amigas y compañeras que estuvieron cerca a pesar de la distancia. Por compartir más que sólo el estudio y aprovechar cada avance para celebrar.

A Andrés y Emiliano, amigos y colegas en este viaje de incertidumbre y emoción. Por ser compañía y apoyo, por escuchar mis desvaríos con paciencia y mis epifanías con emoción.

A las profesoras y profesores que me inspiraron y me impulsaron, y a todas las personas de quienes aprendí algo en mi paso por El Colegio.

A la doctora Ana Covarrubias, atenta lectora y acertada comentarista, por su confianza y su guía amable desde el inicio de este proyecto.

A Miguel Ángel, siempre presente y paciente. Por ser fuente de motivación y de amor infinitos y un remanso de paz en los tiempos de estrés.

A todas las personas que me apoyaron y acompañaron en este camino, gracias.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1	11
I.1 ¿Qué es la apatridia?	11
I.2 Desnacionalización: ¿cómo se llega a ser apátrida?.....	18
I.3 Nuevos retos del siglo XXI	24
I.4 Codificación y regulación	26
CAPÍTULO 2	36
II.1 La nueva cara de la cooperación	36
II.2 Quién dice qué sobre los regímenes internacionales.	37
II.3 Definiendo a los regímenes internacionales	43
II.4 ¿Por qué hay regímenes –o no–?	47
II.5 Para reconocer a un régimen.....	55
CAPÍTULO 3	60
III. 1 Lo que sí es un régimen.....	61
III.2 Los rohingya: gente de ninguna parte.....	68
III.3 La subrogación internacional: sin padres y sin patria.....	86
CAPÍTULO 4	101
IV.1 Las piezas que tenemos	101

IV.2 Las piezas faltantes: voluntad y acción	107
IV. 3 ¿Cómo lograrlo?: las posibilidades	116
CONSIDERACIONES FINALES	122
ANEXOS	
BIBLIOGRAFÍA	

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

DUDH	Declaración Universal de los Derechos Humanos
ONU	Organización de las Naciones Unidas
RIDH	Régimen Internacional de Derechos Humanos
ACNUDH/OHCHR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
CDH	Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas
ACNUR/UNHCR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CoIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CRC	Convención sobre los Derechos del Niño
OEA	Organización de Estados Americanos
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
ONG	Organización no Gubernamental
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
SIDS	Pequeños Estados Insulares en Desarrollo
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer

INTRODUCCIÓN

“Ser despojado de la nacionalidad es ser despojado del mundo; es como regresar a los parajes primitivos de las cavernas o de los salvajes... podías vivir y morir y no dejar rastro”

Hannah Arendt, *Los orígenes del totalitarismo*

Tras los estragos de la Segunda Guerra Mundial, el sistema internacional se reestructuró para propiciar la coexistencia pacífica de las naciones; se establecieron bases morales, se diseñaron herramientas y se firmaron instrumentos para regular el comportamiento de los actores alrededor de múltiples temas; desde el derecho humanitario hasta las finanzas internacionales. Si bien es cierto que entonces ya existían normas comunes y estándares de actuación internacional, fue durante la segunda mitad del siglo XX que se consolidaron y formalizaron las normas, mecanismos e instituciones que establecieron una pauta de comportamiento y cierta autoridad en el plano internacional. A estos conjuntos de instrumentos se les denomina *regímenes internacionales*.

Un régimen es como un rompecabezas: cada norma, protocolo, mecanismo, institución, tratado y demás elementos que lo constituyen es una pieza. Hay regímenes muy grandes, los hay de diferentes formas, dificultades y colores pero la lógica que siguen todos es la misma: ensamblar piezas, llenando los espacios y revelar una imagen. Empleando esta analogía, la imagen que un régimen revela es como un mapa; muestra el camino a seguir para alcanzar un objetivo específico. De esta forma, con cada nueva pieza que se añade la ruta es más clara. Al igual que los rompecabezas, los regímenes son diferentes: varían según la

naturaleza de las situaciones que buscan regular y existen en casi todos los ámbitos, desde economía y comercio hasta la protección del medio ambiente y el cambio climático, y otros como seguridad, migración, salud, guerra, etc. La variedad de temas y prioridades en la agenda internacional ha favorecido la creación de unos y otros regímenes en distintas épocas. Tras el fin de la guerra en 1945, temas como la estabilidad económica, la no proliferación nuclear, la seguridad internacional y los derechos humanos fueron privilegiados frente a muchos otros y fue entonces que se establecieron las bases de algunos de los regímenes internacionales más importantes hasta el día de hoy como el sistema Bretton Woods, los convenios de Ginebra e incluso la Carta de las Naciones Unidas.

Uno de los cimientos más trascendentales es la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) a través de la cuál se incluyeron, por primera vez, los derechos humanos en el corpus jurídico internacional. La codificación de estos derechos básicos en el derecho internacional constituyó uno de los elementos fundamentales de lo que, décadas después, los teóricos llamaron el régimen internacional de derechos humanos (RIDH).¹ En ese documento se cimienta el RIDH, que además de la DUDH cuenta con un vasto número de elementos que lo nutren; actores, instituciones, acuerdos, tratados y normas de comportamiento – tanto explícitas cuanto implícitas – que buscan garantizar los derechos estipulados en la DUDH.

La consolidación de este régimen, emanado de los principios de dignidad, igualdad, inalienabilidad, universalidad, interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos,² marcó un importante giro en el comportamiento internacional pues estos principios se

¹ Jack Donnelly, “International Human Rights: a regime analysis”, *International Organization*, vol. 40, núm. 3, 1986, pp. 599-642.

² Alejandro Anaya Muñoz, “Los regímenes internacionales de derechos humanos: la brecha entre compromiso y cumplimiento”, *Revista Ius*, vol. 1, núm. 40, 2017, pp. 160-161.

convirtieron en el nuevo estándar de conducta de los Estados para con sus ciudadanos. Eleanor Roosevelt, primera presidenta de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, reconoció que ésta podría llegar a convertirse en una especie de Carta Magna para toda la humanidad.³ Hoy, más de siete décadas después, el entramado de normas, instituciones y organismos que promueven y protegen los derechos humanos constituye uno de los regímenes internacionales más desarrollados y robustos que hay.

Resulta provocador que entre la creación de múltiples instrumentos para lidiar con los muchos problemas que la guerra dejó atrás, uno de ellos pareció no ameritar el desarrollo de normas y mecanismos propios: la apatridia. Para muchos desconocida, la apatridia es un importante problema definido por la Organización de las Naciones Unidas como la ausencia de reconocimiento de una persona como nacional de un Estado. Si bien la apatridia es un fenómeno tan antiguo como la nacionalidad, es importante subrayar que durante el siglo XX el número de personas apátridas aumentó significativamente, especialmente tras la disolución, sucesión y nacimiento de varios Estados, así como los múltiples conflictos étnicos y políticos surgidos del proceso de descolonización.

A pesar de tratarse de un tema sumamente trascendente para millones de personas y que concernía directamente a los Estados, la búsqueda de soluciones efectivas para la apatridia fue y ha sido relegada y postergada hasta el día de hoy. Es debido a la falta de un régimen que la regule, que la apatridia continúa afectando a millones de personas; a inicios de 2020 el ACNUR reportó más de 4 millones de personas apátridas en el mundo,⁴ además,

³ Eleanor Roosevelt, Address to the United Nations General Assembly on the Adoption of the Universal Declaration of Human Rights, París, 9 de diciembre de 1948.

⁴ En realidad se estima que la cifra real es mucho mayor, posiblemente rondando los 10 millones. Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), “UNHCR Global Trends 2019”,

cada año nacen alrededor de 70 mil niños apátridas y muchos Estados carecen de salvaguardias o cuentan con provisiones legales inadecuadas para garantizarles el derecho a la nacionalidad.⁵

La apatridia no es un tema nuevo y ha sido históricamente marginado; un ejemplo es el caso de la población rohingya, una comunidad musulmana de Myanmar (antes Birmania) que fue despojada del derecho a la nacionalidad en 1982 y su situación persiste hasta el día de hoy, siendo la población apátrida más numerosa del mundo.⁶ Existen muchos casos más como el de la población palestina,⁷ los kurdos iraquíes (faili)⁸, millones de sirios ahora dispersos por la guerra,⁹ los ex-nacionales yugoslavos,¹⁰ los bidunes en Kuwait,¹¹ algunos haitianos en República Dominicana,¹² miles de migrantes, de trabajadores y de miembros de minorías étnicas en Asia y África que viven aún en la incertidumbre y la anonimidad.

Organización de Naciones Unidas. Recuperado en mayo de 2020, de <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5ee200e37/unhcr-global-trends-2019.html>.

⁵ Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), “Plan de Acción Global para acabar con la apatridia: 2014-2024”, noviembre de 2014.

⁶ Amal de Chikera, “Statelessness and identity in the Rohingya refugee crisis”, *Humanitarian Practice Network*, octubre de 2018, recuperado en abril de 2020, de <https://odihpn.org/magazine/statelessness-identity-rohingya-refugee-crisis/>.

⁷ Susan M. Akram, “The Search for Protection for Stateless Refugees in the Middle East: Palestinians and Kurds in Lebanon and Jordan”, *International Journal of Refugee Law*, Oxford University Press, 2018, vol. 30, núm. 3, pp. 416-421.

⁸ Elizabeth Campbell, *The faili Kurds of Iraq: Thirty Years Without Nationality*, Refugees International, 2010, recuperado en abril de 2020 de <https://reliefweb.int/report/iraq/faili-kurds-iraq-thirty-years-without-nationality>.

⁹ Maureen Lynch y Perveen Ali, *Buried Alive: Stateless Kurds in Syria*, Refugees International, 2006, recuperado en abril de 2020 de <https://www.refworld.org/docid/47a6eba80.html>.

¹⁰ Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *Report on Statelessness in South Eastern Europe*, 2011, Organización de Naciones Unidas, recuperado en marzo de 2020, de <https://www.refworld.org/pdfid/514d715f2.pdf>.

¹¹ Minority Rights Group International, “Kuwait: Bidoon”, World Directory of Minorities and Indigenous peoples, recuperado en mayo de 2020 de <https://minorityrights.org/minorities/bidoon/>.

¹² Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Informe sobre la situación de los derechos humanos en la República Dominicana*, Organización de los Estados Americanos (OEA), OEA/Ser.L/V/II, 2015, recuperado en abril de 2020 de <https://www.oas.org/es/cidh/multimedia/2016/RepublicaDominicana/republica-dominicana.html>.

A la falta de mecanismos para su resolución, en las últimas décadas se han sumado nuevas amenazas para la nacionalidad a partir del desarrollo tecnológico y el cambio climático. Por ejemplo, con las nuevas tecnologías de reproducción artificial se han propiciado prácticas alternativas de gestación, como la subrogada, que en algunos casos puede ocasionar la apatridia.¹³ Igualmente el cambio climático podría convertir en apátridas a miles de personas pues se estima que debido al aumento del nivel del mar y otros eventos resultantes del cambio climático, muchos territorios se volverán inhabitables e incluso podrían desaparecer naciones enteras bajo el agua. El hundimiento de pequeños Estados insulares en desarrollo (SIDS por sus siglas en inglés), como Vanuatu o Tuvalu, es una posibilidad cercana que amenaza con dejar a miles de personas sin Estado y sin nacionalidad.¹⁴ Lamentablemente, el futuro de la mayoría de las personas apátridas es poco prometedor ya que los mecanismos existentes no son suficientes para resolver su situación, por lo que muchas vivirán toda su vida sin recibir el reconocimiento de un Estado.

La ausencia de una respuesta internacional coordinada y homogénea para solucionar este problema resulta desconcertante y es el origen de mi cuestionamiento respecto a la existencia de un régimen internacional de protección para las personas apátridas. La búsqueda y análisis de dicho régimen, incorporando el estudio de la apatridia a la teoría de regímenes internacionales para explicar la existencia o ausencia de mecanismos, normas y

¹³ Sanoj Rajan, "International surrogacy arrangements and statelessness", *World's Stateless Children*, Institute on Statelessness and Inclusion, recuperado en abril de 2020, de <http://children.worldsstateless.org/3/safeguarding-against-childhood-statelessness/international-surrogacy-arrangements-and-statelessness.html>.

¹⁴ Algunos científicos estiman que para 2024 Estados Como Tuvalu o Vanuatu quedarán inhabitables; Erin Halstead, "Citizens of Sinking Islands: Early Victims of Climate Change," *Indiana Journal of Global Legal Studies*, vol. 23, núm. 2, 2016; Nemat Sadat, "Small Island, Rising Seas", *UN Chronicle*, recuperado en abril de 2020 de <https://www.un.org/en/chronicle/article/small-islands-rising-seas>.

patrones de comportamiento específicos que completen un rompecabezas, serán la labor de este trabajo. Buscaré responder a la pregunta principal que guiará el estudio: ¿cuáles son los principales obstáculos que impiden la creación, fortalecimiento, desarrollo e implementación de mecanismos y herramientas para lidiar con la apatridia?, así como a sus preguntas subsidiarias:

- a. ¿Cuáles son los postulados principales de la teoría de regímenes que permiten evaluar los elementos de un sistema que regula el comportamiento de actores internacionales en un ámbito particular de las relaciones internacionales, como la apatridia?
- b. ¿Cuáles son las características de un régimen internacional efectivo?, ¿cumplen con éstas los mecanismos existentes para lidiar con situaciones de apatridia?
- c. ¿Es posible, entonces, hablar de un régimen internacional para la apatridia?

Mi argumento principal en esta tesis es que la falta de voluntad política, derivada del conflicto entre el principio de soberanía y los derechos humanos, constituye el principal obstáculo para la consolidación de un régimen internacional de protección para las personas apátridas. Aunque hay varias de las piezas constitutivas de un régimen en materia de apatridia, para poder considerarlo efectivo es necesario que los actores relevantes, en este caso los Estados, participen y cooperen, firmando los acuerdos y estableciendo mecanismos internos para resolver y prevenir la apatridia en su territorio.

Además del bajo nivel de consenso, la falta de acciones concretas y la firma de acuerdos en torno al tema de la apatridia a nivel internacional, otro obstáculo que identifiqué es la falta de información. Por un lado, los datos disponibles sobre la cantidad, el estatus y los detalles de la vida de la población apátrida son escasos. Por otro lado, la investigación respecto a la posibilidad o la existencia de un régimen internacional en la materia es

igualmente limitada. Esto se debe a que la apatridia ha sido estudiada principalmente desde la perspectiva del derecho internacional, observando sus vacíos legales y tratándola, más bien, como un tema secundario y tangencial de los derechos humanos.¹⁵

Autores como Vincent Chetail y Gábor Gyulái han propuesto estudiar el tema desde una perspectiva teórica más amplia y se han cuestionado la existencia de un régimen internacional de protección específico para los apátridas. Gyulái ha dedicado varios textos a discutir las medidas necesarias para establecer un régimen regional europeo de protección para las personas apátridas,¹⁶ y según sus trabajos, el principal esfuerzo debe ser la concientización y conocimiento de las obligaciones jurídicas y buenas prácticas en la materia. Por su parte, el proyecto de investigación del Centro de Migración Global, *Statelessness In International Law: Which Regime(S) For Which Right(S)?*, dirigido por Vincent Chetail tenía como objetivo analizar el régimen legal internacional que gobierna la apatridia, no obstante, el proyecto nunca se completó.¹⁷ Esta tesis pretende abonar al trabajo de ambos autores al identificar las causas y consecuencias de la ausencia de un régimen internacional en materia de apatridia.

Como se advertirá más adelante, los regímenes internacionales cuentan con elementos formales e informales, por lo que tomaré en consideración no sólo los acuerdos y documentos explícitos, sino también los patrones de comportamiento. Además de identificar la presencia

¹⁵ Anne Brekoo y Lindsey Kingston, “A Forgotten Human Rights Crisis”: Statelessness and Issue (Non)Emergence’, *Human Rights Review*, vol. 14, núm. 2, 2013, pp. 73.

¹⁶ Gábor Gyulai, “The determination of statelessness and the establishment of a statelessness-specific protection regime”, en A. Edwards & L. Van Waas (Eds.) *Nationality and Statelessness under International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014, pp. 116-143; Gyulai, “Remember the Forgotten, Protect the Unprotected”, *Revista Migraciones Forzadas*, núm. 32, 2009, pp. 48.

¹⁷ Vincent Chetail, *Statelessness In International Law: Which Regime(S) For Which Right(S)?*, Proyecto de investigación (suspendido por causas desconocidas), Centro de Migración Global, Graduate Institute Geneva, 2012.

o ausencia de un régimen de protección para personas apátridas, analizaré sus potenciales elementos para así reconocer las condiciones que favorecen u obstaculizan su creación, su funcionamiento y su crecimiento.

Uno de los objetivos de esta tesis, por lo tanto, es evaluar las fortalezas y debilidades de los mecanismos e instrumentos para la protección de las personas apátridas y así poder reconocer los obstáculos que enfrenta y finalmente determinar si se cuenta – o no – con las piezas necesarias para identificarlo como un régimen internacional. Para ello es necesario establecer primero una definición, conocer los postulados principales de la teoría de regímenes que permitan identificar los elementos constitutivos de un régimen internacional y posteriormente evaluar los correspondientes a la apatridia. Para cumplir estos propósitos, he dividido este trabajo en cuatro capítulos.

En el primero de ellos haré un recuento histórico de la apatridia, comenzando por la definición de un término crítico: nacionalidad. Es preciso aclarar que, si bien los términos de ciudadanía y nacionalidad suelen utilizarse de forma intercambiable, no son sinónimos. Mientras que la nacionalidad hace referencia a la relación y el reconocimiento de una persona como miembro de un Estado, la ciudadanía alude a la capacidad de participar, a través del ejercicio de ciertos derechos políticos, como el derecho votar; así, todo ciudadano es nacional más no todos los nacionales son ciudadanos. Por lo tanto, y para los fines establecidos en este trabajo, utilizaré la palabra nacionalidad para referirme al vínculo jurídico entre un individuo y el Estado, en virtud del cual una persona es miembro de la comunidad política

que el Estado constituye según el derecho interno e internacional.¹⁸ En este primer capítulo describiré también la evolución del término en el ámbito jurídico, las causas de la apatridia, sus consecuencias y las respuestas de la comunidad internacional ante este fenómeno para brindar un mayor entendimiento de los casos presentados posteriormente.

El segundo capítulo constituirá el marco conceptual, en él examinaré brevemente la teoría de los regímenes internacionales y las principales corrientes teóricas de la disciplina para informar a los capítulos posteriores e identificar las características de un régimen. Resumiré las principales perspectivas teóricas del estudio de los regímenes internacionales según los elementos que consideran, después estableceré una definición de régimen internacional para determinar las piezas indispensables de un régimen y expondré las principales posturas teóricas utilizadas en el estudio de los regímenes internacionales. Finalmente ennumeraré los elementos fundamentales, requeridos para conformar e identificar a un régimen internacional.

El propósito del tercer capítulo será conocer y evaluar la existencia, efectividad y uso de los mecanismos para lidiar con la apatridia. Haré primeramente una breve inspección del RIDH para comprobar su estatus de régimen y después comparar estos descubrimientos a partir de los casos seleccionados. Expondré dos casos clave para poder realizar la evaluación y determinar si se cumple con los requisitos establecidos en el capítulo anterior. El primero se trata de la comunidad rohingya de Myanmar, grupo étnico musulmán en el estado de Rakhine, históricamente discriminado en la región, y que perdió efectivamente su

¹⁸ Stephanie Lepoutre y Ariel Riva, *Nacionalidad y apatridia. Rol del Acnur*, ACNUR, Buenos Aires, 1998, cit. por Sergio Guerrero Verdejo, *Los apátridas, su status jurídico y los derechos humanos*, UNAM FES Aragón, México, 2013, pp. 22.

nacionalidad tras un cambio en la ley de ciudadanía de 1982. Para entender a mayor profundidad el caso, haré un breve repaso histórico de la presencia de los rohingya en la región, el inicio de los conflictos étnicos y su persecución. Por último revisaré la respuesta de la comunidad internacional y la compararé con las características de los regímenes establecidas en el capítulo anterior. El segundo caso es el de arreglos internacionales de subrogación que resultan en apatridia. De nuevo, comenzaré por revisar los orígenes de la práctica, la comercialización de medios de reproducción asistida y su internacionalización. Después analizaré la legislación existente y las medidas tomadas por diferentes países, particularmente dentro de la Unión Europea. Finalmente, consideraré la relación entre los instrumentos existentes para lidiar con la apatria y el RIDH y los contrastaré con las características enumeradas anteriormente.

El cuarto y último capítulo analizará los instrumentos y mecanismos existentes en materia de apatridia encontrados a partir de los casos anteriores. Su objetivo será explorar el funcionamiento y efectividad de los elementos del supuesto régimen de apatridia. Para ello, revisaré primero sus logros, identificaré los elementos faltantes, piezas ausentes en el rompecabezas, y ahondaré en la más importante: la falta de voluntad política. También consideraré el conflicto entre la soberanía y los derechos humanos, proponiendo una visión que concilia la defensa de ambos. Por último, argumentaré sobre las posibilidades de construir un régimen más allá de los existentes y desarrollar el tema como un campo particular de estudio, dándole la atención que merece y de esa forma implementar los cambios necesarios para poder erradicar la apatridia¹⁹.

¹⁹ Mark Manly y Laura Van, “The State of Statelessness Research: A Human Rights Imperative”, *Tilburg Law Review*, núm. 19, 2014, pp. 3-10.

CAPÍTULO 1

La apatridia: un reto para los derechos humanos

"La ciudadanía significa que el mundo reconoce que soy un ser humano. Tengo derechos. Soy un ser humano. No tanto por los derechos materiales, sino por el derecho a existir. Yo existo. Existo y soy un ser humano."¹

Anónimo

I.1 ¿Qué es la apatridia?

La apatridia es definida por la Organización de las Naciones Unidas como “la falta de reconocimiento de un individuo como nacional de algún Estado”.² El vocablo *apátrida* fue utilizado por primera vez en 1918 por el jurista Charles Claro, quien lo usó para sustituir el término germánico *heimatlos*, que quiere decir “sin patria”.³ Sin embargo, el término va más allá de la patria pues ser una persona apátrida no significa estar alienado, no tener familiares o conocimiento de su procedencia. En realidad, muchas de las personas apátridas saben quiénes son sus progenitores, dónde nacieron y tienen redes personales; de lo que carecen es de una relación jurídica con el Estado pues no cuentan su reconocimiento y, más grave aún, con los derechos que dicho reconocimiento otorga. Así pues, al determinar quién es nacional

¹ Traducción propia, Greg Constantine, “Kuwait: without you my country” en el proyecto Nowhere People, recuperado en junio de 2021 de <http://www.nowherepeople.org/kuwait>.

² Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), “¿Qué es la apatridia?”, Organización de Naciones Unidas. Recuperado en febrero de 2020, de <https://www.unhcr.org/ibelong/es/que-es-la-apatridia/>.

³ Violeta Alejandra Chávez Bautista, “Carecer de Derechos humanos: una introducción a los estudios teóricos sobre la apatridia”, *Revista Videre*, Dourados MS, vol. 9, núm. 17, 2017, pp. 119-121.

y quién no, el Estado crea una idea de ciudadano ideal al que otorga derechos, privilegios y obligaciones, y excluye al resto de esta esfera de pertenencia jurídica, social y cultural.

Según información del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), se estima que anualmente nacen alrededor de 70 mil infantes apátridas y casi la mitad de los Estados del mundo carecen de salvaguardas para ellos; cuando existen provisiones legales, casi siempre son inadecuadas e insuficientes para garantizarles el derecho de nacionalidad.⁴

El derecho a tener derechos

Poseer una nacionalidad es crucial para las personas pues regula la relación del individuo con el Estado además de que condiciona sus derechos y obligaciones; es parte de la identidad de una persona, tanto como lo es su nombre, pues es un prerrequisito para el ejercicio de derechos civiles y políticos. Contar con un documento tan básico como lo es un acta de nacimiento, es la puerta de acceso a servicios de salud, educación o protección, y privar a alguien del derecho a la nacionalidad es privarlo de todos los derechos subsecuentes. De acuerdo con Violeta Alejandra Chávez Bautista: “La apatridia suele impedir que los niños reciban una educación y que sus padres trabajen legalmente; hace que las personas sean vulnerables a la explotación laboral y sexual, la trata, el arresto y la detención arbitrarios, la discriminación y otros abusos; la apatridia es causal para denegar a las familias el acceso a la atención sanitaria y les impide casarse, poseer bienes y abrir cuentas bancarias”.⁵ La

⁴ Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), “Plan de Acción Global para acabar con la apatridia: 2014-2024”, noviembre de 2014.

⁵ Chávez Bautista, *op. cit.*, pp. 122.

apatridia es una especie de muerte social pues en la mayoría de los casos conlleva exclusión y a una creciente alienación.

Según la legislación internacional vigente, los apátridas sí tienen derechos gracias al principio de equiparación –el artículo 7° de la Convención de 1954 sobre el Estatuto de los apátridas estipula que los Estados contratantes deben otorgarles los mismos derechos que a los extranjeros, regulando su acceso y límite a derechos individuales, civiles y políticos. Por ello gozan de los derechos de seguridad y protección a la vida, no detención arbitraria, tortura o discriminación y ejercicio de derechos civiles básicos; sin embargo, debido a la falta de documentos sus expectativas sociales, económicas, educativas y de desarrollo son extremadamente bajas tanto en los Estados que no son parte de los acuerdos cuanto en los que sí lo son.

La apatridia constituye un enorme riesgo para las personas pues limitar el goce de los derechos correspondientes a la ciudadanía las vuelve sumamente vulnerables.⁶ La falta de nacionalidad además impide el desarrollo pleno de los individuos: los excluye en todos los aspectos pues las leyes de los países son creadas pensando en personas con una nacionalidad. De acuerdo con un reporte publicado por la Organización de las Naciones Unidas en 1949, la falta de nacionalidad pone al individuo en una situación de inferioridad social y jurídica que, además de despojarlo de derechos básicos, destruye la confianza en sí mismo.⁷

⁶ Carol Batchelor, “Statelessness and the Problem of Resolving Nationality Status”, *International Journal of Refugee Law*, vol. 10, núm. 2, pp. 174-180.

⁷ Organización de Naciones Unidas, “A Study of Statelessness”, Nueva York, 1949, sec. V.53.

Asimismo, a pesar de que existen mecanismos para solicitar una nacionalidad, hacerlo suele ser un trámite largo y accidentado, desconocido para muchos. Incluso cuando sus apelaciones son aceptadas,⁸ los apátridas son sujetos de discriminación y vigilancia constante en los países de acogida por lo que hay una gran posibilidad de que su solicitud de nacionalidad sea denegada y su vulnerabilidad persista.

Nacionalidad

Para hablar de la apatridia es necesario revisar primero el concepto de nacionalidad. Aunque la definición de nacionalidad puede ir más allá del mero orden jurídico, para los propósitos del presente trabajo se priorizará el aspecto legal de la misma, considerando únicamente a personas físicas y su nacionalidad jurídica o administrativa. Por lo tanto, se entiende por nacionalidad la relación recíproca entre individuo y Estado independientemente de la pertenencia identitaria de carácter social.

Para entender mejor el concepto haré un breve repaso etimológico: la palabra nacionalidad deriva de *nación*, proveniente a su vez del latín *nascere*, es decir que alude al lugar donde se nace. La palabra *nación* hace referencia a una comunidad humana y los lazos históricos, religiosos, culturales, étnicos e idiomáticos entre sus miembros.⁹ En un primer momento nacionalidad se refería al vínculo entre una persona y un conglomerado humano; tras el nacimiento del Estado-nación, la población se convirtió en elemento

⁸ El reasentamiento es el traslado a un tercer país que conviene recibirles y otorgarles la residencia a personas refugiadas; ACNUR México, “¿Qué es el reasentamiento?”, recuperado en abril 2021 de <https://www.acnur.org/reasentamiento.html>.

⁹ Rodrigo Borja, *Enciclopedia de la Política*, 3ra ed., Fondo de Cultura Económica, México, 2003, t. 2, s. v., NACIÓN.

estructural del Estado, vinculando al individuo no sólo con la población, sino con el gobierno y el territorio que conformaban al Estado-nación.

Actualmente, la nacionalidad se refiere, en el ámbito legal, al vínculo jurídico-político entre un individuo y un Estado que lo reclama como suyo.¹⁰ Cuando el individuo es miembro de la comunidad política que el Estado soberano constituye, éste le procura protección, y el individuo tiene a su vez una conexión auténtica con los intereses de aquél. Por lo tanto, la concepción jurídica de la nacionalidad asume la soberanía nacional pues el otorgamiento de la ciudadanía es un ejercicio de ésta y es mediante este vínculo que la población de un Estado es portadora de la misma.¹¹

La mayoría de las personas adquieren su nacionalidad de forma automática al nacer pues ésta se otorga a partir de dos principios: el *ius soli* o “derecho de suelo” y el *ius sanguini* o “derecho de sangre”.¹² En el caso del *ius soli* se reconoce como nacionales a aquellas personas nacidas dentro del territorio de un Estado; en el caso del *ius sanguini* son nacionales los hijos de otros nacionales de un Estado. Además, es posible cambiar u obtener una nueva nacionalidad mediante el proceso de naturalización, cuyos requisitos varían de país a país pero suelen incluir residencia previa, primera nacionalidad y una serie de pruebas de conocimiento cultural y cívico e incluso de idioma.¹³ El problema de la apatridia surge

¹⁰ Sergio Guerrero Verdejo, *Los apátridas, su status jurídico y los derechos humanos*, UNAM FES Aragón, México, 2013, pp. 22-23.

¹¹ Ignacio Javier Navarro V., “Implicaciones jurídicas y políticas de la no pérdida de la nacionalidad mexicana”, *Revista Justicia Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, núm. 14, 2000, recuperado en septiembre de 2020 de <https://tecnologias-educativas.te.gob.mx/RevistaElectoral/content/pdf/a-2000-02-014-012.pdf>.

¹² Indira Goris et al., “La apatridia, qué es y por qué importa”, *Revista Migraciones Forzadas*, núm. 32, 2009, pp. 4-6.

¹³ James Hampshire, “Becoming citizens: naturalization in the liberal state”, en Gideon Calder et al. (eds.), *Citizen Acquisition and national belonging*, Reino Unido, Palgrave Macmillan, 2010, pp.74 -76.

cuando hay barreras en el acceso a la nacionalidad, ya sea debido a un vacío legal donde ningún principio es aplicable para la persona en cuestión, hay leyes y políticas excluyentes, o bien, ciertas dificultades burocráticas que se mencionarán más adelante.

No ciudadanos

A pesar de que las personas apátridas no tienen un nexo jurídico con ningún Estado, existe la apatridia como categoría jurídica y dentro de esta categoría hay clasificaciones según las cuales se distingue entre los tipos de personas apátridas: *de jure* y *de facto*. Por un lado, apátridas *de jure* son aquellas personas que nunca recibieron una nacionalidad, como quienes han nacido bajo un régimen jurídico que no reconoce su existencia ni permite que les sea otorgada; tal es el caso de los rohingya en Myanmar, de los kurdos en Siria y de los hijos de otros apátridas. Por otro lado, la apatridia *de facto* se refiere a quienes no pueden comprobar su vínculo con ningún Estado y por lo tanto tampoco pueden acogerse a la protección del mismo, aunque en principio sí lo tienen.

Las personas apátridas *de facto* no tienen cómo demostrar su nacionalidad pues no cuentan con los documentos para comprobarlo, pero sí tienen un vínculo con uno o más Estados. Hay casos en los que una persona tiene alguna conexión, sea ascendencia o residencia, con más de un Estado, pero si los gobiernos de estos Estados no están de acuerdo en cuanto a cuál de ellos le reconoce y otorga protección y todos asumen que esa atribución corresponde a otro, las personas resultan apátridas *de facto*.¹⁴ Un ejemplo de este caso son los makonde en Kenia, una comunidad descendiente de un grupo étnico de trabajadores

¹⁴ Marilyn Achiron, *Nacionalidad y Apatridia: Manual para parlamentarios*, ACNUR-Unión Interparlamentaria Mundial, 2008, p. 11, recuperado en enero de 2021 de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7108.pdf>.

traídos desde Mozambique en la década de 1930. A los makonde se les consideraba nacionales, aunque nunca se emitió ningún documento de identidad que les permitiera gozar de sus derechos por lo que, en la práctica, eran personas apátridas. Esto cambió en 2017 cuando finalmente fueron reconocidos jurídicamente como kenianos y pudieron obtener la documentación para comprobarlo.¹⁵

Sufrir apatridia *de facto* es muy complejo pues jurídicamente no se les reconoce como apátridas y muchos de los mecanismos que otorgarían nacionalidad a un apátrida *de jure* no son aplicables a sus casos.¹⁶ A las personas apátridas *de facto* se les niega la documentación que acredita su nacionalidad debido a múltiples factores como pueden ser la práctica de actividades consideradas ilícitas, algún conflicto o guerra, discriminación étnica, desplazamientos masivos y transferencias territoriales. Estas situaciones pueden durar años, dejando a miles de personas desprotegidas de forma indefinida. Ejemplo de esto son los miles de romaníes que han sido deportados a Kosovo desde Europa Occidental y que, aunque existen mecanismos de protección temporal para evitar la apatridia jurídica, no pueden

¹⁵ En 2017 los makonde fueron reconocidos como la 43ra tribu keniana; Modesta Ndubi, “The Makonde: From Statelessness to Citizenship in Kenya”, *UNHCR Global website*, 2017, Kenia, recuperado en agosto de 2020 de <https://www.unhcr.org/ke/10581-stateless-becoming-kenyan-citizens.html>; Otro ejemplo es el de los beduinos (“sin” en árabe), nómadas habitantes del desierto de la península arábiga quienes, tras la independencia de Kuwait, no pudieron acudir a registrarse. Vivieron como apátridas *de facto* pues, aunque contaban con casi los mismos derechos que los ciudadanos registrados, no contaban con los papeles para comprobarlo ni los privilegios que éstos proveían. Sin embargo, en 1986 el gobierno kuwaití promulgó una ley que los identificaba como residentes *ilegales*, despojándoles de todos sus derechos y convirtiéndoles entonces en apátridas *de jure*. “Statelessness in Kuwait”, *Stateless Journeys*, recuperado en julio de 2021 de <https://statelessjourneys.org/resources/statelessness-in-kuwait/> y Priyanka Motaparth, “*Prisoners of the Past, Kuwaiti Bidoon and the Burden of Statelessness*”, Human Rights Watch, 2011, recuperado en julio de 2021 de <https://www.hrw.org/report/2011/06/13/prisoners-past/kuwaiti-bidun-and-burden-statelessness>.

¹⁶ En la Convención de 1954 no se incluye a personas apátridas *de facto* dentro de la definición de apátrida.

ejercer su derecho al trabajo, acceso a servicios de salud, educación o vivienda pues no cuentan con los documentos necesarios y son, por lo tanto, apátridas *de facto*.

Es muy importante reconocer las diferencias e implicaciones de ambos tipos de apatridia pues es debido a la falta de claridad que miles de personas quedan desamparadas. Aunque es necesario terminar con la apatridia *de jure*, si no se busca atender también a la apatridia *de facto*, millones de vidas seguirán siendo afectadas. Como bien lo escribió Manley Hudson, relator especial sobre nacionalidad y apatridia para la Comisión de Derecho Internacional en su reporte de 1952: *la reducción de apátridas de jure no significa una reducción de personas desprotegidas*.¹⁷

I.2 Desnacionalización: ¿cómo se llega a ser apátrida?

La mayoría de las personas apátridas lo han sido toda su vida pues desde que nacen carecen del vínculo jurídico con un Estado. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, así como se puede ser nacional de un Estado de varias formas, hay también distintas maneras de convertirse en apátrida. Violeta Chávez Bautista identifica a la apatridia como producto del Estado pues la nacionalidad está atada a la voluntad del mismo y es su facultad otorgar, denegar o despojar a los individuos de una nacionalidad. Si bien es más fácil comprender por qué una persona nace apátrida, resulta más problemático cuando una persona con nacionalidad es privada de ella pues en la mayoría de los casos estos depojos suelen ser arbitrarios e ilegales.

¹⁷ Manley O. Hudson, Report on Nationality, Including Statelessness, Comisión de Derecho Internacional, ONU, A/CN.4/50, 1952, p. 49, recuperado en agosto de 2020 de https://legal.un.org/ilc/documentation/english/a_cn4_50.pdf.

Hay muchos motivos para privar a alguien de su nacionalidad y de acuerdo con Chávez Bautista hacerlo “reduce la carga del Estado en términos de garantías jurídicas y de provisión de bienes públicos”;¹⁸ por lo que nuevamente se trata de un asunto de Estado y de soberanía. Tenday Achiume aclara que el despojo de la nacionalidad es un instrumento que ha sido utilizado por los gobiernos para “purificar” a la nación, para silenciar oposiciones e incluso para castigar a disidentes. Estos gobiernos entienden a la nacionalidad como un privilegio y no como un derecho, convirtiéndolo en una herramienta de control político a través de leyes excluyentes.¹⁹ Así, la discriminación es uno de los principales motivos de apatridia prolongada pues lleva a la exclusión de grupos específicos y minorías del conjunto ciudadano por características como raza, etnia, religión, idioma, género u otras.

Uno de los ejemplos más claros y vigentes es el de la población rohingya en Myanmar (antes Birmania), despojada del derecho a nacionalidad por la “Ley de Ciudadanía” en 1982.²⁰ Esta ley es parte de una larga historia de exclusión de la comunidad rohingya, a quienes se ha mantenido fuera de la construcción nacional birmana desde su independencia del Imperio británico en 1947.²¹ Asimismo, las leyes han constituido un obstáculo en la obtención de su nacionalidad pues exige una vasta lista de requisitos que saben que la mayoría de los rohingya no puede cumplir. Esto les impide el ejercicio de derechos básicos

¹⁸ Chávez Bautista, *op. cit.*, pp. 120-122.

¹⁹ Tendayi Achiume, Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia del ACNUDH, citada en Institute on Statelessness and Inclusion, *The World's Stateless 2020*, 2020, pp. 133-134.

²⁰ Amal de Chickera, “Statelessness and identity in the Rohingya refugee crisis”, Humanitarian Practice Network, octubre de 2018; Chris Lewa, “El norte de Arakan: una cárcel abierta para los rohingya”, *Revista Migraciones Forzadas*, núm. 32, 2009, pp. 11-14.

²¹ David I. Steinberg, Maung Htin Aung, y Michael Arthur Aung-Thwin, “Myanmar”, *Encyclopedia Britannica*, recuperado en abril de 2021 de <https://www.britannica.com/place/Myanmar>.

como contraer matrimonio y los excluye de trabajar en los sectores de sanidad y educación, de estudiar y de recibir atención sanitaria digna.

Aunque su exclusión ha sido histórica, la situación se exacerbó desde 1982 con la reforma a la ley de ciudadanía pues al no ser reconocido como uno de los 135 grupos étnicos ciudadanos de Myanmar, a los rohingya se les dejó de considerar nacionales y se les negó la protección contra la discriminación que la Constitución otorga.²² Esto los ha hecho vulnerables a la persecución, el desplazamiento, las detenciones forzadas e indefinidas, la violencia y la discriminación sistemática que ya han sufrido por décadas. Adicionalmente, en 2017 el Estado de Myanmar emprendió una violenta represión de los rohingya, acción que el Secretario General de Naciones Unidas catalogó como “limpieza étnica”.²³ En consecuencia, miles de rohingyas viven hoy en condiciones precarias en el norte de Myanmar, mientras que alrededor de un millón han huido y se encuentran refugiados en Bangladesh, donde permanecen sin estatus legal claro, vulnerables ante situaciones como la emergencia sanitaria, violencia de género y desastres naturales.

El caso de los rohingya es muy complejo pues, además de ser apátridas, muchos han sido desplazados de manera forzada, y enfrentan otros riesgos. El posicionamiento de la comunidad internacional al respecto es débil y a pesar de los esfuerzos liderados por asociaciones de la sociedad civil internacional y órganos especializados como el Alto

²² Nathan Willis, “El potencial de la ley contra discriminación racial en Myanmar”, *Revista Migraciones Forzadas*, núm. 45, 2014, pp. 82-83.

²³ Antonio Guterres, Secretario General de la ONU, “The Rohingya are victims of ethnic cleansing. The world has failed them.”, *The Washington Post*, 10 de julio de 2018, recuperado en abril de 2020 de https://www.washingtonpost.com/opinions/the-rohingya-are-victims-of-ethnic-cleansing-the-world-has-failed-them/2018/07/10/08cab8a0-8447-11e8-9e80-403a221946a7_story.html.

Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), a casi 40 años de su exclusión por el cambio en la ley de ciudadanía, su situación sigue sin tener solución.

Otra de las causas de apatridia suele ser un conflicto o vacío en las leyes de nacionalidad de más de un Estado. El derecho internacional no muestra preferencia por ninguno de los dos principios para adquirir la nacionalidad por lo que cada Estado tiene la libertad de decidir cómo la otorga. En muchos países eso resulta en un régimen jurídico mixto, una mezcla entre *ius soli* y *ius sanguini*, como es el caso de México. Sin embargo, existen países que favorecen una u otra forma y hay casos en que, con una serie de condiciones particulares, ningún Estado reconoce como nacional a un individuo. Un ejemplo sería el caso del derecho inglés y el francés según los cuales el hijo ilegítimo de una mujer inglesa nacido en Francia, hasta 1981, no podía ser considerado nacional por ninguno de los dos Estados, convirtiéndole en apátrida.²⁴ Las leyes matrimoniales, por ejemplo, también pueden llevar a la apatridia pues en algunos países, pues el reconocimiento de la nacionalidad por el principio de *ius sanguini* es aplicable únicamente a través del padre, como sucede en Somalia. Otros casos incluyen a las mujeres extranjeras que renuncian a su nacionalidad al contraer matrimonio y que al disolverse esa unión, ellas y en muchos casos también sus hijos, se convierten en apátridas.²⁵

²⁴ Guerrero Verdejo, *op. cit.*, pp. 57. El derecho inglés permitía únicamente la transmisión de la nacionalidad por parte del padre y únicamente si los padres estaban casados, lo que cambió con la Ley de Nacionalidad Británica de 1981. Por otra parte, en Francia el principio de *ius soli* es aplicable únicamente cuando uno de los padres es francés o ha nacido en Francia, y aquellos nacidos en Francia de padres extranjeros deben esperar hasta cumplir 18 para adquirir la nacionalidad francesa.

²⁵ Chávez Bautista, *op. cit.*, pp. 120.

Otros casos de apatridia se presentan cuando la forma de otorgar la nacionalidad de un Estado es únicamente por medio de la descendencia (*ius sanguini*) y se desconoce quiénes son los padres del individuo, o bien éstos son extranjeros o personas apátridas. Tal fue el caso de miles de descendientes rusos en Letonia y Lituania tras la disolución de la Unión Soviética (URSS) en 1990 debido a que durante décadas, para fortalecer a la URSS y favorecer su distribución demográfica, se había incentivado el movimiento permanente de población rusa a los países del Báltico. Al recuperar su independencia en 1991, las autoridades de estos Estados decidieron reformar sus leyes de nacionalidad, otorgando su ciudadanía únicamente a aquellos residentes que eran ciudadanos antes de la ocupación soviética en 1940 y sus descendientes, dejando a más de un millón de personas apátridas.²⁶

Lituania atendió la mayoría de los casos de apatridia y previno el nacimiento de más personas apátridas permitiendo la naturalización y otorgando la ciudadanía a rusos nacidos en territorio lituano como parte del proceso “opción cero”.²⁷ Este concedía ciudadanía a todos los residentes permanentes independientemente de su origen étnico y disminuyó de manera drástica el número de personas apátridas en el país. Por el contrario, en Letonia se aplicó el principio del *ius sanguinis* y miles de descendientes rusos no pudieron naturalizarse. Sin embargo, se creó la figura especial de “no-ciudadano” buscando evitar la apatridia *de jure*

²⁶ The UN Refugee Agency (UNHCR), “Chapter 6: Statelessness and Citizenship”, *The State of the world's Refugees 1997: a humanitarian agenda*, 1997.

²⁷ *Loc. cit.*

aunque en realidad, les convirtieron en personas apátridas *de facto* pues los “no-ciudadanos” sufren discriminación y se enfrentan a requisitos estrictos para poder naturalizarse.²⁸

Las modificaciones de fronteras o de legislación, desplazamientos forzados, pérdida o privación del derecho y falta de documentación también son causa de apatridia. Es el caso de miles de gitanos, romaníes, askalíes y egipcios que abandonaron Kosovo tras su declaración de independencia pues no contaban con la documentación personal necesaria para formalizar su estatus. Asimismo, miles de personas se quedaron sin posibilidad de demostrar su residencia oficial en Kosovo y sin documentación para solicitar la ciudadanía de Montenegro pues muchas familias romaníes habitaban en *mahallas*,²⁹ viviendas informales transmitidas de generación en generación. La falta de claridad jurídica respecto a los derechos reconocidos sobre este tipo de vivienda los dejó en un limbo legal, sin hogar, sin nacionalidad y sin derechos.³⁰

Muchos cambios sociopolíticos pueden generar modificaciones en la legislación, composición geográfica, demográfica y política de un Estado, por lo que nuevos escenarios de apatridia pueden aparecer. También es posible que se trate de una combinación de varios

²⁸ Jo Venkov, “Not just a simple twist of fate: statelessness in Lithuania and Latvia”, *European Network on Statelessness*, recuperado en abril de 2020 de <https://www.statelessness.eu/blog/not-just-simple-twist-fate-statelessness-lithuania-and-latvia>.

²⁹ La palabra “mahallah” proviene del árabe y significa distrito o barrio. En varios países balcánicos se utiliza para denominar a las zonas de viviendas de grupos gitanos. Tradicionalmente, estos espacios son de gran importancia pues se construyen alrededor de los vínculos familiares, rituales religiosos y tienen un gran rol en la formación identitaria de las comunidades romaníes fungiendo como espacios para solidaridad, gestión de recursos, solución de conflictos, celebración de rituales y ceremonias religiosas y sociales.

³⁰ Jose-Maria Arraiza y Linda Öhman, “Desplazados romaníes de Kosovo y derechos de propiedad”, *Revista Migraciones Forzadas*, núm. 45, 2014, pp. 43-45.

factores, como la sucesión de Estados, transferencias de territorio o guerras, por mencionar algunos.³¹

I.3 Nuevos retos del siglo XXI

Aunado a las situaciones ya existentes, las últimas décadas han traído nuevas amenazas para la nacionalidad a partir de fenómenos como la globalización y el cambio climático. La posibilidad de desplazarse a distintos países, la capacidad de informarse de forma inmediata y el desarrollo de nuevas tecnologías, parte del proceso de globalización, plantean nuevas posibilidades para la humanidad así como nuevos retos.

En el campo de la nacionalidad, el avance de la tecnología de reproducción artificial ha propiciado la práctica de la gestación subrogada, coloquialmente conocida como alquiler de vientre, que describiré más detalladamente en el siguiente capítulo. En esta práctica, una mujer cede voluntariamente su capacidad gestante para llevar a término el embarazo de otra persona. Hay muchos tipos de arreglos de gestación subrogada y en los casos de acuerdos internacionales, cuando existen leyes nacionales contradictorias o que prohíben estas prácticas, pueden surgir escenarios de apatridia.³²

Al tratarse de un fenómeno muy reciente, la legislación y regulación, tanto internacional cuanto nacional respecto a la subrogación de vientres sigue siendo muy diversa.

³¹ El próximo hundimiento de los estados insulares es una de las posibles causas de apatridia masiva en el futuro cercano pues los expertos dicen que en menos de 50 años, más de 30 territorios serán inhabitables, incluyendo islas y atolones como Kiribati, Vanuatu, Tuvalu, Nauru y las Islas Marshall. John Campbell y Olivia Warrick, *Climate Change and Migration Issues In The Pacific*, UNESCAP, Fiji, 2014.

³² Sanoj Rajan, "International surrogacy arrangements and statelessness", *World's Stateless Children*, Institute on Statelessness and Inclusion, recuperado en abril de 2020 de <http://children.worldstateless.org/3/safeguarding-against-childhood-statelessness/international-surrogacy-arrangements-and-statelessness.html>.

Se trata de una cuestión sumamente polémica y suele estar estrictamente prohibida en varios lugares, especialmente en su versión comercial, pues se considera inmoral. Es por ello que individuos que viven en países donde esta práctica está prohibida (un ejemplo muy común es España) suelen acudir a otros países donde está permitido (Ucrania, entre otros). En esos casos se intersectan distintas jurisdicciones y complican la determinación de la nacionalidad pues hay leyes explícitamente anti-gestación subrogada que niegan la nacionalidad a bebés nacidos mediante estas prácticas aún cuando se puede comprobar el parentesco genético con un nacional.³³

Otro es el caso del desplazamiento forzado ocasionado por el cambio climático, un fenómeno relativamente reciente por lo que aún no se ha desarrollado un marco jurídico homogéneo al respecto. Este fenómeno amenaza con convertirse en una fuente más de apatridia debido a la posible desaparición de Estados insulares;³⁴ los pequeños estados insulares en desarrollo (SIDS por sus siglas en inglés) son particularmente vulnerables pues sus islas han ido perdiendo territorio debido al aumento del nivel del mar en las últimas décadas, parte de los efectos del cambio climático. Algunos científicos estiman que para 2024 habrá casos de Estados inhabitables como Tuvalu, Kiribati o Vanuatu, que incluso podrían desaparecer bajo el agua.³⁵ El futuro de los nacionales de estos Estados es incierto aunque muy probablemente se conviertan en apátridas o refugiados de cambio climático. Lo que sí

³³ Richard F. Storrow, "The Phantom Children of the Republic: International Surrogacy and the New Illegitimacy", *American University Journal of Gender, Social Policy and the Law*, vol. 20, núm. 3, 2012, pp. 561-609.

³⁴ ACNUR, "El Concepto de Personas Apátridas bajo el Derecho Internacional: resumen de las Conclusiones" en la Reunión de Expertos, Italia, 2010, Sec. I, p. 5., recuperado en diciembre de 2020 de <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2011/8123>.

³⁵ Erin Halstead, "Citizens of Sinking Islands: Early Victims of Climate Change," *Indiana Journal of Global Legal Studies*, vol. 23, núm. 2, 2016; Nemat Sadat, "Small Island, Rising Seas", *UN Chronicle*.

es seguro, es que ni la legislación, ni las instituciones y ni los mecanismos disponibles hoy bastan para darles un futuro certero o esperanzador.

I.4 Codificación y regulación

Como ya se mencionó anteriormente, el reconocimiento de la nacionalidad ha sido históricamente una responsabilidad del Estado y se considera su dominio. Muchos autores coinciden en que, aunque se trata de una cuestión de derecho internacional público, tiene implicaciones para el derecho internacional privado. Debido a esas intersecciones hay conflictos respecto al derecho a la nacionalidad y es en gran parte por ello que no se ha erradicado la apatridia.

Aunque los criterios utilizados por cada Estado para conferir la nacionalidad varían, suele tratarse de un sistema mixto que incluye los principios de *ius soli* y *ius sanguini*, además de otros como el *ius domicilie* y la naturalización por varios medios como el matrimonio con un nacional, ascendencia de línea directa y el servicio militar.³⁶ Como ya se mencionó, aunque la decisión de cada Estado respecto al sistema de otorgamiento de la nacionalidad es una decisión nacional, se inserta en el plano del orden jurídico internacional.

Aunque no existe ningún tratado que regule los principios para otorgar la nacionalidad el derecho internacional sí establece que todo individuo debe tener una. Empero, a pesar de que la responsabilidad de otorgamiento continúa siendo parte del dominio reservado del Estado, este dominio está limitado por obligaciones contraídas frente a otros Estados; es decir, mediante la celebración de tratados internacionales. En lo que respecta a este tipo de

³⁶ Sergio Guerrero Verdejo, *op., cit.*, pp. 21-33.

acuerdos, desde 1945 se integró el derecho a la nacionalidad al corpus jurídico internacional, como parte de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), aprobada y firmada por 192 países hasta 2019. Según el artículo 15° de la Declaración:

1. Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.
2. A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiar de nacionalidad.³⁷

Asimismo, los artículos 1° y 2° de la misma Declaración estipulan que todos los seres humanos nacen iguales en dignidad y derechos (entre los que se incluye la nacionalidad) y que todos cuentan con estos últimos, sin importar distinciones de raza, sexo, color, idioma, religión, origen nacional o social, sin que se haga distinción entre las personas en razón de cualquiera de estas condiciones. Esto significó un importante cambio en el otorgamiento de la nacionalidad pues representa una prohibición a los Estados firmantes a denegarla de forma arbitraria. El poder exclusivo de determinar quién conforma a la nación fue un símbolo de la soberanía estatal a lo largo de la primera mitad del siglo XX, y uno de los primeros intentos de regular la nacionalidad fue el Convenio Concerniente a Determinadas Cuestiones Relativas a Conflictos de Leyes de Nacionalidad de 1930 el cuál tuvo muy pocas ratificaciones.³⁸ No fue hasta la inclusión de la nacionalidad en la DUDH que pasó de ser materia exclusiva del Estado a ser reconocida como un derecho fundamental, aunque aún sujeto a la discreción estatal.

³⁷ ONU: Asamblea General, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, París, 1948.

³⁸ David C. Baluarte, “The Risk of Statelessness: Reasserting a Rule for the Protection of the Right to Nationality”, *Yale Human Rights and Development Law Journal*, vol. 19, núm. 1, 2017, pp. 54-61.

Esta resistencia no es de sorprender dado que la relación entre los derechos humanos y la soberanía ha sido, y es aún, fuente de tensión, tema en el que ahondaré más adelante. El poder de decidir sobre sus nacionales, incluyendo sus derechos y su protección, se ha visto siempre como facultad soberana del Estado y convertirlo en materia de derecho internacional resulta una amenaza a dicha soberanía.³⁹ Ha sido un conflicto constante pues por un lado, el avance de la protección internacional de los derechos humanos es vista como un obstáculo a la soberanía y se ha utilizado la defensa de los mismos como justificación para el intervencionismo. Por otro lado, la soberanía se ha usado por varios Estados como escudo para obstruir el respeto a los derechos humanos. Sin embargo, se trata de una relación simbiótica pues los Estados soberanos son responsables de proteger y proveer derechos humanos a sus nacionales y un Estado con soberanía mermada difícilmente lo puede hacer. Por su parte, es el pueblo libre, próspero y consciente quien fortalece al Estado ante la voracidad del mundo globalizado.⁴⁰

Así, a la DUDH han seguido otros instrumentos internacionales que también reconocen el derecho a la nacionalidad, entre ellos: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas (1966), la Convención de Naciones Unidas sobre los derechos del niño (1989), la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979), la Convención sobre la nacionalidad de la mujer casada (1958), la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (2015), la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948), la Convención

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Luis González S., “Soberanía y Derechos Humanos”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 4, núm. 170, 1997, pp. 104-105.

Americana de Derechos Humanos (1969), y la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990), con diversos niveles de aceptación.

De igual manera, hay dos convenciones internacionales que tratan de forma directa la cuestión de la apatridia: la **Convención Internacional de 1954 sobre el estatuto de los apátridas** (Convención de 1954) y la **Convención Internacional de 1961 para reducir los casos de apatridia** (Convención de 1961). Lamentablemente, como ya se mencionó, el conflicto entre soberanía y derechos humanos es vigente, y a pesar de que se ha buscado establecer parámetros para el otorgamiento de la nacionalidad, es una tarea que corresponde al derecho interno del Estado. Ambos tratados internacionales cuentan con pocas ratificaciones: la Convención de 1954 tiene sólo 94 estados parte y la de 1961 para reducir los casos de apatridia tiene 75. Asimismo, y a pesar de ser documentos jurídicamente vinculantes, el otorgamiento de la nacionalidad se deja a discreción de cada Estado y únicamente se notifican las regulaciones pertinentes a la Secretaría General por lo que no hay forma de asegurar su cumplimiento. Esto se debe a que no existe un organismo que vigile la efectividad y aplicación de las leyes de nacionalidad, lo que significa un enorme riesgo para millones de personas pues es la puerta al reconocimiento y goce de muchos otros derechos.

Estatus jurídico

Como ya se mencionó, es posible sufrir diferentes tipos de apatridia (*de jure* y *de facto*), pero además de estas distinciones es común que haya intersecciones con otras categorías como migrante, refugiado y solicitante de asilo. Los obstáculos que cada uno de estos grupos enfrenta no son tan distintos, sin embargo, los documentos que se emiten, los derechos a los que tienen acceso y los requisitos para adquirirlos varían dependiendo de ese estatus. Es por ello que resulta pertinente identificar las diferentes categorías de personas en procesos de

movilidad humana y las intersecciones entre ellas, ya que en muchos casos las personas pertenecen a más de una.⁴¹

Según el ACNUR, las personas en procesos de movilidad reciben diferentes nombres según los motivos y las causas de esa movilidad, la voluntariedad de la misma, su condición documentaria, el territorio y el marco jurídico que le regula.⁴² Así, el ACNUR reconoce seis categorías principales: i) persona migrante, ii) persona refugiada, iii) solicitante de asilo, iv) persona apátrida, v) persona desplazada interna y vi) persona retornada. Es común que las personas en contextos de movilidad se identifiquen con más de una categoría y para estas personas con múltiples estatus, la situación puede ser mucho más complicada.

Katherine Perks y Jarlath Clifford advierten que estas intersecciones son importantes pues de acuerdo con la Convención de 1954 las personas apátridas que son también refugiadas no pueden ser penalizadas por entrar o vivir ilegalmente en un país debido a su estatus de refugiado, aunque esto no les otorga la nacionalidad.⁴³ Es por ello que en la mayoría de los casos, las personas apátridas desplazadas buscan obtener el estatus de refugiado pues los criterios para determinar la condición de refugiado (RSD) y los criterios para determinación de apatridia (SDP) operan de forma independiente y el régimen de refugio suele ofrecer un nivel de protección mayor.⁴⁴ Los apátridas migrantes o solicitantes de asilo, por lo tanto, son más vulnerables a detenciones arbitrarias y de otros tipos, así como al

⁴¹ ONU, *op. cit.*, “A study of statelessness”, sec. IV.

⁴² Dolores Cortés y Luis Enrique Aguilar (coords.), “Módulo II: Movilidad humana, Gestión fronteriza integral en la subregión andina”, OIM, Perú, 2012, recuperado de: <https://peru.iom.int/sites/default/files/Documentos/Modulo2.pdf>, pp. 21-24.

⁴³ Katherine Perks y Jarlath Clifford, “Detenidos en un limbo legal”, *Revista Migraciones Forzadas*, núm. 32, 2009, pp. 42-43.

⁴⁴ Thomas McGee, “Recognising stateless refugees”, *Forced Migration Review*, núm. 65, 2020, pp. 45-47.

confinamiento en campos de refugiados por haber violado las leyes migratorias y no contar con ningún tipo de identificación o documento. A su vez, esto limita su acceso a ciertos tipos de asistencia financiera y humanitaria o simplemente disminuye la probabilidad de que busquen ayuda pues temen ser detenidos. La detención también es un grave problema pues normalmente cuando personas en movilidad son detenidas, enfrentan la deportación o expulsión pero las personas apátridas, al no tener un país de origen al cual ser deportadas, suelen ser detenidas por tiempo indefinido, generalmente un largo plazo.⁴⁵

Aunque es fundamental considerar las intersecciones entre estas categorías, también lo es diferenciar a los apátridas de otros refugiados, migrantes y solicitantes de asilo, retornados y desplazados internos. Esto importa porque, como ya se mencionó, la legislación nacional e internacional reconoce y concede distintos derechos, plazos y documentación a cada tipo de persona. Por un lado se encuentran los migrantes, reconocidos por la ONU como:

1. **Las personas migrantes** son aquellas que eligen trasladarse no a causa de una amenaza directa de persecución o muerte, sino principalmente para mejorar sus vidas al encontrar trabajo o por educación, reunificación familiar, o por otras razones.⁴⁶

Resulta pertinente mencionar esta primera categoría pues a diferencia de los refugiados, desplazados forzados, solicitantes de asilo y apátridas, para los migrantes no hay una

⁴⁵ *Op. cit.*, Institute on Statelessness and Inclusion, *The World's Stateless 2020*, 2020, pp. 52, 69, 107-111, 140.

⁴⁶ Adrian Edwards, “¿‘Refugiado’ o ‘Migrante’? ¿Cuál es el término correcto?”, Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), recuperado en agosto 2020 de: <https://www.acnur.org/noticias/noticia/2016/7/5b9008e74/refugiado-o-migrante-cual-es-el-termino-correcto.html>.

amenaza directa de persecución o muerte por lo que no se considera movilización forzada. Además, el organismo que regula, estudia y busca gestionar la migración ordenada y humana a nivel internacional es la Organización Internacional para la Migración (OIM).

Por otro lado están las personas en contextos de movilidad forzada, quienes se encuentran bajo el mandato del ACNUR. Los instrumentos, leyes y procedimientos para las personas protegidas bajo la OIM son distintos y completamente independientes. Las categorías reconocidas bajo la protección del ACNUR son:

2. Los **refugiados** son personas que huyen de conflictos armados o persecución y negarles el asilo puede ser mortal para ellos.
3. Una persona **solicitante de asilo** es quien está en espera del reconocimiento de la condición de refugiado pues su solicitud todavía no ha sido evaluada en forma definitiva.
4. Los **desplazados internos forzados** huyen de conflictos armados, violencia generalizada y violaciones a los derechos humanos dentro de su propio país; no han cruzado fronteras internacionales en busca de seguridad.
5. Las **personas retornadas** son aquellas que regresan a su hogar después de que se han visto obligadas a huir.
6. Los **apátridas** son individuos no reconocidos como nacionales de algún Estado.

Los primeros cinco tipos de grupos protegidos son personas en contextos de movilidad forzada, aunque ninguna implica la falta de la nacionalidad. De hecho, en varios casos de desplazamiento forzado el propio Estado es una de las principales amenazas y la causa de la movilidad de miles de personas.

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y su mandato

Aunque la apatridia fue causa de preocupación desde 1945, no contó con los recursos y atención que se le dio a la causa de los refugiados o la de los derechos humanos. Desde 1950 se redactó un documento borrador de la Convención sobre el estatuto de los refugiados, y originalmente el documento incluía un protocolo adicional sobre el estatuto de los apátridas. Sin embargo, este último que fue rechazado y referido a la Asamblea General de la ONU (AGONU) en 1951. Esto se debió a que la relación estrecha entre la nacionalidad y el concepto de soberanía nacional polemizó las discusiones respecto a estas convenciones y, a fin de acortar los debates y acelerar la firma de los acuerdos se decidió mantener las cuestiones del refugio y la apatridia separadas y priorizar la primera. En consecuencia, en la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados (Convención de 1951) no se menciona a los apátridas. En 1954 se convino una nueva conferencia de plenipotenciarios para revisar el borrador del protocolo adicional sobre el estatuto de los apátridas presentado antes y fue hasta entonces que se elaboró la Convención de 1954, de forma totalmente independiente.

Asimismo, desde su creación se excluyó a los apátridas del alcance protector del ACNUR; este organismo fue creado en 1950 específicamente para ayudar a los millones de desplazados y refugiados europeos afectados por la Segunda Guerra Mundial. Su mandato era promover la aplicación de la Convención de 1951, que no incluía a la población apátrida, y se encargó también de la creación del Protocolo de 1967 que eliminó el límite temporal que

la Convención establecía – aún sin mencionar ni reconocer a los apátridas.⁴⁷ Fue hasta 1995 cuando, tras un aumento de casos de apatridia y ante la falta de un organismo *ad hoc*, que la ONU dio a esta agencia el mandato formal para la prevención y reducción de la apatridia, así como la protección de la población apátrida mundial. Hasta entonces, el mandato del ACNUR sobre los apátridas solamente había aplicado para aquellos que fueran también refugiados.⁴⁸

La falta de un cuerpo con autoridad de supervisión sobre lo establecido en la Convención de 1954, dedicado a la vigilancia y monitoreo de la situación de los apátridas, como lo fue el ACNUR para la Convención de 1951, disminuyó su capacidad de implementación. La separación de ambos asuntos limitó el desarrollo de instrumentos y mecanismos específicos para combatir y prevenir uno. Mientras tanto, la prioridad que se le dio al refugio y el desplazamiento, como evidencian la Convención de 1951, el protocolo de 1967 y la creación del ACNUR, permitió que las instituciones, normas y expectativas respectivas se fueran incrementando y perfeccionando a tal grado que se les reconoce hoy como el Régimen Internacional de Refugio (RIR). Algo similar sucedió en el caso de los derechos humanos, cuyo régimen se basa en la DUDH y se conforma de una serie de tratados internacionales, instrumentos e instituciones reconocidos a nivel mundial. Lamentablemente, para la apatridia esto no sucedió.

⁴⁷ Mónica Palma Mora, “La situación de los refugiados en el mundo. Cincuenta años de acción humanitaria”, *Migraciones Internacionales*, vol. 1, núm. 1, 2001, pp. 145-151.

⁴⁸ Michelle Foster y Hélène Lambert, “Statelessness as a Human Rights Issue: A Concept Whose Time Has Come”, *International Journal of Refugee Law*, vol. 28, núm. 4, 2016, pp. 564-584.

Como se ha demostrado, esta situación constituye un problema vigente y real que persiste desde hace décadas y, sin embargo, no ha encontrado un arreglo duradero, pues a diferencia de otros asuntos, la apatridia carece de los recursos, mecanismos y elementos necesarios para su solución. Problemas como este requieren del esfuerzo y participación de todos los actores posibles, es decir, Estados, organizaciones internacionales, organismos no gubernamentales y sociedad civil. Asimismo, exige más que la codificación de reglas; es necesario contar con otro tipo de instrumentos que permitan prevenir, proteger y resolver la situación de la comunidad apátrida en el mundo.

El nivel de desarrollo de otros regímenes internacionales de protección como el de derechos humanos, es notablemente mayor. Cabe entonces cuestionarse si existe entonces un régimen de protección para personas apátridas, si ha existido en algún momento o si podría llegar a hacerlo. Para ello, el siguiente capítulo propone, a partir de los postulados principales de la teoría de regímenes internacionales, identificar los elementos que conforman un régimen internacional y evaluar de forma adecuada los mecanismos concernientes a la apatridia.

CAPÍTULO 2

LOS REGÍMENES INTERNACIONALES

El fin de la Segunda Guerra Mundial dio inicio a una nueva era de cooperación internacional: los esfuerzos conjuntos para alcanzar objetivos comunes a nivel global propiciaron la participación de actores internacionales en nuevas formas de colaboración. Los principales esfuerzos de esta cooperación se concentraron en la reconstrucción europea, la reducción de la pobreza, la descolonización y el desarrollo económico, para lo que se crearon instituciones y organismos multilaterales, tanto a nivel global cuanto regional. Algunas de las más reconocidas perduran hasta el día de hoy como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Organización de Naciones Unidas (ONU). Entre los múltiples temas que se discutieron en los foros internacionales resaltó el de los derechos humanos y se redactó la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH); además se crearon organismos encomendados a la vigilancia y protección de éstos como la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (reemplazada en 2006 por el ahora Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH).

II.1 La nueva cara de la cooperación

Junto a estas nuevas dinámicas entre los actores internacionales nacieron también nuevas teorías para explicarlas pues, si bien, se consideraba que la anarquía –entendida como la ausencia de una autoridad supranacional– permanecía como característica inherente al sistema internacional, estas nuevas formas de cooperación exigían una explicación. Una de ellas fue la teoría de los regímenes internacionales – entendidos ampliamente como el

conjunto de normas y reglas que rigen las relaciones internacionales en cierto ámbito. El término se utilizó por primera vez a inicios de la década de 1980, producto de la teoría de las organizaciones internacionales, aunque para entonces ya existía una vasta colección de estudios sobre las estructuras internacionales que limitan, condicionan, conducen o de alguna forma afectan el comportamiento de los Estados y otros actores.

Sin embargo, esta teoría buscaba explicar no sólo a las organizaciones sino el efecto de estas nuevas estructuras en las expectativas y comportamiento de actores internacionales. Al igual que las diversas escuelas dentro de la disciplina de las relaciones internacionales, las explicaciones y definiciones varían según la importancia que dan a distintos factores como el poder, la seguridad y la cooperación, así como la tradición que cada autor adopta. Entre las principales aportaciones a las teorías de regímenes internacionales se incluyen los trabajos de autores como Hedley Bull, Robert Keohane, Stephen Krasner, Susan Strange, E.H. Carr y Andrew Hurrell.

Este capítulo tiene como objetivo identificar, desde la perspectiva teórica de las relaciones internacionales, los elementos constitutivos de un régimen internacional, así como las herramientas metodológicas para analizarlo. Para esto, buscaré definir lo que es un *régimen internacional*, presentaré las principales posiciones y debates teóricos al respecto y estableceré los elementos que lo caracterizan.

II.2 Quién dice qué sobre los regímenes internacionales.

La importancia de los regímenes radica en el poder que tienen para representar y al mismo tiempo afectar las acciones y expectativas de los diversos actores en el sistema internacional. Las normas que los conforman establecen estándares de comportamiento y límites a la acción, permitiendo predecir el proceder de los actores. Robert O. Keohane reconoce que la

anarquía caracteriza al sistema internacional y, sin embargo, advierte que la cooperación es posible y varía según el contexto; de acuerdo con él, los regímenes son una de estas variaciones.¹

Por lo tanto, Keohane admite que a pesar de ser anárquico, el sistema internacional está organizado en ciertas áreas, y como puede haber asuntos respecto a los que no hay consenso, otros se encuentran estrictamente regulados por instituciones y principios bien definidos que modifican el comportamiento. En su libro *Instituciones internacionales y poder estatal*, Keohane define a los regímenes internacionales como los “límites, reglas, normas y convenciones establecidas” que guían el comportamiento de los Estados y otros actores internacionales importantes.² Cuando son efectivos, los regímenes llegan a modificar el comportamiento de los actores al reducir los costos de transacciones y la incertidumbre, aumentar los costos de deserción y las posibilidades de crear y mantener una buena reputación que favorezca las relaciones entre actores. Sin embargo, estas normas representan sólo una de las múltiples formas de cooperación internacional y sin un incentivo para todos los actores, es difícil que puedan implementarlas.³

Entonces, ¿es posible hablar de un régimen internacional si no hay instituciones capaces de implementar los principios que sostiene? Nuevamente, existen múltiples respuestas a esta pregunta, según la concepción de *régimen internacional* que cada autor sostenga.

¹ Robert Keohane y Robert Axelrod, “Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions”, *World Politics*, vol. 38, núm. 1, 1985, pp. 226.

² Robert Keohane, *Instituciones internacionales y poder estatal: ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1993, p. 13-15.

³ Keohane y Axelrod, *op.cit.*, pp. 250-252.

Los formalistas

Por un lado está la perspectiva más positivista, que percibe a los regímenes en términos de reglas explícitas: reconoce únicamente organizaciones formales y rechaza normas implícitas y comportamientos no codificados. Robert Keohane se inclina por esta visión más estrecha y formal, reconociendo que es importante poder distinguir entre las diversas formas de cooperación; las reglas explícitas identifican a los regímenes, mientras que los acuerdos implícitos corresponden a lo que él llama convenciones.⁴

De manera similar, Oran Young, otro de los autores positivistas más prominentes en la teoría de regímenes, concentra su análisis en la articulación legal y explícita del régimen; es decir, lo formal. Esta perspectiva formalista identifica a los regímenes como acuerdos multilaterales que buscan regular las acciones estatales en un área específica. El rango de acción permitido para los actores –únicamente Estados – está definido de manera expresa en códigos y reglamentos establecidos. Entonces un régimen internacional es, para Young, una institución social que regula el comportamiento de los Estados y cuyo corazón deben ser las normas jurídicas.⁵ Al igual que Keohane, reconoce a los regímenes como sólo una de las muchas formas de coordinación y organización, por lo que enfatiza la importancia de

⁴ *Ibid.*, pp. 252

⁵ Oran Young, “International Regimes: Problems of Concept Formation”, *World Politics*, vol. 32, núm. 3, 1980, pp. 331-333.

distinguirlos de conceptos similares como cooperación, convención e institución, mismos que, según los formalistas, pueden existir aun en la ausencia de un régimen.⁶

La existencia de normas vinculantes y explícitas relacionan a los regímenes estrechamente con el derecho internacional pues conforman la estructura normativa de la que se deriva el régimen. De acuerdo con el Informe del Grupo de Estudio de la Comisión de Derecho Internacional presentado en 2006, ha sido la especialización del derecho internacional la que ha resultado en conjuntos de normas especiales respecto a cuestiones específicas. En el derecho internacional, a estos grupos de normas también se les llama regímenes (especiales o autónomos), y se caracterizan por conjuntar las normas, derechos y obligaciones específicos, relativas a una región o sector problemático particular.⁷ Así, dentro del derecho internacional se conoce como “derecho del mar” a todos los tratados y acuerdos internacionales relativos a los espacios marinos, su uso, explotación, preservación, etc. Esta definición coincide con la perspectiva positivista, pues se distingue a un régimen según la existencia de normas explícitas así como de las instituciones que las aplican.

Sin embargo, fuera del campo de estudio del derecho un régimen internacional suele implicar más que solo normas: se observa también el grado en que, no solo las normas formales sino otro tipo de arreglos afectan, limitan o modifican el comportamiento de los actores. Más allá de la coerción y las sanciones que los acuerdos y leyes nacionales e internacionales conllevan, se trata de redes, costumbres y acuerdos informales que ayudan a

⁶ Stephen Haggard y B. A. Simmons, “Theories of international regimes”, *International Organization*, vol. 41, núm. 3, 1987, 491-493.

⁷ Martti Koskeniemmi, “Fragmentación del Derecho internacional: dificultades derivadas de la diversificación y expansión del derecho internacional”, Informe del Grupo de Estudio de la Comisión de Derecho Internacional, A/CN.4/L.702, 2006, Ginebra, pp. 7-14.

asegurar el cumplimiento de las normas pues crean expectativas compartidas y establecen un estándar de comportamiento para los actores.

Es por eso que, aunque la visión formal permite identificar más fácilmente los componentes de un régimen, resulta insuficiente para poder explicarlo en su totalidad. Asimismo, la teoría de regímenes busca comprender el surgimiento y la persistencia de la cooperación internacional en la forma de regímenes, pero al no reconocer actores no estatales, deja fuera un número significativo de participantes que pueden resultar valiosos para el análisis, como son los organismos no gubernamentales, las organizaciones internacionales e incluso la sociedad civil organizada. Tampoco admite el estudio de los instrumentos informales ni subjetivos, como son las costumbres y los convenios, elementos sumamente importantes para el desarrollo y mantenimiento de un régimen internacional. Así pues, la rigidez de esta visión limita el estudio a la cuestión del derecho internacional únicamente, cayendo en un excesivo formalismo por lo que resulta inadecuada para mi estudio.

Los normativos

Una visión muy distinta es la de autores como Raymond Hopkins y Donald Puchala, quienes pertenecen a una corriente mucho más flexible y hacen hincapié en la subjetividad de los regímenes y los elementos que los componen. Estos autores definen a un régimen como “un fenómeno de actitud; [...] es la comprensión, expectativa o convicciones de los actores sobre el comportamiento adecuado, legítimo y moral”.⁸ De acuerdo con ellos, un régimen existe en tanto haya regularidad en el comportamiento de los actores así como algún tipo de principios,

⁸ Donald Puchala y Raymond F. Hopkins, “International regimes: lessons from inductive analysis”, en Stephen D. Krasner (ed.), *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press, 1983, pp. 61-91.

normas o reglas que den cuenta de ello. Aunque sí exigen un mínimo grado de formalización de los principios, Hopkins y Puchala concentran su análisis en los elementos informales y explican que el régimen es en sí subjetivo, pues existe no cuando hay principios y normas sino en tanto los participantes se adhieren a ellos. Su definición es muy elástica pues cualquier límite a la anarquía puede considerarse como un régimen internacional dado que el énfasis está en la convergencia de expectativas sobre el comportamiento y no necesariamente en su expresión formal en un documento.

De nuevo, se trata de una propuesta que, aunque es útil para reconocer una mayor variedad de regímenes, resulta también inadecuada para perseguir el propósito de esta tesis. Esto se debe a que al considerar únicamente aspectos implícitos, se corre el riesgo de que cualquier comportamiento regular sea percibido como un régimen, sobreestimando el nivel de consenso real.⁹ Asimismo, identificar regímenes mediante criterios subjetivos únicamente puede ocasionar errores de interpretación; enfocarse sólo en los patrones de comportamiento como ejes de un régimen resulta bastante ambiguo pues es necesario identificar hasta qué punto el comportamiento estatal está determinado por normas preestablecidas. Es por eso que Haggard y Simmons critican el uso del concepto de régimen para referirse a comportamientos repetitivos que usan de forma innecesaria e incorrecta la noción de régimen.¹⁰

La tercera vía

Una tercera visión, cuya definición de *régimen internacional* contempla elementos tanto objetivos cuanto subjetivos es la que propone Stephen Krasner en su libro *International*

⁹ Haggard y Simmons, *op. cit.*, pp. 491-496.

¹⁰ *Ibid.*, p. 494.

Regimes. De acuerdo con Krasner, un régimen es el “conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones, explícitas e implícitas, alrededor de las cuales convergen las expectativas de los actores en un campo determinado de las relaciones internacionales”.¹¹ Al respecto Krasner aclara que:

- a) los principios son creencias de hecho, de causalidad o de integridad moral;
- b) las normas son estándares de comportamiento definidas en términos de derechos y obligaciones;
- c) las reglas son prescripciones y proscripciones específicas para la acción; y,
- d) los procedimientos de toma de decisiones son las prácticas prevalecientes para llevar a cabo y aplicar las decisiones colectivas.¹²

Esta definición reconcilia la visión flexible de Hopkins y Puchala con la de autores más positivistas como Oran Young. Por un lado, hace referencia a los acuerdos formales; es decir, las normas explícitas, mientras que por otro considera también los elementos informales – principios, normas implícitas y expectativas– de un régimen. Esto permite analizar una vasta cantidad de regímenes sin pecar de laxitud.

II.3 Definiendo a los regímenes internacionales

Para cumplir con los objetivos del presente estudio es necesario plantear una definición de régimen internacional. Procederé a usar la de Stephen Krasner de una forma amplia, tomando

¹¹ Stephen D. Krasner, “Structural Causes and regime consequences: regimes as intervening variables”, *International Organization*, vol. 36, núm. 2, 1982, pp. 185.

¹² *Ibid.*, p. 187.

en consideración características que el mismo Krasner aclara posteriormente en su trabajo: la durabilidad, la regulación de resultados y las convicciones de los actores dentro de un régimen. Así, en esta tesis se entiende por régimen internacional a:

el conjunto de principios, normas, reglas, procedimientos y procesos de toma de decisiones, formales e informales, explícitos e implícitos, y duraderos, en torno a los cuales convergen las expectativas y convicciones de los actores en un campo determinado de las relaciones internacionales, limitando sus acciones y regulando los resultados de éstas.

Esta definición pone a los regímenes en un punto equilibrado entre un simple patrón de comportamiento y un conjunto rígido de compromisos explícitos. Además de incluir elementos formales e informales, esta definición se distingue por otras precisiones que ayudan a determinar de forma más clara aquellas prácticas que constituyen un régimen pues diferencia a los regímenes de otras formas de cooperación y establece parámetros específicos como la duración, el poder y la convergencia de expectativas.

Por ejemplo, para poder considerarse régimen Stephen Krasner, al igual que Keohane, reconoce la durabilidad como una característica que lo distingue de otros arreglos temporales que no constituyen un patrón en el comportamiento.¹³ Esta característica, entonces, permite diferenciar a los regímenes de soluciones *ad hoc* o herramientas de un solo uso, que surgen normalmente ante una situación de crisis o caos y durante la cual el consenso se ve favorecido. Es importante aclarar que, si bien la existencia de normas y códigos de

¹³ *Loc. cit.*

comportamiento conforman uno de los elementos principales de un régimen internacional, es la repetición y permanencia de dichos procedimientos a lo largo de años y en situaciones diferentes lo que los caracteriza como tal. Por ejemplo, en la conferencia de Bretton-Woods en 1944, se reestructuró el sistema financiero internacional y nacieron instituciones como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) que desde entonces se han fortalecido y, junto a la creación de bancos centrales, tratados multilaterales, acuerdos, normas, protocolos de toma de decisiones y patrones de acción reconocibles, conforman un el sistema financiero internacional.¹⁴ Los mecanismos de préstamo para el desarrollo y la reconstrucción, programas de ajuste y rescates temporales, así como otros acuerdos y patrones de comportamiento, crearon expectativas a nivel internacional de lo que los actores debían hacer en situaciones específicas.¹⁵

A modo de ejemplo, revisaré rápidamente la respuesta a la “crisis de la deuda” a finales de la década de 1980 que, a diferencia de las prácticas llevadas a cabo como parte del régimen internacional financiero, se considera una solución *ad hoc*. Los planes de rescate para esta crisis fueron hechos a la medida para los gobiernos latinoamericanos que no podían sostener el pago de su deuda externa.¹⁶ El resultado final fue el Plan Brady, precedido por los bonos Azteca y el Plan Baker. Este plan consistía en la emisión de “bonos Brady”, préstamos en moratoria a cambio de bonos garantizados a países deudores. La reestructuración de la deuda mexicana fue el primer acuerdo del Plan Brady y se considera

¹⁴ Carlos Marichal, “Las finanzas latinoamericanas en la posguerra: de Bretton Woods al auge de deudas en los años de 1970” en *Historia mínima de la deuda externa de latinoamérica, 1820-2010*, México, El Colegio de Mexico, 2014, pp. 207–238.

¹⁵ Inés Bustillo y Helvia Velloso, “De bonos Brady a bonos globales: el acceso de América Latina y el Caribe a los mercados internacionales desde la década de 1980” en *La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica*, Santiago de Chile, CEPAL, 2014, pp. 89-96.

¹⁶ Marichal, *op. cit.*, pp. 212-220.

una solución temporal pues, aunque fue la norma para la renegociación de deudas soberanas en el resto de América Latina, se trató de un mecanismo con fecha de expiración. Si bien, aún existen bonos Brady en circulación, para 2007 la gran mayoría fueron retirados del mercado y, aunque los bonos internacionales se siguen utilizando como instrumento para sustituir deudas bancarias, la reestructuración resultante del Plan Brady no buscó establecerse como mecanismo a largo plazo.

Otro aspecto importante de la perspectiva de Krasner es que retoma postulados de la teoría de la estabilidad hegemónica de Keohane y otros elementos del realismo. Por lo tanto, según Krasner el éxito de un régimen internacional depende en gran medida de la existencia de un Estado fuerte; al respecto hay dos posibles explicaciones. La primera es que cuando hay un actor con hegemonía, este da solidez y hace cumplir los principios y normas establecidos a partir de la coerción pues le conviene que se respeten. La segunda es que este actor suele facilitar bienes públicos al sistema internacional a cambio del orden que el régimen provee.¹⁷

La visión formalista reconoce la importancia de un actor con la capacidad de imponer sanciones y ofrecer incentivos, resultando en lo que Oran Young llama “regímenes impuestos”, donde los actores más poderosos utilizan castigos y alicientes para ajustarse a una serie de normas. Sirve retomar como ejemplo el régimen internacional financiero, pues los acuerdos de Bretton-Woods en 1944 favorecían las preferencias estadounidenses sobre las de Reino Unido y los participantes más débiles no tuvieron alternativas o fueron

¹⁷ Haggard y Simmons, *op. cit.*, pp. 501-504.

persuadidos para aceptar. Por lo tanto, resulta igualmente importante para un régimen que haya un liderazgo que pueda influir en los demás mediante elementos subjetivos como las costumbres, alianzas tradicionales y clubes; incluso la reputación, ya que la relación que los poderes hegemónicos tienen con otros actores favorecen o restringen sus oportunidades de interactuar y llegar a acuerdos con el resto de los participantes.

Finalmente, la definición establecida anteriormente considera la esencia subjetiva del régimen pues reconoce a las expectativas y convicciones como elementos centrales. Similar a lo que establecen Hopkins y Puchala, además de las normas explícitas, lo que caracteriza a un régimen es la actitud de los actores frente a éstas. El fin de un régimen es facilitar el cumplimiento de un objetivo específico, por lo tanto, tras repetición duradera de comportamientos específicos, se produce una conducta predecible a partir de la coordinación, modificación de expectativas y acciones de los actores involucrados.

II.4 ¿Por qué hay regímenes –o no–?

Ya que se ha aclarado la definición de régimen internacional es necesario determinar la posición teórica desde la que se propone estudiarlo para poder entender de dónde y por qué surge esta forma de cooperación. Aunque el fenómeno comenzó a ser estudiado y nombrado a inicios de la década de 1980, en realidad para entonces habían existido sistemas internacionales, regionales y multilaterales similares desde hacía varias décadas. Al igual que en el caso de la definición, los autores difieren y consideran distintos elementos fundamentales de un régimen según la escuela de pensamiento con la que se identifican.

El libro de Stephen Krasner, *International Regimes*, es el referente más importante en la teoría de regímenes internacionales. En ese texto (1983), Krasner compila 12 ensayos y clasifica a teóricos y teorías en tres escuelas de pensamiento según los elementos que cada

uno considera cruciales para explicar los regímenes internacionales. Primero distingue a los realistas y los separa en dos grupos: por un lado, la corriente estructural convencional, que rechaza el concepto de regímenes y se concentra en las relaciones de poder; por otro, la corriente estructural modificada que reconoce esta forma de cooperación como posibilidad, únicamente bajo circunstancias específicas. Finalmente, presenta la escuela grociana o liberal, cuyos autores identifican a la cooperación como una característica inherente de los patrones de comportamiento humanos.¹⁸ A continuación se describen brevemente los tres.

Estructural convencional

Esta perspectiva, representada principal y casi únicamente por Susan Strange, califica al concepto de regímenes internacionales de inútil y además engañoso. Critica la trascendencia que se le da al conjunto de principios, normas y reglas al momento de explicar el comportamiento internacional al ser una distracción que opaca las variables explicativas que realmente importan.¹⁹ Los actores – grupos, individuos, firmas o Estados – existen en un ambiente definido por sus propios intereses, interacciones y poder, por lo que otros factores como las normas, principios y reglas no tienen un impacto significativo en el resultado y comportamiento.

De forma similar, Kenneth Waltz da prioridad a los intereses de los Estados y los considera actores egosíntas cuyas acciones están guiadas por sus propios intereses y sus únicas limitaciones son producto de la interacción entre ellos, no de las normas y principios.²⁰ El

¹⁸ Krasner, *op. cit.*, pp. 190-195.

¹⁹ *Ibid.*, p. 190.

²⁰ Kenneth Waltz, *Theory of international Politics*, Berkeley, McGraw Hill, 1979, p. 118.

concepto de regímenes, para estos autores es, por lo tanto, irrelevante puesto que la cooperación no es una posibilidad.

Estructural modificada

En esta segunda visión se encuentran autores como Robert Keohane, Arthur Stein, Stephen Cohen y Robert Jervis, por mencionar algunos, quienes parten de la misma concepción realista que la estructural convencional donde los Estados buscan maximizar poder e intereses. Sin embargo, consideran que los regímenes sí son posibles y son el resultado de acuerdos entre entidades jurídicamente iguales que existen bajo condiciones restrictivas en las que no es posible obtener el mayor beneficio colectivo a partir de la acción individual. En esos casos, la cooperación efectiva sí es posible y suele resultar en la formación de regímenes internacionales.²¹ De acuerdo con esta perspectiva, el surgimiento de un régimen se explica a partir de los intereses egoístas de los Estados: el deseo de maximizar utilidades. Y el comportamiento de los actores externos importa únicamente en la medida en que afecta esas utilidades y la toma de decisiones de forma colectiva supera a la individual.

De acuerdo con Arthur Stein pueden ser casos de “interés común”, que llevan a la cooperación, o de “aversión común” que llevan a la coordinación.²² Ernst Haas retoma estos conceptos en donde el primero indica que si los actores siguieran sus intereses de forma individual, todos estarían peor, por lo que la colaboración se convierte en la mejor alternativa. Los casos de aversión común se refieren al resultado que todos buscan evitar, como una catástrofe global por lo que se trata de coordinación más que de cooperación. Sin

²¹ Krasner, *op. cit.*, pp. 187-195.

²² Arthur A. Stein, “Coordination and Collaboration: Regimes in an Anarchic World”, en Krasner (ed.), *op. cit.*, p. 316.

embargo, para Haas estos no son propiamente regímenes pues él los percibe como una resolución de problemas temporal.²³ Según él, mientras más interdependientes son los actores, mayor el daño que pueden causarse por lo que sólo en casos de interdependencia compleja los regímenes pueden existir.²⁴

Para la visión estructural modificada el papel de las instituciones importa pues según autores como Robert Keohane a través de ellas es posible cierto grado de cooperación, aún considerando la racionalidad estatal. En *Instituciones internacionales y poder estatal*, Keohane reconoce que la cooperación y la coordinación son posibles bajo la perspectiva realista y concibe a los regímenes como una especie de contrato social: los beneficios que las instituciones proveen, explican por qué un estado racional y egoísta buscaría formar parte de un régimen.²⁵

Liberal

Finalmente, en esta tercera tradición, que Krasner llama también grociana, se identifica a autores como Donald Puchala, Raymond Hopkins y Oran Young. Su corriente de pensamiento se distingue por considerar a la cooperación como elemento intrínseco y asequible del sistema internacional –los regímenes internacionales siendo una de las

²³ Ernst. B. Haas, “Words can hurt you; or, who said what to whom about regimes”, en Stephen D. Krasner (ed.) *op. cit.*, pp. 23-59.

²⁴ La interdependencia compleja es una teoría desarrollada por R. Keohane y J. Nye según la cual las relaciones internacionales se han diversificado y, para poder entender la política internacional, es necesario observar estos cambios. Refutan los postulados realistas que reconocen a un solo tipo de actor con un solo tipo de objetivo y un medio para alcanzarlo e identifican una mayor cantidad de canales, actores y metas. La interdependencia compleja reconoce que el poder militar no es el medio más eficaz de la política, la línea entre la política interna e internacional es cada vez más difusa, las prioridades en la agenda varían, el peso que tienen actores no gubernamentales es cada vez mayor y los canales de interacción son múltiples haciendo a los actores interdependientes en varios niveles. Robert Keohane y Joseph Nye, *Power and Interdependence*, Nueva York, Longman, 2001, pp. 39-56.

²⁵ Keohane, 1993, *op. cit.*, pp. 33-35.

múltiples formas de cooperación posible. Para estos autores los regímenes están presentes en todos los aspectos del sistema internacional pues donde hay un patrón de comportamiento de larga duración es inevitable que las expectativas converjan.

Hay normas, reglas y principios en otras áreas temáticas que pueden llevar a la formación de un régimen específico pues los valores y costumbres limitan las acciones de los actores en más de un ámbito. Puchala y Hopkins identifican una jerarquía de principios y normas difusas que condicionan la conducta de los actores y llevan a la creación de un régimen. Los usos y costumbres son lo que refuerza al régimen y llevan a las expectativas compartidas de los demás actores.

Andreas Hasenclever, Peter Mayer y Volker Rittberger, en su libro *Theories of International Regimes*, identifican distintas vertientes de pensamiento entre las teorías de regímenes internacionales. Clasifican a los autores en tres corrientes, similares a las categorías de Krasner: la realista, la neoliberal y la cognitiva. Cada corriente considera una variable – poder, interés y conocimiento, respectivamente– como la explicativa del régimen.²⁶

Realismo/estructuralismo

La primer vertiente es la realista, en la que incluyen a Krasner y argumentan que la cooperación, así como la creación y supervivencia de un régimen, se ve afectada por la distribución de poder entre los actores, principalmente los Estados, y el poder es el elemento central. Además, se asume que aunque los Estados cooperen no dejan de ser competidores y

²⁶ Andreas Hasenclever, Peter Mayer y Volker Rittberger, *Theories of International Regimes*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, pp. 248.

buscan maximizar sus ganancias, por lo que los regímenes tienen mayores posibilidades de existir y persistir cuando hay un equilibrio en las ganancias esperadas, a pesar de que el objetivo es que, a la larga, los competidores pierdan ventaja y el poder relativo de cada uno aumente. De acuerdo con el realismo, la cooperación responde a los intereses y poder estatales y conforme éstos cambian, varía también el comportamiento de los actores y las condiciones para la cooperación.²⁷ Por lo tanto, asumen que la creación y permanencia de un régimen internacional depende de la distribución de poder y que la existencia de un poder hegemónico facilita la creación de un nuevo régimen en tanto a éste le favorezca.²⁸

Neoliberalismo/funcionalismo

A diferencia de los realistas, los teóricos neoliberales enfatizan el rol de los intereses, argumentando que los Estados son actores egoístas y que los regímenes son resistentes, pues violar los acuerdos establecidos puede perjudicar ganancias futuras, además de que se les ve como costos hundidos (gastos incurridos que no se pueden recuperar). Robert Keohane se encuentra entre los autores neoliberales más prominentes. Esta teoría, derivada del pensamiento microeconómico, retoma postulados de las teorías económicas de las instituciones por lo que se concentra en el papel de estas como herramientas para reducir los costos transaccionales y la incertidumbre. Asimismo, asume la racionalidad de los actores cuyo objetivo es maximizar las ganancias y el resultado de su coordinación es la cooperación para evitar resultados subóptimos.²⁹ Para el neoliberalismo, los regímenes internacionales

²⁷ Andreas Hasenclever, Peter Mayer y Volker Rittberger, “Integrating theories of international regimes” *Review of International Studies*, 1997, vol. 26, núm 1, pp. 8-10.

²⁸ Keohane, *op. cit.*

²⁹ Hasenclever, Mayer y Rittberger, *op. cit.*, 2000, pp. 7-8.

existen en tanto cumplen su función: reducir la incertidumbre y las asimetrías de información entre los Estados lo que, a su vez, se traduce en menor riesgo y más beneficios para los involucrados.

Cognitivismo/constructivismo

Finalmente, los cognitivistas subrayan el carácter social de las relaciones internacionales y el origen de los intereses de los actores. Critican fuertemente a los neoliberales y a los realistas por interpretar los intereses de los actores como variables exógenas, restando importancia al poder explicativo de los factores subjetivos, como las creencias y percepciones, para comprender el comportamiento estatal. Hay dos variantes del cognitivismo que resulta pertinente distinguir al momento de analizar los regímenes: el cognitivismo débil y el cognitivismo duro. El primero, también llamado minimalista, se centra en el papel de las creencias en la formación de los regímenes; los tomadores de decisiones requieren de información confiable, por lo que esta rama del cognitivismo se enfoca en el papel de las comunidades epistémicas –redes de profesionales y expertos en un campo particular– y en la creación de políticas y normas internacionales.³⁰

Por otro lado, los cognitivistas duros, entre los que se encuentran autores como Friederich Kratochwil y Robert Cox, también destacan el papel del conocimiento, particularmente el social; es decir, el entendimiento de la realidad cultural y social incluyendo códigos, protocolos, sentido común, comunicación y comprensión de uno mismo y de los otros dentro del mismo entorno social. Rechaza la aseveración realista de la racionalidad de

³⁰ *Ibid.*, pp. 10-12.

los actores y argumenta que sus acciones dependen de sus intereses y éstos, a su vez, se ven afectados por las instituciones y por las interacciones entre los actores. La cooperación a través de instituciones influye en la percepción que los actores tienen tanto de sí mismos cuanto de los demás y la interacción a largo plazo lleva a un proceso donde los intereses ajenos, las normas y los procedimientos son respetados e internalizados hasta legitimarlos.³¹ El grado de convergencia ideológica es una variable trascendental para explicar la cooperación. Asimismo, Stephan Haggard y Beth Simmons aclaran que el consenso sobre el conocimiento es clave para lograr la cooperación internacional. Sin embargo, es importante aclarar que cognitivismo no sirve para predecir el comportamiento dado que su argumento es que el contexto social, político e histórico influye en las decisiones y acciones de los actores.³²

Además, el cognitivismo duro utiliza un modelo de comportamiento según el cual los actores asumen un “rol” y actúan según lo que consideran apropiado para éste.³³ Entonces, las decisiones y comportamiento de los actores se ven influidas por las percepciones de sí mismos y de los demás actores, así como de los roles que definen su rango de acción. Haggard y Simmons mencionan que de acuerdo con los cognitivistas, los límites estructurales están condicionados por el contexto histórico y deben interpretarse como tal; no hay intereses permanentes ni un régimen ‘óptimo’.³⁴ La cooperación se explica a partir de la ideología, los valores, las creencias y, sobre todo, el conocimiento e información de la que disponen los

³¹ *Loc. cit.*

³² Haggard y Simmons, *op. cit.*, pp. 509–515.

³³ Hasenclever, Mayer y Rittberger, *op. cit.*, pp. 10-12.

³⁴ Haggard y Simmons, *op. cit.*, pp. 511-512.

actores. La información producida fuera y dentro de los regímenes altera los intereses de los participantes y por lo tanto afecta la cooperación.

A diferencia de los autores realistas y neoliberales, el estudio de los cognitivistas no se centra únicamente en el Estado, permitiendo analizar una variedad más amplia de actores en los regímenes. Este acercamiento, además, permite estudiar los cambios en los regímenes internacionales a partir del contexto histórico, la capacidad de aprendizaje de los actores y sus percepciones.³⁵ Considerando el tipo de análisis que la presente investigación pretende hacer para evaluar los elementos regulatorios en materia de apatridia, y entender su limitada evolución, el cognitivismo resulta la propuesta más adecuada. Al ser la única que considera actores no estatales, además de factores subjetivos, como la ideología y las percepciones, resulta una excelente herramienta teórica para observar la evolución de los criterios en el establecimiento de un régimen de protección para personas apátridas.

II.5 Para reconocer a un régimen.

Como se ha revisado a lo largo del capítulo, hay una gran cantidad de elementos que conforman un régimen internacional. Retomando la analogía, si se entiende al régimen como un rompecabezas que es, al mismo tiempo, la ruta correcta, resulta pertinente preguntarse: ¿qué piezas se necesitan para poder armarlo?, ¿cómo saber que son las piezas correctas? y ¿cómo se consiguen dichas piezas?

La respuesta a la primera pregunta –las piezas necesarias– está en la definición y perspectiva elegidas, mismas que consideran elementos formales e informales y la

³⁵ *Loc. cit.*

durabilidad. Se identifican como elementos formales los acuerdos, leyes nacionales, tratados internacionales y cualquier otro documento de naturaleza jurídica que establezca límites a la actuación de los actores respecto de un tema particular de las relaciones internacionales. Asimismo, para estimar el tamaño y alcance que estos documentos tienen, se considerará la cantidad de firmantes y miembros adheridos de manera oficial. También es posible determinar la fuerza de un régimen según el rigor de sus normas; es decir, si sus acuerdos son vinculantes, si cuentan con sanciones por incumplimiento, y si hay organismos de vigilancia, mecanismos de denuncia, supervisión y control u otras medidas para asegurar el cumplimiento de las reglas.

Para la cuestión de normas explícitas y codificación de principios es fácil identificar y contabilizar los acuerdos formales, así como la cantidad de participantes en los mismos e incluso la existencia de autoridades y cuerpos de vigilancia. Sin embargo, esta tarea resulta un tanto más complicada al revisar las partes subjetivas de un régimen. ¿Cómo identificar las prácticas, expectativas y convicciones de los actores respecto a un tema específico de las relaciones internacionales? Para esto, el trabajo de Vincent Pouliot y Emanuel Adler sobre prácticas internacionales resulta sumamente útil.

Pouliot y Adler definen a las prácticas internacionales como *actuaciones competentes*; es decir, patrones de acción socialmente significativos que, al realizarse de forma competente, materializan el discurso y conocimiento del mundo.³⁶ La concepción constructivista de la cultura, de donde se desprende la teoría de la práctica, identifica a las

³⁶ Vincent Pouliot y Emanuel Adler, “International Practices”, *International theory*, 2011, vol. 3, núm. 1, p. 5-7.

prácticas como parte constitutiva de la realidad. Es decir, en sí mismas no solo organizan el mundo, sino que son parte de él.

Al respecto, los autores hacen las siguientes aclaraciones:

- a) La práctica *internacional* son las actividades socialmente organizadas pertinentes a la política mundial.
- b) Una práctica es un *performance*: el proceso de hacer algo.
- c) La práctica suele tener un *patrón*; exhibe regularidades en el tiempo y espacio.
- d) La práctica es *competente* en una forma reconocible y significativa para la sociedad.
- e) El *conocimiento de fondo* precede a la práctica; ésta lo refuerza, adopta y encarna.
- f) La práctica enlaza al mundo *discursivo* con el material.

Para estos autores, es tan importante el discurso como las acciones, pues es a partir de la práctica que las convicciones que los actores proyectan de sí mismos, y que los demás perciben, crean las expectativas comunes. Hay distintos tipos de prácticas y para identificarlas hay que saber distinguirlas. Mencionan las “prácticas de anclaje”, propuesta de Ann Swidler; es decir, las que se basan en el conocimiento más que en la repetición. De acuerdo con Swidler, para que las acciones repetidas se conviertan en prácticas se necesita que los actores se den cuenta que las cosas han cambiado y esa es la forma de hacerlas.³⁷ Existen también, de acuerdo con Barry Barnes, las prácticas colectivas: las que se identifican en un régimen internacional, y que son más que el agregado de prácticas individuales. La práctica colectiva es resultado de la orientación de un actor hacia los otros, al saberse

³⁷ Ann Swidler, “What anchors cultural practices”, en Theodore R. Schatzki, K. Knorr-Cetina y Eike von Savigny (eds.), *The Practice Turn in Contemporary Theory*, Londres, Routledge, 2001, pp. 74-92.

interdependiente, por lo que modifica sus acciones individuales en respuesta a las interacciones entre actores.³⁸

Pouliot y Adler, ejemplifican el concepto con las “cumbres internacionales”: reuniones de líderes, generalmente ministros y gobernantes, donde se llevan a cabo acciones, toma de decisiones, acuerdos, etc. Así pues, un buen ejemplo son las reuniones del G8 que están agendadas de forma anual y, aunque a veces las discusiones y acuerdos varíen, el formato suele ser el mismo. Además, se trata de un evento conocido y reconocido tanto por los funcionarios que asisten cuanto por los medios y la prensa que lo cubren y el público en general. Finalmente, se trata de un espacio de convergencia entre lo físico (el lugar, las notas, los acuerdos) y lo inmaterial (el discurso, las expectativas y el conocimiento) mediante las conversaciones públicas, privadas, comunicados y comentarios al respecto. De la misma forma, las reuniones del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas pueden considerarse como una práctica, parte del régimen internacional de Derechos Humanos.

La aportación de Pouliot y Adler para identificar prácticas no codificadas formalmente resulta útil para reconocer elementos subjetivos. A partir de las actuaciones competentes y coherentes de los actores en relación con la protección de apátridas, buscaré patrones de comportamiento predecibles que, junto a los demás elementos mencionados anteriormente, servirán para comprobar (o refutar) la existencia de un régimen internacional en materia de apatridia.

También utilizaré la propuesta de los cognitivistas, ya mencionada, para estudiar el comportamiento de los actores de acuerdo con la información y conocimiento que poseen, la

³⁸ Barry Barnes, “Practice as Collective action”, en Theodore R. Schatzki, K. Knorr-Cetina y Eike von Savigny (eds.), *The Practice Turn in Contemporary Theory*, Londres, Routledge, 2001, pp. 17-28.

percepción de sí mismos y de los demás actores. Como ya se indicó, es crucial considerar el grado de convergencia ideológica y afinidad de conocimiento al momento de estudiar la cooperación pues se trata de elementos clave para generar consenso. De ahí la importancia de identificar a quien lidera la acción colectiva basándose en los principios fundamentales y la alineación ideológica de los demás participantes. Con estas herramientas, será posible reconocer las partes subjetivas de un régimen y evaluar los mecanismos existentes en materia, primero de derechos humanos, y después de apatridia.

Por último, volviendo al ejemplo del rompecabezas, será mi propósito en las páginas siguientes determinar si existen o no las piezas necesarias para armar uno en materia de apatridia. Así, tomando en cuenta la definición de régimen establecida anteriormente, misma que hace referencia a los elementos positivos, subjetivos y las expectativas de los actores, así como al cognitivismo duro, que pone énfasis en las percepciones para explicar el origen, la evolución y eficacia de los regímenes, evaluaré a los actores, acciones y otros elementos pertinentes en el ámbito de la apatridia para determinar si el conjunto cuenta con las características de un régimen internacional, o no.

CAPÍTULO 3

LA APATRIDIA EN DOS CASOS

“Como no tenemos ninguna nacionalidad, no tenemos derecho a considerar ningún lugar como nuestro hogar. No podemos vivir en paz porque carecemos de nacionalidad. [...] La gente considera que no existimos.”

Zafar, apátrida rohingya.

Para evaluar instrumentos y mecanismos existentes en materia de apatridia que me permitan inquirir si constituyen un régimen internacional, o no, primero revisaré las herramientas mencionadas en el capítulo anterior. Para probarlas, utilizaré como ejemplo el régimen internacional de derechos humanos (RIDH), un régimen internacional reconocido, robusto y efectivo, con el fin de comparar sus fortalezas e identificar posibles conexiones con la apatridia. Posteriormente, analizaré dos casos: el primero se refiere a la comunidad musulmana rohingya en el sudeste de Asia, particularmente en Myanmar, donde ha sido históricamente discriminada y perseguida. El segundo examina la subrogación de vientres y la respuesta europea ante la apatridia resultante en algunas situaciones. El propósito del análisis es identificar los elementos legales y normativos en niveles nacionales, regionales e internacionales, así como las medidas y acciones tomadas en estos casos. Por lo tanto, revisaré y evaluaré las reacciones de los actores ante la apatridia a la luz del marco conceptual y la definición de régimen internacional expuestos en capítulos anteriores buscando dar respuesta a mi pregunta de investigación.

III. 1 Lo que sí es un régimen.

Para ejemplificar lo que califica como un régimen, de acuerdo con lo establecido en capítulos anteriores, revisaré el RIDH pues es un conjunto amplio y vigoroso de elementos formales e informales y se relaciona con la cuestión de la apatridia. Retomando una vez más la analogía del rompecabezas, este régimen es un mapa grande y claro, con una ruta e instrucciones detalladas al que muchos actores aún aportan y siguen construyendo. Es importante analizarlo para poder saber qué lo hace tan efectivo, respondiendo a la pregunta: ¿cómo saber que las piezas son correctas? Cabe observar que si bien hay varias partes en el rompecabezas y no todas se ven iguales, todas las piezas terminan entrelazadas entre sí en un orden que no todos considerarían lógico y, sin embargo, las hace embonar de forma adecuada. Por ello, revisaré elementos de la parte formal e informal alternadamente, atendiendo al orden en que se relacionan para facilitar la lectura, comenzando por algunos elementos subjetivos, pasando a elementos formales y volviendo a cuestiones subjetivas nuevamente.

Según lo establecido por Stephen Krasner, como ya he mencionado en el capítulo anterior, la parte subjetiva de un régimen internacional se trata de principios, expectativas convergentes y procedimientos de toma de decisiones duraderos. Los principios son entendidos en este trabajo como criterios de decisión basados en un valor fundamental y social preexistente cuya aprehensión por parte de la comunidad genera la convicción de obligatoriedad.¹ De acuerdo con esta definición, los principios son el origen de las normas, por ejemplo: los principios de la universalidad, la interdependencia, la indivisibilidad y la

¹ Hernán Valencia R., “La definición de los principios en el Derecho internacional contemporáneo”, *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*. vol. 36, núm. 106, Medellín, 2007, pp. 69-76.

progresividad son la fuente de los derechos estipulados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) –parte formal del RIDH – y rigen su aplicación.²

Asimismo, uno de los principios fundamentales del régimen internacional de refugio es el principio de no devolución, que prohíbe a un Estado que recibe refugiados retornarlos a un lugar en el que corren riesgo de persecución.³ Esto significa que los 147 signatarios de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967 tienen la convicción de llevar a cabo acciones que permitan a los refugiados permanecer seguros en su país. Se trata entonces de una norma –entendida por Krasner como un estándar de comportamiento definido en términos de derechos y obligaciones– a partir de la cual es posible predecir el comportamiento de los Estados pues se sabe que no habrá esfuerzos de repatriación forzada en situaciones de desplazamiento por persecución mientras el retorno al país de origen ponga en riesgo la vida de las personas.

Como se observa con el ejemplo anterior, las partes formales e informales se encuentran estrechamente relacionadas pues, aunque los principios son algo intangible, se encuentran codificados en documentos y leyes. En el caso del RIDH, estos documentos son, en primer lugar, la DUDH, así como todos los acuerdos y convenciones internacionales en materia de derechos humanos. Al mismo tiempo, se realizan compromisos vinculantes entre actores para defender y cumplir estos principios mediante codificaciones del comportamiento, ya sea en acuerdos multilaterales, bilaterales o regionales.

² Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), *Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos*, México, 2016, p. 5.

³ ONU: Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas, *Convención Internacional sobre el Estatuto de los Refugiados*, art. 33, secc. 1, Ginebra, 1951.

Así, los principales documentos normativos en materia de derechos humanos parte del sistema de Naciones Unidas son, como ya señalé, la DUDH, junto con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (CCPR, 1966) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR, 1966), además existe un vasto número de acuerdos que velan por estos derechos (véase Anexo I).⁴

Asimismo, existen normas a nivel regional, por ejemplo, la Carta Social Europea y la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea para el sistema europeo, la Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos para el sistema africano y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre para el sistema americano. Este último es uno de los regímenes regionales de derechos humanos más extensos en materia jurídica, contando con más de 20 instrumentos legales para su protección en el continente americano (véase Anexo II).

Además, para asegurar el cumplimiento de lo estipulado en los documentos mencionados, existen órganos y mecanismos de denuncia, supervisión y control internacionales como el Consejo de Derechos Humanos de la ONU (CDHNU), con sus procedimientos de denuncia, y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). En el caso de los sistemas regionales están la Comisión y Corte Africanas de Derechos Humanos así como la Comisión Europea y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, y la Comisión y Corte Interamericanas de Derechos Humanos (CIDH y CoIDH). Asimismo, hay varios órganos específicamente creados por tratados

⁴ s/a, “Normativa Básica sobre Derechos Humanos: ”, Fundación Acción Pro Derechos Humanos, recuperado en febrero de 2021 de <http://www.derechoshumanos.net/normativa/1-normativa.htm>.

internacionales adoptados para la protección de derechos específicos y la lucha contra determinadas violaciones como los derivados de la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW) y la Convención de los Derechos del Niño, (CRC) por mencionar algunos.⁵

Adicionalmente, el hecho de ratificar los instrumentos de un régimen internacional representa un compromiso por parte de los Estados parte a incluir salvaguardas de estos derechos en su ley nacional para hacerlos cumplir de manera interna. Así, los derechos humanos se encuentran codificados en el derecho interno de los países. En México tenemos las garantías individuales estipuladas en los artículos 1-29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en los Estados Unidos está la Carta de Derechos y en el Reino Unido la Ley de Derechos Humanos de 1998. Al igual que existen a nivel internacional, muchos países cuentan con órganos internos de supervisión y control así como mecanismos de denuncia para defender los derechos humanos; estos órganos y mecanismos varían ampliamente según el Estado. Algunos ejemplos son la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y las Comisiones estatales en México o la figura del Defensor del Pueblo en España.

Otro elemento identificable son los actores no gubernamentales como las organizaciones de la sociedad civil (OSC y ONG) tanto nacionales cuanto internacionales que velan por el cumplimiento de los derechos. Llevan a cabo actividades como la investigación y publicación de reportes, la movilización de la opinión pública, la emisión de

⁵ s/a, “Preparación y Presentación de Denuncias de Violaciones De Derechos Humanos (ante organismos internacionales): Organismos y Procedimientos de vigilancia y control (mecanismos de denuncia)”, Fundación Acción Pro Derechos Humanos, recuperado en febrero de 2021 de <http://www.derechoshumanos.net/denunciar/Denuncia-violacion-derechos-humanos.htm>.

recomendaciones a gobiernos e instituciones públicas, la defensa y abogacía de víctimas, la creación de peticiones y recaudación de firmas, la provisión de bienes y asistencia humanitaria, legal, médica, alimentaria u de otra índole, la recolección de fondos y donaciones para causas específicas, la promoción de la participación ciudadana y la creación de redes de apoyo, entre otras. Hoy en día hay más de 10 millones de ONG en el mundo, entre las más destacadas para la defensa y protección de los derechos humanos que existen a nivel internacional son Human Rights Watch, Amnistía Internacional, Human Rights International, Front Line Defenders, International Rescue Committee y Oxfam que cuentan con presencia en todas las regiones del mundo pero no son las únicas. Hay miles de ONG que operan en distintos niveles vigilando y exigiendo el cumplimiento de los compromisos internacionales de los actores, principalmente los Estados, en materia de derechos humanos.

Así, todos estos elementos mencionados son evidencia de un cuerpo amplio de factores tangibles y formales que buscan sostener los principios establecidos en la DUDH. Como mencioné anteriormente, estos elementos se encuentran conectados con los subjetivos, como lo son los principios al igual que los patrones de comportamiento. Para analizarlo, retomaré el planteamiento de Vincent Pouliot y Emmanuel Adler sobre prácticas internacionales, entendidas como el conjunto de acciones que varios actores llevan a cabo en un ámbito en particular de la política mundial que materializan el discurso y el conocimiento, y explicaré cómo es que ambas partes, formal e informal, convergen.⁶

Por un lado, las expectativas de los actores respecto a lo que se debe o no hacer y las prácticas reiteradas, moldean su comportamiento. Al mismo tiempo, este comportamiento se

⁶ Vincent Pouliot y Emanuel Adler, “International Practices”, *International theory*, 2011, vol. 3, núm. 1, p. 5-7.

convierte en costumbre y se codifica en normas y tratados vinculantes que refuerzan ese patrón de acción, fortaleciendo al régimen. Continuando con el RIDH como ejemplo, se puede identificar fácilmente algunas prácticas internacionales. Los derechos humanos, como tal, son ideas; las prácticas son, de acuerdo con Puliot y Adler, la forma en que el mundo discursivo e intangible se relacionan con el material a través de los mecanismos e instituciones. No hay una forma concreta de medirlos pues las prácticas colectivas varían; sin embargo, se han desarrollado ciertos parámetros para monitorear las distintas actividades realizadas. Por ejemplo, el Departamento de Estado de los Estados Unidos publica anualmente un reporte por país sobre las prácticas en materia de derechos humanos (Country Reports on Human Rights Practices). Estos reportes informan sobre las acciones concretas llevadas a cabo por las autoridades de cada país en relación a los derechos humanos, abarcando desde el respeto por la integridad de la persona y sus libertades civiles y políticas, hasta la corrupción, transparencia y actitud frente a investigadores y observadores no gubernamentales e internacionales.⁷

Asimismo, las prácticas colectivas, aquellas condicionadas por la interdependencia de los actores, reflejan un grado de convergencia respecto a los principios establecidos en la DUDH y otros acuerdos internacionales. Andrea Sangiovanni explica que no hay una sola práctica de derechos humanos, sino que se trata, como ya se mencionó, de una diversidad de prácticas. Entre las acciones que reconoce menciona mecanismos de presión externa para

⁷ Los reportes del estatus de los derechos humanos son publicaciones anuales que evalúan las condiciones de países y regiones fuera de los Estados Unidos y cubren los derechos individuales, civiles, laborales y políticos reconocidos en la DUDH y otros tratados internacionales. U.S. Department of State, “Country Reports on Human Rights Practices”, Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, recuperado en marzo 2021 de <https://www.state.gov/reports-bureau-of-democracy-human-rights-and-labor/country-reports-on-human-rights-practices/>.

evitar violaciones a los derechos humanos como las sanciones coercitivas, las intervenciones militares, la asistencia, el empoderamiento de actores nacionales y transnacionales y el *naming and shaming* (señalar y humillar públicamente), por mencionar algunas. Además, aclara que más allá de las acciones negativas o proscipciones, como la prohibición de la tortura, las prácticas internacionales de derechos humanos también incluyen deberes positivos que provean condiciones para asegurar su cumplimiento, como el suministro de servicios de salud, educación y justicia.⁸

Estos elementos conforman el RIDH, siendo claramente distinguibles sus elementos tangibles e intangibles, sin dejar duda de que existe un régimen internacional. Así, recurriendo una vez más al ejemplo del rompecabezas resulta fácil observar que el RIDH es uno grande y completo, con bordes claros y cuyas piezas internas sostienen al resto juntas. Sin embargo, como suele suceder al armar un rompecabezas, hay piezas que parecen caber en dos lugares a la vez o incluso, en otro rompecabezas completamente diferente. Esto sucede con el derecho a la nacionalidad pues es un derecho humano y su defensa recae en los órganos protectores de los mismos, parte del RIDH, más es también pieza crucial en el desarrollo de mecanismos de protección para personas apátridas.

Así, la nacionalidad se encuentra dentro del dominio del RIDH aunque se enfrenta a un obstáculo más allá del mismo: es la discreción estatal respecto del reconocimiento de sus nacionales. Se trata de un tema paralelo al conflicto de los derechos humanos y la soberanía, uno de los límites del RIDH, y que al ser un requisito para el ejercicio del resto de los

⁸ Andrea Sangiovanni, “Human rights practices”, *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 2020, publicación en línea, recuperado en junio de 2021 de <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13698230.2020.1859222>.

derechos, amerita la existencia de un régimen internacional propio y el desarrollo de mecanismos específicos y apropiados para garantizarlo. Con esto en mente, el presente capítulo analiza dos casos vigentes para determinar si hay o no los elementos constitutivos de dicho régimen e identificar su alcance, límites y piezas faltantes.

III.2 Los rohingya: gente de ninguna parte

El primer ejemplo que trataré es uno de los casos de apatridia masiva más conocidos: el de los rohingya, en la región de Rakhine, abarcando la frontera entre los Estados de Myanmar (antes Birmania) y Bangladesh en el sudeste de Asia (Mapa 1). Se estima que hay alrededor de 2 millones de rohingyas en el mundo, y más de la mitad se encuentran en situación de refugio. Durante muchos años se desconoció su situación fuera de la región; sin embargo, décadas después el problema de origen y sus consecuencias en la vida de los rohingya persisten. A pesar de ya ser reconocida a nivel internacional, no se ha desarrollado un mecanismo ni llegado a un acuerdo duradero para resolver esta situación: se trata de la minoría más perseguida del mundo y para poder entender el porqué, es necesario conocer la historia y posiciones de los actores involucrados, entre los que figuran el gobierno birmano y su ejército.



Mapa 1. Myanmar en Asia. Maps Myanmar, 2021.

¿Quiénes son los rohingya?

La comunidad rohingya se encuentra principalmente en el estado de Rakhine, Birmania, y es parte de la región histórica del Arakan en la Bahía de Bengala.⁹ Las palabras Arakan, Rakhine y Rohang, significan lo mismo en tres dialectos diferentes, utilizados por los distintos grupos que habitan ahí; se trata de una región étnicamente diversa. Y, a pesar de que la brutalidad militar del gobierno de Birmania ha afectado a todas las minorías del Arakan, el problema de

⁹ Jacques Leider, “Rohingya: The History of a Muslim Identity in Myanmar”, *Oxford Research Encyclopedia of Asian History*, mayo 2018, pp. 1–38.

la apatridia se ha centrado exclusivamente en la comunidad rohingya.¹⁰ Esto se debe a que los rohingya sufren de discriminación, persecución y exclusión de forma sistemática por parte de las autoridades, leyes y prácticas del gobierno birmano.

Estas prácticas tienen su origen en la complejidad de su historia; existen dos teorías sobre su llegada al Arakan. Por una parte, los rohingya se reconocen como descendientes de comerciantes que migraron desde Persia, Arabia, Turquía y Bengala a la región del Arakan desde hace siglos. De acuerdo con esta versión, fue desde la época medieval que los ancestros de los rohingya comenzaron a establecerse en la región y casarse con mujeres locales; en consecuencia, sus conexiones raciales y étnicas son sumamente variadas. Es bajo esta perspectiva que se desarrolla la ideología nacionalista rohingya la cual defiende su derecho de pertenencia a la región del Arakan. Por otro lado, la explicación sustentada por el gobierno birmano afirma que se trata de inmigrantes trabajadores de Pakistán oriental (hoy Bangladesh e India) que llegaron durante la época del Imperio británico y que desde entonces residen en la región de forma ilegal, por lo que no pueden ser considerados una etnia nacional.

A pesar de estos desacuerdos respecto al origen del pueblo rohingya, la conformación multiétnica y religiosa de la región del Arakan es innegable debido a su ubicación geográfica; se trata de una triple frontera donde colindan India, Bangladesh y Birmania, y esta conformación demográfica es escenario de conflictos constantes.¹¹ También es cierto que la presencia de población musulmana en este territorio data de la conquista del Arakan por parte

¹⁰ La mayoría de la población birmana es budista de secta theravada, la minoría budista de secta mayana se concentra en el Arakan, conformando la mayoría de la población arakanesa. Las intervenciones militares en la región han afectado a ambas minorías; sin embargo, los budistas arakaneses sí son reconocidos como ciudadanos, mientras que los rohingya no. Imtiaz Ahmed, *The Rohingyas: From Stateless to Refugee*, 2009, pp. 1–13.

¹¹ Martin Smith, *Arakan (Rakhine State): A Land in Conflict on Myanmar's Western Frontier*, Transnational Institute, Amsterdam, 2019, pp. 44-45.

del Imperio Birmano en 1784 y que desde entonces ha ido en aumento. Tras la expansión del Imperio Británico en 1824, la región de Arakan, renombrada Rakhine, y otras provincias, pasaron a formar parte de la administración británica hasta que en 1897 fueron designadas como la provincia de Birmania.

Tras la apertura del Canal de Suez en 1869, la demanda de arroz y de mano de obra aumentó, por lo que nuevamente cientos de musulmanes migraron desde las regiones más occidentales del imperio; es decir India y la Bahía de Bengala hacia Birmania.¹² Aunque existen pocos registros de actividad musulmana en el Arakan durante el período colonial, hay reportes de enfrentamientos entre budistas arakaneses y comunidades musulmanas. Según los censos de la Birmania británica, casi el 30% de la población local era musulmana y durante la época de su administración continuaron sumándose los inmigrantes bengalíes, también musulmanes.

En 1937, la administración británica separó a la provincia birmana de la India, dándole mayor autonomía política y a su vez profundizando la brechas sociales y étnicas de la región. El conflicto continuó y alcanzó un nuevo nivel en 1942, durante la invasión japonesa y la remoción del Imperio Británico; mientras que los birmanos budistas apoyaban a los japoneses, los musulmanes rohingya respaldaban a la administración británica pues les habían permitido el retorno a Arakan y prometido la creación de una zona autónoma rohingya a cambio de su apoyo en la guerra. Esta promesa resultó vana y tras otorgar la independencia a la provincia de Birmania en 1948 el Imperio Británico abandonó a la comunidad musulmana bajo la autoridad de los budistas, consciente de la hostilidad entre ambos grupos.

¹² J. Leider, *op. cit.*, pp. 4-6.

Esto incitó un movimiento subnacionalista y separatista rohingya en la década de 1950 ante el cual, la nueva administración birmana comenzó a excluirlos (aún más) de los procesos sociales y políticos y a llevar a cabo campañas militares para acabar con los grupos rebeldes hasta extinguirlos en 1961.¹³

La situación empeoró para los musulmanes arakaneses tras el golpe de Estado y la llegada del gobierno militar y el Partido del Programa Socialista de Birmania (PPSB) al poder en 1962. Bajo el liderazgo del presidente Ne Win se promovió la visión de una Birmania étnicamente homogénea – inimaginable para uno de los países más diversos en el sudeste asiático – y se llevó a cabo el primer censo en la provincia de Rakhine.¹⁴ En este censo se identificaba a los musulmanes arakaneses como “no ciudadanos” y a partir de entonces se comenzaron a efectuar persecuciones y campañas de expulsión violentas en contra de la población rohingya por parte del ejército birmano, conocido como ‘Tatmadaw’.¹⁵ Para 1978 más de 150 mil rohingyas habían buscado refugio en Bangladesh, ocasionando una crisis de refugio en la región.¹⁶

La situación siguió empeorando, pues en 1982 el PPSB promulgó la “ley de ciudadanía” con la cual reconoció a 135 etnias nacionales y, sin mucha sorpresa, los rohingya no figuraban dentro de esa lista. Esto implicó la exclusión del pueblo rohingya de los

¹³ *Ibid.*, pp. 7-9.

¹⁴ Martin Smith, *op. cit.*, pp. 40-42.

¹⁵ Las operaciones *King Dragon (Nagamin)* en 1978 y *Clean and Beautiful Nation (Pyi Thaya)* en 1991 tuvieron como objetivo registrar a los ciudadanos y expulsar a aquellos considerados “extranjeros”. Además, se han registrado ciclos de violencia, persecución y privación de derechos en 2012, 2016 y 2017. Amal de Chikera, “Statelessness and identity in the Rohingya refugee crisis”. *Humanitarian Exchange*, 2018, núm. 73, pp. 7–10; Erin Blakemore, “Who are the Rohingya People?”, *National Geographic*, febrero 2019, recuperado en noviembre 2020 de <https://www.nationalgeographic.com/culture/people/reference/rohingya-people/>.

¹⁶ Tras la implementación de la *Operación Nagamin* con la que se registró y clasificó a toda la población, otorgándoles tarjetas de identificación de colores. Los rohingya no figuraron dentro de ninguna de estas clasificaciones y en los dos años siguientes casi 250 mil de ellos fueron expulsados de Myanmar a Bangladesh. I. Ahmed, *op. cit.*, p. 4.

procesos de desarrollo y construcción nacional, así como de la protección contra la discriminación que la constitución otorga a sus nacionales.¹⁷ Desde entonces se dejaron de emitir documentos de identificación y se invalidaron los existentes por lo que a la persecución se sumó la condición de apatridia. Esto detonó numerosas protestas así como continuos abusos a la población rohingya pues no contaba ya con ningún tipo de protección legal en Myanmar.

La situación pareció mejorar en 1988, pues tras semanas de protestas y manifestaciones a nivel nacional, Sein Lwin dirigente del país y del PPSB, fue forzado a dimitir y se celebraron las primeras elecciones en 30 años. En esta contienda un nuevo partido, la Liga Nacional para la Democracia (LND) llegó al poder y, con éste, una nueva esperanza para los habitantes de Rakhine. Sin embargo, los resultados electorales no fueron reconocidos por el régimen, los líderes de la LND fueron detenidos y la represión sistemática en contra de los rohingya se reanudó. La discriminación y rechazo como nacionales birmanos también continuó y con ello, la radicalización de los grupos de resistencia.¹⁸ Desde entonces, el Relator Especial de derechos humanos de la ONU para Myanmar genera reportes periódicos, en los que se alerta a la comunidad internacional sobre lo que sucede en el país y revela que las autoridades birmanas han recrudecido sus campañas contra la población rohingya, lo que ha seguido empujando a la población rohingya hacia la frontera con Bangladesh para poder seguir con vida.¹⁹

¹⁷ Nathan Willis, “El potencial de la ley contra discriminación racial en Myanmar”, *Revista Migraciones Forzadas*, núm. 45, 2014, pp. 82-83.

¹⁸ Martin Smith, *op. cit.*, p. 50.

¹⁹ *Ibid*, p. 57.

Internacionalización del caso

Durante mucho tiempo el problema de los rohingya en Myanmar permaneció fuera del ojo público global pues el gobierno birmano quiso mantenerlo. Esto fue posible debido a que durante más de 20 años Myanmar se encontró en un estado de aislamiento, particularmente durante el gobierno del PPSB. Así, pudieron mantener la situación de los rohingya fuera del radar internacional pues simplemente se percibía como uno de los múltiples problemas étnicos que aún caracterizan a este país. Sin embargo, en 1978 comenzó la huida y la primera oleada masiva de refugiados rohingya llegó a Bangladesh, desde entonces el flujo no ha cesado y con cada nuevo estallido de violencia llegan más refugiados en busca de protección. La salida de los rohingya de fronteras birmanas llevó consigo la noticia y la magnitud del problema que continúa atrayendo la atención de organizaciones, activistas y gobiernos.

Por ejemplo, como resultado de la operación “Clean and Beautiful Nation” (conocida también como operación Pyi Thaya), en 1991, miles de rohingya fueron perseguidos y obligados a salir del país. Así, el pueblo rohingya se ha ido estableciendo de manera informal en el sur de Bangladesh y otros países vecinos, como Malasia y Tailandia, y creando asentamientos de refugiados. Uno de los campamentos de refugiados más grandes del mundo es el de Kutupalong en Cox Bazaar, Bangladesh. Y fue debido a la enorme cantidad de refugiados que recibieron en ese año que la región, de por sí ya conflictiva, se desestabilizó y varios Estados alertaron a la comunidad internacional y solicitaron su apoyo para atender el volumen de personas desplazadas. Las autoridades bangladesíes se vieron sobrepasadas en su capacidad para atenderlos por lo que dejaron de emitir visas de refugio y solicitaron el

apoyo de otros gobiernos, así como de agencias internacionales.²⁰ Fue así como, a pesar de los intentos del gobierno birmano para mantener la situación aislada, la fuga masiva de personas rohingya a otros países de la región, junto con otros escándalos de tráfico de personas y de violencia generalizada, aumentaron la exposición global de la situación de Myanmar.²¹

La primer señal de participación de la comunidad internacional en el asunto fue la cooperación del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en 1993, involucrado a petición del gobierno de Bangladesh. Sin embargo, su intervención estuvo limitada únicamente a ayudar con los procesos de repatriación que llevaban a cabo.²² De acuerdo con un reporte oficial del ACNUR publicado en 2002, sus actividades consistían en vigilar y proteger los derechos de los refugiados y desplazados en la frontera y en los campamentos, ayudar con la repatriación de rohingyas de vuelta a Myanmar además de incitar a los gobiernos involucrados a firmar los instrumentos legales internacionales en materia de refugio y apatridia dado que no son parte de ninguno.²³

Desde la militarización en la región del Arakan (Rakhine) en 1970, el ingreso a ésta permaneció restringido. Sin embargo, debido a la creciente atención internacional en el asunto de los rohingya, a partir de 1994 se autorizó el acceso de viajeros y organizaciones no

²⁰ Kutupalong es hoy el campamento de refugiados más grande del mundo y alberga más de medio millón de personas, en su mayoría rohingyas desplazados, en condiciones precarias y cuyo movimiento se encuentra restringido por las autoridades bangladesí. Joint Government of Bangladesh – UNHCR, “Rohingya Refugee Response/Bangladesh Population Factsheet”, 30 de junio de 2020, recuperado en noviembre 2020 de <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/77627>.

²¹ Ahmed, *op.cit.*, pp. 5-6.

²² *Loc. cit.*

²³ Los procesos de repatriación fueron resistidos por muchos rohingya, quienes volvían a salir de Myanmar tras enfrentarse a nuevas oleadas de violencia y persecución. Por ello, en 1997 el ACNUR redujo las actividades de repatriación y en 2005 las detuvo por completo. United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Country Operations Plan Bangladesh*, 2002, sp.; Leider, *op. cit.*, p. 16-17.

gubernamentales.²⁴ Con ello se permitió también la presencia de oficiales del ACNUR para ayudar con la repatriación, así como de observadores de agencias humanitarias. A pesar de estos esfuerzos, la situación de los rohingya no mejoró pues, aunque se intentó paliar su situación, la causa de raíz no está siendo tratada. Mientras esto siga así, su única opción será permanecer reclusos en los campamentos, donde viven en condiciones precarias, insalubres y sin estatus legal. Además, desde 1995 el gobierno birmano comenzó a negar certificados de nacimiento a bebés rohingya y en su lugar otorgó cartas de identificación o “identificaciones blancas”, mismas que reiteran su estatus de apátridas.²⁵

Actualmente, no hay instrumentos legales, nacionales ni regionales, apropiados para proteger a la población rohingya. Aunque la constitución se reformó en 2008 con la promesa de cambios políticos en favor de la comunidad rohingya y la apertura democrática, la violencia en su contra no cesó y, de hecho, durante la década de 2010, los conflictos entre grupos étnicos musulmanes y budistas en el norte del país se exacerbaron.

La respuesta de la comunidad internacional

Si bien la atención internacional en el caso de los rohingyas ha aumentado en años recientes, ésta se ha centrado en los estallidos de violencia y su mediatización. Se ha visibilizado el caso rohingya pero la atención se centra en mitigar la violencia sistemática y proteger a los refugiados y se habla muy poco de la situación de apatridia. Esto se debe por una parte a que la participación de organismos internacionales multilaterales se ha limitado a asuntos muy

²⁴ Leider, *op. cit.*, p.17.

²⁵ United States Holocaust Memorial Museum (USHMM), “Burma’s path to genocide: timeline”, recuperado en marzo de 2021 de <https://exhibitions.ushmm.org/burmas-path-to-genocide/timeline>.

selectos donde la condición de refugiado es priorizada, invisibilizando la de apatridia. Por ejemplo, el reporte de ACNUR Bangladés emitido en 2002 respecto de la situación de los rohingya se refiere únicamente a la cuestión del refugio, a pesar de que a partir del año 1995 el ACNUR tiene el mandato oficial de protección de los apátridas y de su reducción. En todo el reporte no se menciona siquiera la palabra *apatrida*, únicamente hay una sutil referencia al “limbo legal” en el que viven muchos de ellos, pero no se menciona ese problema.²⁶ De forma similar, los programas de repatriación llevados a cabo entre 1993 y 2005, fueron creados para resolver la situación de asilo, mas no la de la apatridia.

Además, no fue sino tras la destrucción de poblaciones rohingya a manos de la milicia birmana y grupos de budistas nacionalistas en 2017 que la ONU estableció una *Misión Internacional Independiente de Determinación de los hechos en Myanmar* (IIFMM por sus siglas en inglés) para revisar situaciones de abuso y violación de derechos humanos en Myanmar.²⁷ Múltiples organizaciones humanitarias habían condenado las acciones cometidas en contra de la población rohingya durante décadas aunque fue apenas en 2018 que se habló abiertamente de crímenes de lesa humanidad y en 2019, Myanmar fue llevado por Gambia ante la Corte Internacional de Justicia por violación a la Convención sobre la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio.²⁸

²⁶ UNHCR, *op. cit.*, *Country Operations Plan Bangladesh*, s/p.

²⁷ United Nations Human Rights Council, “Independent International Fact-Finding Mission on Myanmar”, OHCHR, recuperado en marzo de 2021 de <https://www.ohchr.org/en/hrbodies/hrc/myanmarffm/pages/index.aspx>

²⁸ Marthe Van der Wolf, “Aung San Suu Kyi Defends Myanmar Against Genocide Claims”, diciembre 2019, Voa News, recuperado en marzo 2021 de <https://www.voanews.com/east-asia-pacific/aung-san-suu-kyi-defends-myanmar-against-genocide-claims>; Human Rights Watch, “Myanmar: events of 2019”, recuperado en marzo de 2021 de <https://www.hrw.org/world-report/2020/country-chapters/myanmar-burma>.

Esta falta de acción contundente se debe a varios factores, uno de ellos es la existencia de relaciones comerciales y políticas entre el gobierno birmano y otros actores. Como parte de su misión, la IIFFMM publicó en 2019 un reporte en el que identificó una red de compañías internacionales cuyos acuerdos comerciales con el ejército birmano aumentan su capacidad para violar los derechos humanos y llevar a cabo campañas de limpieza étnica con impunidad, y sugirió a todos los actores internacionales que comercian con ese gobierno conducirse con justicia y prudencia para no beneficiar al Tatmadaw.²⁹ Asimismo, la ONU solicitó un embargo armamentístico tras descubrir que desde 2016 al menos 14 compañías han provisto de vehículos armados, jets, lanzamisiles y proyectiles al aparato militar birmano, aumentando su poder represivo. Los principales comerciantes de armas con Myanmar son China, Israel, Corea del Norte, India, Ucrania, Filipinas y Rusia, en flagrante violación a lo acordado en el PIDCP del que casi todos ellos – a excepción de India, China y Filipinas – son parte.³⁰

No es muy sorprendente dado que los principales aliados de Myanmar, a pesar del estado de aislamiento internacional en el que se encuentra, han sido China, algunos miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN por sus siglas en inglés), India y Rusia. Este último es hasta hoy el principal proveedor de armas, aunque su relación con Myanmar se ha limitado al armamento y la defensa.³¹ Por su parte, la relación con China,

²⁹ UNHCHR, “UN Fact-Finding Mission on Myanmar exposes military business ties, calls for targeted sanctions and arms embargoes”, Ginebra, 2019, recuperado en junio de 2021 de <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24868&LangID=E>.

³⁰ Kyaw Yee Lyn, “7 countries still supplying arms to Myanmar military”, Yangon, 2019, recuperado en julio de 2021 de <https://www.aa.com.tr/en/asia-pacific/7-countries-still-supplying-arms-to-myanmar-military/1550371>.

³¹ Nivedita Kapoor, “Russia’s search for influence in Myanmar”, marzo 2021, *Observer Research Foundation*, recuperado en agosto de 2021 de <https://www.orfonline.org/expert-speak/russias-search-for-influence-in-myanmar/>.

motivada principalmente por su interés en tener un acceso al Océano Índico, ha propiciado una enorme inversión en infraestructura, misma que aumentó significativamente desde 2017, con el Corredor Económico China-Myanmar (CMEC), parte de la Iniciativa de la Franja y la Ruta.³² Estas relaciones, junto con el comercio en menor escala con otros países de la región han permitido a Myanmar sobrevivir décadas de sanciones económicas impuestas en su mayoría por países de Occidente.³³ Además, tanto China cuanto Rusia han utilizado su poder de veto en el Consejo de Seguridad, invocando el principio de no intervención, para impedir la condena y respuesta a las acciones perpetradas por el gobierno birmano.

Es por ello que, más allá de condenas públicas, el apoyo a la causa rohingya es sumamente limitado, selectivo e ineficaz. Son muy pocos los Estados que han impuesto sanciones³⁴ y la falta de acciones contundentes permite a varias firmas multinacionales y empresas continuar haciendo negocios con el gobierno de Myanmar al gobierno birmano y fortalecer su ejército para perpetuar la violencia. A pesar de ser una situación conocida desde hace ya varios años, no fue sino hasta febrero de 2021, tras el más reciente golpe de Estado, cuando hubo una respuesta coordinada y más efectiva para presionar al gobierno birmano, pues las sanciones funcionan mejor cuando se aplican de manera multilateral.³⁵

³² K. Yhome, “The BRI and Myanmar’s China debate”, julio de 2018, *Observer Research Foundation*, recuperado en agosto de 2021 de <https://www.orfonline.org/expert-speak/bri-myanmar-china-debate/>; Lucas Myers “The China-Myanmar Economic Corridor and China’s Determination to see it Through”, mayo de 2020, *Wilson Center*, recuperado en agosto de 2021 de <https://www.wilsoncenter.org/blog-post/china-myanmar-economic-corridor-and-chinas-determination-see-it-through>.

³³ Helen James, “Myanmar’s International Relations Strategy: The Search for Security”, *Contemporary Southeast Asia*, vol. 26, núm. 3, 2004, pp. 530-543.

³⁴ Reuters, “Factbox: Sanctions imposed on Myanmar”, recuperado en marzo de 2021 de <https://www.reuters.com/article/us-myanmar-sanctions-idUSTRE79A0YR20111011>.

³⁵ Estados Unidos impuso sanciones económicas y restricciones comerciales a Birmania desde mediados de 1990; sin embargo, las medidas fueron relajadas tras las elecciones de 2012; Human Rights Watch, “Myanmar, Sanctions, and Human Rights: Questions and Answers”, febrero de 2021, *Human Rights Watch*, recuperado en marzo de 2021 de <https://www.hrw.org/news/2021/02/18/myanmar-sanctions-and-human-rights>.

Lamentablemente, a pesar de las muchas recomendaciones que emitan organismos internacionales, ONG y demás gobiernos y actores, no hay un mecanismo que limite de forma definitiva el apoyo a casos como el de la represión y genocidio a la población rohingya en Myanmar. Y mientras no haya un consenso que lo prohíba estrictamente, es probable que la relaciones comerciales continúen a pesar de sus aportación a la violencia de organizaciones como el Tatmadaw, siempre y cuando sean redituables para las empresas. Por ejemplo, Estados Unidos, a través de sus representantes diplomáticos en la región, ha emitido sanciones y buscado la prevención de casos de apatridia, pero reacciona sólo cuando existe una amenaza a la estabilidad política, las relaciones comerciales o la economía, y no necesariamente cuando se agrava la crisis de violación de derechos humanos.³⁶

Si bien Myanmar se encuentra aislado de la mayoría del mundo, las interacciones a nivel regional resultan muy importantes. De entre los países vecinos, el más afectado es Bangladés, con quien Myanmar ha mantenido una relación complicada y aunque ambos son parte de varios grupos multilaterales no hay consenso bilateral.³⁷ La situación de la población rohingya es fuente de disputa entre ambos, aunque ninguno ha hecho un esfuerzo por garantizarles derechos ni reconocerlos como ciudadanos. Además, ni Myanmar ni sus vecinos, incluyendo a Tailandia, Malasia y Bangladés, son Estados parte de las Convenciones de 1951 en materia de refugio, la de 1954 en materia de apatridia y sus respectivos protocolos, por lo que no están obligados a reconocerlos como refugiados ni garantizarles los derechos

³⁶ Nicole Green y Todd Pierce, “La lucha contra la apatridia: una perspectiva gubernamental”, *Migraciones Forzadas*, 2009, núm. 32, p. 34.

³⁷ Ha habido varias disputas territoriales y marítimas, existen muy pocas rutas de conexión aérea, terrestre o marítima para evitar el transporte de desplazados, por lo que el turismo bilateral es muy limitado y el comercio también; Sreeparna Banerjee, “The Rohingya Crisis and its Impact on Bangladesh-Myanmar Relations,” reporte núm. 396, agosto 2020, *Observer Research Foundatio*, recuperado en agosto de 2021 de <https://www.orfonline.org/research/the-rohingya-crisis-and-its-impact-on-bangladesh-myanmar-relations/>.

estipulados en dichos acuerdos. Sin embargo, algunos sí han ratificado otros acuerdos internacionales que mencionan el derecho a la nacionalidad de forma secundaria.³⁸

Por ende, han sido únicamente los Estados más afectados por el flujo de refugiados, principalmente Bangladésh, quienes han buscado soluciones de forma urgente. La principal estrategia ha sido elevar el problema a nivel internacional, buscando presionar de forma colectiva al gobierno birmano pues es imposible solucionar el problema de la apatridia a través de la acción unilateral. Por ello, se requiere la disposición de los Estados para prevenir y reducir los casos pues “el ACNUR no puede sustituirlos, sino sólo documentar lagunas en los marcos legislativos y administrativos y ofrecer asistencia para reducirlos.”³⁹ En 2007 un grupo de seis relatores de la ONU redactó una declaración conjunta exhortando al gobierno birmano a cumplir con las obligaciones internacionales contraídas en el artículo 7 de la Convención sobre los Derechos del Niño y el artículo 9 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, de acuerdo con los cuales todo niño y mujer tienen derecho a una nacionalidad.⁴⁰

Asimismo, conforme la situación se ha mediatizado y vuelto cada vez más conocida a nivel mundial, muchas ONG como el Comité Internacional de la Cruz Roja, Oxfam, Mercy Corps, Save the Children International e International Rescue Committee, entre otras, han exigido la acción gubernamental, nacional e internacional para detener la violencia y

³⁸ Myanmar, Bangladesh, Tailandia y Malasia son algunos de los Estados que no ha firmado ni ratificado las Convenciones de 1951, 1954 y 196. Myanmar es parte de la CRPD, CEDAW, CRC; Bangladesh es parte del CRC, CEDAW, CRPD, y los Pactos Internacionales; Malasia es parte de la CEDAW, el CRC, CRPD; Tailandia es parte de la CEDAW, CRC, CRPD y sus protocolos facultativos, además de los Pactos Internacionales.

³⁹ Mark Manly y Santosh Persaud, “ACNUR y las respuestas a la apatridia”, *Migraciones Forzadas*, 2009, núm. 32, pp. 7-10.

⁴⁰ Se exige derogar o modificar la ley de ciudadanía de 1982. Chris Lewa, “El norte de Arakan: una cárcel abierta para los rohingya”, *Migraciones Forzadas*, 2009, núm. 32, p. 13.

garantizar el cumplimiento de los derechos humanos. Sin embargo, la ley de ciudadanía de 1982 continúa vigente y las restricciones de acceso, los ataques dirigidos y la falta de información, impiden a las misiones humanitarias llegar a la población objetivo.⁴¹ El apoyo, por lo tanto, se ve reducido a los campos de refugiados fuera de Myanmar, principalmente en Kutupalong, donde la esperanza para los rohingya se limita a sobrevivir.

La última década

Tras el cambio del partido en el poder en Myanmar a inicios de la década de 2010, las prácticas discriminatorias contra los rohingya han ido en aumento. A partir de 2012 comenzó una serie de ataques extremistas a la población rohingya sin que las autoridades intervinieran para detener los actos de violencia.⁴² Desde entonces, la violencia así como la participación de las fuerzas policiales birmanas han ido incrementado, llegando a experimentar los puntos más álgidos del conflicto en 2016 y finales de 2017. En este último, aproximadamente 600 mil personas rohingyas huyeron de Myanmar debido a la persecución.

En 2018 se firmó un acuerdo entre el gobierno de Myanmar, el ACNUR y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP), con el fin de crear condiciones

⁴¹ En 2017, International Rescue Committee lanzó un comunicado sobre sus preocupaciones respecto al impedimento de otorgar su apoyo humanitario a la comunidad necesitada en el norte de Rakhine, firmado por 18 organizaciones no gubernamentales que operan allí. IRC, “International NGOs call for immediate humanitarian access in Rakhine State”, Nueva York, septiembre de 2017, recuperado en marzo de 2021 de <https://www.rescue.org/press-release/international-ngos-call-immediate-humanitarian-access-rakhine-state>.

⁴² En 2014 se llevó a cabo el primer censo nacional en Myanmar en más de 30 años, los rohingya no fueron considerados. En 2015 se revocaron las identificaciones blancas, única forma de indentificación rohingya, además se llevaron a cabo elecciones y se les prohibió el voto. En 2016, un enfrentamiento entre rohingyas disidentes y la policía birmana terminó en una violenta operación militar y la destrucción de pueblos rohingya, de USHMM, *op. cit.*

para el retorno de los desplazados;⁴³ sin embargo, dos años después de este acuerdo, el retorno no es aún una opción viable. Así, para inicios de 2019 se registraron más de 9 mil muertes y cerca de un millón de personas desplazadas, principalmente a los Estados vecinos de Bangladés y Malasia.⁴⁴ Las organizaciones de la sociedad civil, ONG, organismos internacionales y otros actores humanitarios, actúan de manera constante para proveer atención y asistencia a las personas en riesgo; sin embargo, las condiciones en las que se encuentran son muy precarias. Y, a pesar de los avances que se han tenido, la situación continúa sin que se vislumbre una solución cercana pues además de la persecución y violencia que los llevaron al desplazamiento forzado, factores como la vulnerabilidad ante desastres naturales y condiciones climáticas, el tráfico de personas, el hacinamiento y las condiciones insalubres de vida, ponen a la población en un riesgo incommensurable.

Otra cuestión de suma importancia es la lucha por el reconocimiento de la nacionalidad de la población rohingya pues actualmente los esfuerzos se centran en protegerla de la violencia y dar respuesta al desplazamiento forzado masivo, pero el problema de fondo, la falta de nacionalidad y de derechos, persiste. A diferencia de otros grupos de población refugiada que vuelven a su hogar cuando el conflicto y la persecución cesan, los refugiados apátridas no tienen un país al que ser repatriados; por ello es crucial atender no solo la cuestión de la persecución sino también la de la nacionalidad.

⁴³ Strategic Executive Group and partners, *Joint Response plan for Rohingya Humanitarian Crisis*, 2019, recuperado en mayo de 2021 de <https://reliefweb.int/report/bangladesh/2019-joint-response-plan-rohingya-humanitarian-crisis-january-december-enbn>.

⁴⁴ Chris Huber y Karen Homer, “Rohingya refugee crisis: Facts, FAQs, and how to help”, World Vision, recuperado en marzo de 2021 de <https://www.worldvision.org/refugees-news-stories/rohingya-refugees-bangladesh-facts>.

Además, desde el año 2020 con la pandemia de COVID-19 la situación se ha complicado aún más pues con el establecimiento de cuarentenas y restricciones de movimiento, tanto la asistencia humanitaria como la provisión de bienes y servicios básicos que se proporcionan en los campamentos de refugio se redujeron drásticamente. Las prioridades de las agencias de asistencia se modificaron y redirigieron sus esfuerzos y recursos a combatir la epidemia, lo que se tradujo en que otras cuestiones de salud fueran marginadas, ocasionando problemas y muertes que de otra forma habrían sido evitables.⁴⁵ Carl Adams, exdirector de Medair Bangladesh, lo definió como “una crisis dentro de una crisis” para los rohingya, pues el distanciamiento social en un campo de refugiados hacinado no es tarea fácil. Asimismo, la reducción de servicios generales ponen en riesgo avances logrados como la reducción de las tasa de malnutrición infantil o el mejoramiento de la calidad de viviendas.⁴⁶ A pesar de todo esto, las agencias de asistencia humanitaria no han dejado de brindar apoyo a las comunidades ni de exigir las condiciones para su retorno.

Otro suceso importante ha sido el golpe de Estado en febrero de 2021, tras la nueva victoria electoral del partido NLD (Liga Nacional para la Democracia) liderado por Daw Aung San Suu Kyi.⁴⁷ Después de anunciar el triunfo del NLD, sus líderes, incluyendo a Aung San Suu Kyi y el presidente U Win Myint fueron detenidos, cientos de miembros electos del

⁴⁵ Medair es una ONG internacional de ayuda humanitaria con presencia en 19 países, atendiendo a personas vulnerables en crisis globales. Su misión en Bangladesh comenzó en 2017 tras la última gran ola de refugiados rohingya en Kutupalong; Carl Adams, “Rohingya Crisis: Facing COVID-19 in a refugee camp”, Medair, Bangladesh, 4 de noviembre de 2020, recuperado en mayo de 2021 de <https://www.medair.org/stories/rohingya-crisis-facing-covid-19-in-a-refugee-camp/>.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ La figura de Aung San Suu Kyi ha sido controversial pues, tras haber ganado el Premio Nobel de la Paz en 1991 por defender la democracia en su país, se le acusó de haber cooperado con el ejército durante la campaña contra los rohingya, y en 2019 defendió férreamente a su país de acusaciones de genocidio frente a la Corte Internacional de Justicia; Marlise Simons y Hannah Beech, “Aung San Suu Kyi Defends Myanmar Against Rohingya Genocide Accusations”, 11 de diciembre de 2019, recuperado en mayo de 2021 de <https://www.nytimes.com/2019/12/11/world/asia/aung-san-suu-kyi-rohingya-myanmar-genocide-hague.html>

Parlamento fueron arrestados y los sistemas nacionales de comunicación suspendidos. El Tatmadaw tomó el control y se declaró efectivo el golpe de Estado. U Win Myint firmó un comunicado donde transfería el poder al General Min Aung Hlaing quien invalidó las elecciones e impuso un estado de emergencia con duración de un año.⁴⁸ En respuesta al golpe, comenzaron una serie de protestas y desobediencia civil que fueron enfrentadas con medidas represivas por parte del Tatmadaw. Durante los meses siguientes el conflicto se ha intensificado, se han organizado guerrillas e incluso miembros del Parlamento electo han llamado a la formación de un ejército federal y a la revolución.

Esto representa un problema atroz para la comunidad rohingya pues el comandante del ejército, el General Min Aung Hlaing ha sido condenado internacionalmente por participar en los ataques militares a minorías étnicas entre las que se encuentra la población rohingya.⁴⁹ Además, actores clave como Bangladesh y Tailandia no se han pronunciado respecto a este suceso aunque las medidas para hacer frente a la llegada de nuevos refugiados rohingya se han endurecido. Por otro lado, los líderes de China e India, actores importantes en la región, se dijeron preocupados por la situación pero ninguno se pronunció en contra ni la condenó. El gobierno chino anunció que los planes del CMEC y el proyecto económico de la planta generadora Mee Lin Gyang LNG se llevarán a cabo bajo el gobierno de la junta militar en Myanmar. Esta postura ha generado un fuerte sentimiento anti-chino en la población birmana y parte de la comunidad internacional, dañando su imagen y sus alianzas

⁴⁸ Russell Goldman, “Myanmar’s Coup and Violence, Explained”, *The New York Times*, 24 de abril de 2021, recuperado en mayo de 2021 de <https://www.nytimes.com/article/myanmar-news-protests-coup.html>.

⁴⁹ Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Myanmar: Tatmadaw leaders must be investigated for genocide, crimes against humanity, war crimes – UN report”, Ginebra, 7 de agosto de 2018, OHCHR, <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/NewsDetail.aspx?NewsID=23475&LangID=E>. Además, el gobierno de los Estados Unidos así como el de Canadá y Reino Unido han impuesto sanciones en su contra.

al no reconocer el golpe y continuar su relación con el gobierno militar.⁵⁰ De manera similar, India ha dado continuidad a sus relaciones y planes de desarrollo en Myanmar, ofreciendo cierta validez al gobierno del Tatmadaw a pesar de lo que este augura para el futuro de la democracia, los derechos humanos y la situación de los rohingya.⁵¹

Aunado a los estragos del cambio climático y la crisis de la pandemia por COVID-19, es poco probable que los rohingya puedan volver al Rakhine a rehacer su vida en el futuro cercano. Por eso, es urgente la participación y la acción contundente de actores como gobiernos, ONG, empresas y activistas, para informar, presionar y lograr el reconocimiento de los rohingya no sólo como refugiados sino como ciudadanos.

III.3 La subrogación internacional: sin padres y sin patria

¿Qué es la gestación subrogada?

El segundo caso que analizaré en la búsqueda de indicios de un régimen internacional de protección para personas apátridas es el del alquiler de vientres, específicamente a nivel internacional. La renta o alquiler de vientres, como se conoce coloquialmente a la gestación subrogada, maternidad subrogada o subrogación, se refiere a la práctica por la cual una mujer queda embarazada, lleva a término la gestación y da a luz a un bebé para otra persona o

⁵⁰ Jason Tower y Priscilla A. Clapp, “Myanmar: China, the Coup and the Future”, junio 2021, *United States Institute of Peace*, recuperado en agosto de 2021 de <https://www.usip.org/publications/2021/06/myanmar-china-coup-and-future>.

⁵¹ Prabhash K. Dutta, “India attends military parade in Myanmar 2 months after coup: why its significant”, marzo 2021, recuperado en julio de 2021 de <https://www.indiatoday.in/news-analysis/story/india-attends-military-parade-myanmar-months-after-coup-why-significant-1785075-2021-03-30>.

pareja. Es un procedimiento cada vez más común mediante el cual personas que sufren de infertilidad o que no pueden o no quieren concebir, pueden tener hijos.⁵²

La subrogación se ha vuelto cada vez más común gracias a los avances de la ciencia médica, particularmente la biogenética, que permite la reproducción asistida. Dependiendo de la naturaleza del contrato, de la relación genética con los padres y de las técnicas utilizadas podemos encontrar diferentes tipos de gestación o maternidad subrogada.⁵³

El primer tipo de subrogación es la parcial o tradicional: es en donde la mujer que alquila su vientre, denominada madre sustituta, es inseminada de forma artificial con espermia ya sea de un donante o de la pareja contratante, lleva a término el embarazo y da a luz al bebé. En este caso la madre sustituta tiene una relación genética con el bebé por lo que no es la más recomendada debido a los conflictos legales derivados de esta relación.

El segundo tipo de subrogación es la gestacional, posible a partir de 1980 gracias a los avances tecnológicos de la fecundación *in vitro* (FIV), en donde la madre sustituta o gestadora no es quien aporta el óvulo, sino que este es proporcionado ya sea por la pareja contratante o una donante. La FIV se realiza igualmente con el espermia de la pareja contratante o de otro donante y posteriormente los embriones son transferidos a la madre gestante, quien lleva a término el embarazo y da a luz al bebé. En este caso no hay una conexión genética entre ambos por lo que hoy en día este tipo de gestación subrogada es la más permitida pues reduce los problemas legales.⁵⁴

⁵² Resolve: The National Fertility Association, “Surrogacy”, recuperado en abril de 2021 de <https://resolve.org/what-are-my-options/surrogacy/>.

⁵³ Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Surrogacy”, OHCHR, recuperado en marzo de 2021 de <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Children/Pages/Surrogacy.aspx>.

⁵⁴ Conceive Abilities, “The different Types of surrogacy”, *Conceive Abilities*, recuperado en enero de 2021 de <https://www.conceiveabilities.com/about/blog/the-different-types-of-surrogacy>; Surrogacy Australia,

La naturaleza de los contratos de subrogación es un factor importante pues puede tratarse de gestación comercial, mediante la cual la mujer que se embaraza recibe una compensación económica por alquilar su vientre. Este tipo de contratos es ilegal en muchos países debido a consideraciones morales; es comparado con la prostitución y se percibe como una forma de explotación.⁵⁵ El otro tipo de contrato de gestación es el denominado altruista o compasivo, por el cual la persona o pareja contratante solamente compensa a la madre sustituta por el control médico, la nutrición y cualquier otro gasto relacionado incurrido durante el embarazo y parto.

Independientemente del tipo de contrato uno de los principales problemas de la gestación subrogada es la filiación del bebé: esto se refiere al vínculo legal de descendencia entre dos personas ya sea por hechos biológicos (genética) o jurídicos.⁵⁶ Debido a las distintas técnicas de reproducción asistida, así como la regulación de la práctica, puede haber muchas personas involucradas en un nacimiento por subrogación. A diferencia de la reproducción sexual entre un hombre y una mujer, donde la relación suele ser clara y directa, en los casos de gestación subrogada puede haber muchos participantes. Es posible tener hasta tres madres involucradas; la madre biológica (donadora del óvulo), la madre gestadora (quien lleva a término el embarazo y da a luz) y la madre contratante (quien adopta al bebé); y dos padres (biológico y contratante). Cuando la legislación respecto de la filiación en estos casos es ambigua o inexistente, es difícil designar a los padres legales del bebé.

“What is Surrogacy”, *Surrogacy Australia*, recuperado en enero de 2021 de <https://www.surrogacyaustralia.org/what-is-surrogacy/>;

⁵⁵ Anton van Niekerk y Liezl van Zyl, “The ethics of surrogacy: women's reproductive labour”, *Journal of medical ethics*, vol. 21, núm. 6, 1995, pp. 345-349.

⁵⁶ María de Montserrat Pérez Contreras, “Capítulo Décimo: La filiación” en su libro *Derecho de Familia y Sucesiones*, México, Nostra, 2010, pp. 119-128. Recuperado en noviembre de 2020 de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3270/12.pdf>.

En general la regulación respecto a la subrogación corresponde a cada Estado y, debido a que se trata de una práctica relativamente nueva,⁵⁷ facilitada por los avances médicos y tecnológicos de las prácticas de fertilización asistida, su legislación se encuentra en pleno desarrollo. No hay acuerdos internacionales al respecto; en cambio, hay muchos debates sobre de la moralidad de esta práctica y muchos aprovechan la ambigüedad y vacíos legales existentes para llevar a cabo embarazos a través de la subrogación.

Muchos gobiernos, por ejemplo los de España, Suiza, Italia y Francia⁵⁸, rechazan la subrogación debido a cuestiones bioéticas. La Unión Europea (UE) por su parte, aunque no la prohíbe de manera explícita, ha condenado la práctica pues la considera “contraria a la dignidad humana de la mujer, ya que su cuerpo y sus funciones reproductivas se utilizan como una materia prima; estima que debe prohibirse esta práctica, que implica la explotación de las funciones reproductivas y la utilización del cuerpo con fines financieros o de otro tipo, en particular en el caso de las mujeres vulnerables en los países en desarrollo.”⁵⁹ Los argumentos para su prohibición se basan, principalmente, en la concepción del cuerpo gestante como una incubadora humana, lo que daña la dignidad de la persona. Asimismo,

⁵⁷ El primer contrato de gestación subrogada comercial fue redactado en Michigan, Estados Unidos en 1976 por Noel Keane, abogado estadounidense.

⁵⁸ Código Civil de Italia, artículo 269, “[...]La maternidad se demuestra probando la identidad de aquel que se supone es el hijo y de aquel que fue dado a luz por la mujer que asume ser la madre.”; Código Civil de Francia, art. 16, sec. 7. “Es nulo de pleno derecho cualquier acuerdo relativo a la procreación o gestación por cuenta de otra persona.”, Jesús Valdés Blanqued y Fernando Feldman (trads.); Ley sobre Técnicas de Reproducción Humana Asistida de España, art. 10, “será nulo de pleno derecho el contrato por el que se convenga la gestación, con o sin precio, a cargo de una mujer que renuncia a la filiación materna a favor del contratante o de un tercero.”

⁵⁹ Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo, *Informe: sobre el Informe anual sobre los derechos humanos y la democracia en el mundo (2014) y la política de la Unión Europea al respecto*, secc. 114, 2015, p. 32, recuperado en noviembre de 2020 de https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2015-0344_ES.pdf.

como fue el caso de India hasta 2015, la práctica comercial de la subrogación expone a mujeres en condiciones de pobreza y vulnerabilidad a ser explotadas.⁶⁰

Algunos países han realizado avances en su regulación para permitir la gestación subrogada bajo ciertas condiciones y para ciertas personas. Por ejemplo, en Canadá se permite la subrogación gestacional y parcial con donadores ya sea de óvulos, espermias o embriones, pero únicamente de forma altruista.⁶¹ En Portugal, igualmente se permite la subrogación altruista aunque sólo cuando la mujer contratante no puede concebir debido a problemas clínicos, situación que debe comprobarse.⁶² En Perú se permite la gestación subrogada tradicional; es decir, puede alquilarse un vientre siempre y cuando la madre sustituta sea la madre genética del bebé,⁶³ y en India se permite únicamente la subrogación altruista para parejas casadas con al menos 5 años de matrimonio comprobables o mujeres divorciadas o viudas con pruebas clínicas de infertilidad y donde la madre sustituta sea una mujer casada, con al menos un hijo y allegada a la pareja o mujer contratante.⁶⁴ Por el contrario, en países como Ucrania, la Federación Rusa y algunos estados dentro de los Estados Unidos, permiten la maternidad subrogada de forma comercial.

⁶⁰ Annie Banerji, “India eases planned surrogacy curbs after criticism”, Thomson Reuters, febrero de 2020, recuperado en marzo de 2021 de <https://www.reuters.com/article/us-india-women-surrogacy-trfn-idUSKCN20K321>.

⁶¹ Ministerio de Justicia de Canadá, *Assisted Human Reproduction Act*, Estatutos de Canadá 2004, cap. 2, sección 6: “Actividades prohibidas: Pago por gestación subrogada”.

⁶² Asamblea de la República Portuguesa, Ley 25/2016 del 22 de agosto de 2016, recuperado en noviembre de 2020 de <https://dre.pt/home/-/dre/75177806/details/maximized>.

⁶³ Ministerio de Salud de Perú, Ley 26842: Ley General de Salud, art. 7, <http://www.digemid.minsa.gob.pe/UpLoad/UpLoaded/PDF/LEYN26842.pdf>.

⁶⁴ Parliament of India, Surrogacy (regulation) Bill 2020, febrero de 2020, Nueva Delhi recuperado en mayo de 2021 de https://www.prsindia.org/sites/default/files/bill_files/Select%20Comm%20Report-%20Surrogacy%20Bill.pdf.

Los problemas legales de la subrogación internacional

En términos generales, la subrogación es una práctica con muchos vacíos legales todavía, lo que conlleva muchos riesgos, en particular para los bebés, que se potencializan cuando se trata de un contrato internacional. Esto sucede porque las personas o parejas contratantes provienen de un país donde la subrogación está prohibida, su regulación es muy restrictiva o muy costosa y por lo tanto acuden a otro país para realizarlo. La búsqueda internacional de madres gestantes para la subrogación es cada vez más común debido a las diferentes opciones y regulaciones que existen.⁶⁵ Sin embargo, al igual que con la mayoría de los avances tecnológicos, estas nuevas oportunidades traen consigo nuevos retos. Uno de los más grandes para la gestación subrogada internacional es la identificación y designación de los padres legales del bebé. Debido a la ausencia de una interpretación homogénea y a la práctica transfronteriza de la subrogación, existen cada vez más casos de bebés apátridas producto de acuerdos de subrogación internacional.

Uno de los casos más conocidos es el de Patrice y Aurelia Le Roch, una pareja de Francia que después de años de buscar tener un hijo y múltiples intentos fallidos para concebir y adoptar, encontraron en el internet la posibilidad de alquilar un vientre para hacerlo.⁶⁶ La subrogación está estrictamente prohibida en Francia por lo que buscaron contratarla fuera del país. Una opción era viajar a los Estados Unidos dado que el alquiler de vientres es legal en muchos estados, como California; sin embargo, resultaba sumamente

⁶⁵ Richard F. Storrow, "The Phantom Children of the Republic: International Surrogacy and the New Illegitimacy", *American University Journal of Gender, Social Policy and the Law*, vol. 20, núm. 3, 2012, pp. 561-609.

⁶⁶ Charles Kindregan y Danielle White, "International fertility tourism: the potential for stateless children in cross-border commercial surrogacy arrangements", *Suffolk Transnational Law Review*, vol. 36, núm. 3, 2013, pp. 527.

costoso (alrededor de los 120 mil dólares⁶⁷), por lo que buscaron otro país donde la práctica fuese permitida y los costos menos elevados. Finalmente, optaron por contratar a una madre sustituta en Ucrania, donde las leyes de reproducción asistida son más flexibles y los precios más accesibles, lo que lo ha convertido en un destino común para la subrogación internacional. Así pues, a pesar de la prohibición explícita del gobierno francés y su renuencia a reconocer como nacionales a bebés nacidos de esta práctica, la familia Le Roch continuó con el proceso respaldándose en el precedente de casos de parejas italianas que acudían a las mismas agencias en Ucrania y lograban registrar a sus bebés como ciudadanos italianos a pesar de existir restricciones similares.

Fue así como, a través de una agencia de subrogación, se llevó a cabo la gestación de dos embriones gemelos utilizando material biológico (espermias y óvulos) proporcionados por donadores anónimos. Tanto los donadores cuanto la madre gestante renunciaron legalmente a todos sus derechos parentales sobre los bebés y la pareja contratante buscó tramitar las partidas de nacimiento oficiales para llevarlos con ellos a Francia una vez nacidos. Sin embargo, bajo sospecha de que existía un contrato de subrogación, el consulado francés les negó los documentos. En enero de 2011 nacieron las gemelas en Ucrania y la familia Le Roch no pudo llevarlas a Francia al no tener papeles de identidad para su viaje. La madre sustituta había firmado la renuncia de sus derechos maternales sobre ellas y no tenía conexión genética alguna con las bebés por lo que no calificaban para ser ciudadanas ucranianas. Al desconocer quiénes eran sus padres biológicos, las niñas tampoco pudieron

⁶⁷ West Coast Surrogacy Inc., “Surrogacy Costs and Fees”, West Coast Surrogacy Inc., recuperado en abril de 2021 de <https://www.westcoastsurrogacy.com/surrogate-program-for-intended-parents/surrogate-mother-cost>.

adquirir otra nacionalidad por lo que quedaron atrapadas en un limbo legal que las convirtió en huérfanas además de apátridas. Esta situación derivó en una serie de audiencias y largos trámites que se resolvieron en un proceso que tomó más de ocho meses y varias sentencias para poder obtener la custodia legal de las niñas.⁶⁸

Este es sólo uno de muchos casos similares resultados de la ambigüedad y discordancia entre las leyes de nacionalidad aplicables en distintos países.⁶⁹ Esta ha sido la realidad de varios casos de gestación subrogada en países como Ucrania e India, populares destinos para padres contratantes debido a la flexibilidad regulatoria y bajos costos que la industria maneja allí. Sin embargo, como este caso demuestra, conlleva enormes riesgos para los involucrados pues cuando el país de los padres contratantes prohíbe el reconocimiento del parentesco legal, el proceso para reconocer el derecho de filiación es complicado. Esta situación es aún más difícil cuando el país de la madre sustituta permite la práctica y ésta renuncia a reconocerse como madre del bebé, lo que impide también otorgar la ciudadanía a través del principio de *ius sanguini*. Es entonces que nace una persona apátrida.

El marco regulatorio internacional

La reproducción asistida y el cuidado reproductivo transfronterizo no son situaciones nuevas aunque su regulación lo es. Debido a la falta de consenso y regulación homogénea, las normas respecto a esta práctica varían mucho entre cada país y pueden resultar en casos como el de la familia Le Roch. Aunque no se ha desarrollado un marco jurídico internacional, se ha

⁶⁸ Al ser negada la solicitud de un pasaporte francés, los Le Roch intentaron cruzar la frontera con los bebés escondidos en un auto de forma ilegal, fueron detenidos y pasaron meses residiendo en Ucrania para poder resolver el caso.

⁶⁹ Ley de Ciudadanía de Ucrania, cap. 1, arts. 7-8, recuperado en abril de 2021 de <https://web.archive.org/web/20121012010014/http://www.mfa.gov.ua/mfa/en/publication/content/719.html>.

buscado lidiar con estos problemas, aunque la realidad es que los avances son lentos.⁷⁰ Por ejemplo, en India tras un escandaloso caso de apatridia se prohibió la subrogación que involucrara la contratación por parte de extranjeros. Otro ejemplo es Alemania, donde la subrogación está totalmente prohibida y hasta 2014 no reconocía como sus ciudadanos a bebés nacidos a través de esta práctica en el extranjero. Durante un caso controversial, la Suprema Corte Federal de Alemania determinó que por el bien del infante, se debía respetar la filiación determinada por autoridades extranjeras al momento del nacimiento para evitar la apatridia.⁷¹ A partir de ello, se propuso establecer un marco regulatorio claro para permitir a ciudadanos alemanes convertirse en padres legales de bebés nacidos por subrogación en el extranjero.⁷² Sin embargo, la solución para los casos que han surgido se ha determinado mediante resoluciones particulares.

Por ejemplo, en el caso de las niñas Le Roch, se resolvió otorgarles partidas de nacimiento de un tercer país parte de la zona de Schengen para después trasladarlas a Francia. En otros casos se ha permitido la adopción, la naturalización y la expedición de pasaportes o certificados de identidad que permitan el traslado aunque no garanticen la ciudadanía de los portadores.⁷³ A pesar de esto, no existe un criterio homogéneo para determinar la filiación de los bebés nacidos de la gestación subrogada y depende del marco legal nacional de cada Estado establecer en qué casos se otorga o se niega la nacionalidad a alguien. De forma

⁷⁰ Sanoj Rajan, “International surrogacy arrangements and statelessness”, *World’s Stateless Children*, Institute on Statelessness and Inclusion, recuperado en abril de 2020 de <http://children.worldsstateless.org/3/safeguarding-against-childhood-statelessness/international-surrogacy-arrangements-and-statelessness.html>.

⁷¹ Dina Reis, “German Federal Court of Justice on Surrogacy and German Public Policy”, Albert Ludwig University of Freiburg, 2015, recuperado en abril de 2021 de <https://conflictoflaws.net/2015/german-federal-court-of-justice-on-surrogacy-and-german-public-policy/>.

⁷² Florence Jenkins, “FDP aims to legalize surrogacy”, *The German Eye*, <https://thegermanyeye.com/fdp-aims-to-legalize-surrogacy-3967>.

⁷³ Véanse casos *Baby Manji Yamada Vs Union of India* y *Jan Balaz Vs Anand Municipality*.

similar a lo que pasa en Myanmar, los actores externos no pueden obligar a los gobiernos a inscribir a los bebés nacidos dentro de su territorio como ciudadanos si no se cumplen los requisitos establecidos en sus leyes de nacionalidad. Resta entonces, modificar esta legislación para incluir a las y los bebés nacidos de prácticas de subrogación con el fin de otorgarles los derechos y privilegios que conlleva ser un nacional de ese país.

Relación con el RIDH

Como se mencionó con el ejemplo del rompecabezas, hay algunas piezas que encajan en más de uno pues se trata de estructuras o problemas similares y la forma en que se arma uno puede darnos pistas para resolver otro. Por ello, resulta importante observar que en los países donde hay mayor presión y activismo para solucionar los casos de apatridia son aquellos con instituciones y regulaciones más extensas en materia de derechos humanos.

En algunos países, como Francia y Alemania, las prohibiciones sobre la gestación subrogada son más estrictas bajo el argumento de que la práctica mercantiliza el cuerpo de la mujer y puede ser explotativa cuando la madre sustituta se encuentra en una situación económica desventajosa.⁷⁴ Esto puede ser cierto cuando los clientes son ciudadanos de países más desarrollados que acuden a agencias de subrogación en países en vías de desarrollo, caracterizados por altos niveles de desigualdad, pobreza y una menor institucionalización de los derechos humanos, donde hay menor regulación. Los países más recomendados para los arreglos de subrogación internacional son los Estados Unidos, India, Tailandia, Ucrania,

⁷⁴ American surrogacy Blog, “Understanding Surrogacy Controversy: What’s the Big Deal?”, 2018, recuperado en abril de 2021 de <https://www.americansurrogacy.com/blog/understanding-surrogacy-controversy-whats-the-big-deal/>.

Rusia, México, Nepal, Polonia y Georgia, y los clientes más comunes provienen de países de la Unión Europea (UE).

Si bien, debido a las prohibiciones surgen más complicaciones respecto a la filiación y nacionalidad, cuando los padres contratantes son nacionales de países de la Unión Europea suelen encontrar una respuesta mucho más efectiva para solucionar los casos de apatridia que en otras regiones, por ejemplo, Myanmar. Esto se debe por un lado, a que la nacionalidad es necesaria para el ejercicio del resto de los derechos y entra en el marco de los derechos humanos, para el que se cuenta con un cuerpo regulatorio muy claro y vigoroso que incluye acuerdos, mecanismos y cuerpos de vigilancia mencionados anteriormente. Esto les permite a los padres contratantes acceder a autoridades como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) para exigir el cumplimiento de lo estipulado en los distintos acuerdos que reconocen el derecho a una nacionalidad y resolver sus casos de forma más efectiva.

El sistema europeo de derechos humanos es el régimen regional de derechos humanos más complejo en el mundo, pues genera obligaciones vinculantes, proporciona mecanismos de denuncia y vigila el cumplimiento de los derechos humanos dentro de la UE. Además, el sistema permite agotar las instancias nacionales bajo el principio de subsidiariedad, aunque debido a las ambigüedades de las leyes, varios casos de apatridia por subrogación internacional han llegado al TEDH.⁷⁵ Por ejemplo, en el caso *Labassee v France*, a un bebé nacido por gestación subrogada en Minnesota, Estados Unidos, comisionado por una pareja francesa, le fue denegado el pasaporte francés. Tras haber sido revisado por la corte francesa, se determinó que el caso favorecía la decisión del gobierno a negarle la nacionalidad. Sin

⁷⁵ Richard Storrow, “International surrogacy in the European Court of Human Rights”, *North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulation*, vol. 43, 2018, pp. 40-41.

embargo, la pareja decidió llevar el caso al TEDH, que resolvió que no otorgar la nacionalidad francesa a la bebé, interfeiría directamente con su derecho a la familia y goce de la vida privada, aunque reconoció que esta interferencia perseguía los objetivos legítimos de proteger la salud, los derechos y libertades de otros, en este caso de la madre gestante.⁷⁶

Tras una serie de casos similares,⁷⁷ el gobierno francés determinó que la existencia de un contrato de subrogación es irrelevante para el reconocimiento del certificado de nacimiento, otorgando documentos de registro y modificando su posicionamiento al respecto.⁷⁸ No obstante, sí ha solicitado a gobiernos extranjeros prohibir a sus agencias de reproducción asistida tratar con clientes franceses en acuerdos de subrogación, e incluso ha llegado a ofrecer compensaciones a algunas parejas para no registrar certificados de nacimiento extranjeros. Situaciones similares han acontecido en Bélgica, Italia y España, en donde las resoluciones judiciales anteponen los derechos de los infantes a todo lo demás, asegurándoles los derechos derivados de su nacionalidad. Esto se debe en gran medida a los compromisos adquiridos en los acuerdos y la vigilancia de los organismos regionales en la materia que el TEDH y otros organismos hacen cumplir.

Regionalización regulatoria

Tras revisar este segundo caso es posible identificar elementos formales de un régimen en materia de apatridia a nivel regional dado que los países miembros de la UE son firmantes de las declaraciones y pactos internacionales que consideran a la nacionalidad como un

⁷⁶ European Courts of Human Rights, *Labassee v France*, (Sección 5ta), nº65941/11, Estrarburgo; Consejo de Europa, *Convención Europea de Derechos Humanos*, artículo 8.

⁷⁷ Véanse *Labassee v France*, *Menesson v France*, *Laborie v France*, *Foulon et Bouvet v France*.

⁷⁸ R. Storrow, 2018, *op. cit.*, pp. 49-50.

derecho y previenen la apatridia. Asimismo, los acuerdos regionales de derechos humanos establecen la protección del individuo para garantizarle el goce de derechos derivados de la nacionalidad, mismos que el TEDH ha respaldado mediante sus sentencias y recomendaciones. El derecho a la nacionalidad, además, se estipula en el Convenio Europeo Sobre la Nacionalidad y en los acuerdos internacionales como la DUDH, el PCPR y la Convención de 1954 para reducir los casos de apatridia.

Tras revisar estos instrumentos y su aplicación, resulta de suma importancia notar que los mecanismo y organismos que tratan la apatridia y velan por los derechos de la población apátrida son derivados directamente del régimen internacional y regional en materia de derechos humanos. A diferencia de los Estados del Sudeste de Asia involucrados en el caso de los rohingya, los Estados pertenecientes a la Unión Europea cuentan con un mayor número de instrumentos formales y acuerdos vinculantes que permiten reaccionar y solucionar los casos de apatridia de forma más efectiva. Asimismo, en cuanto instrumentos informales y subjetivos, tras observar los dictámenes del TEDH y los estándares de cumplimiento de la Convención Europea de Derechos Humanos, el rol de la UE como férrea defensora de los derechos humanos y el principio de la defensa del mejor interés de los niños como prioridad, es evidente que existe un patrón de comportamiento en torno a la protección de los derechos humanos, que incluye al derecho a la nacionalidad y con ello, la prevención de la apatridia.

Asimismo, retomando el concepto de la práctica internacional como un patrón de comportamiento que varios actores llevan a cabo para enfrentar una situación en particular, en el caso de la apatridia es posible afirmar que existe tal práctica entre los países miembros de la UE. La solución en los casos mencionados resultó efectiva y sentó el precedente para casos similares que surgieran después, estableciendo un patrón de comportamiento y un mecanismo de atención para la apatridia ocasionada por acuerdos de subrogación

internacional. Así pues, se ha buscado reducir los casos de apatridia mediante las sentencias del TEDH y las modificaciones pertinentes que los países miembros han hecho para acatarlas.⁷⁹

Sin embargo, para determinar la existencia de un régimen para la protección de personas apátridas más amplio (no únicamente los casos de bebés apátridas nacidos por subrogación internacional), tendría que haber otros elementos para atender los demás casos de forma igualmente efectiva. Retomando los conceptos establecidos previamente en esta investigación, recordemos que para considerarse como régimen es necesario contar con elementos formales. Este requisito se cumple pues se han identificado acuerdos internacionales, leyes regionales, por ejemplo, la DUDH y las Convenciones internacionales en materia de apatridia (1954 y 1961) así como las normas nacionales respecto a la nacionalidad y la apatridia.

A pesar de contar con varios instrumentos formales que vuelven a la UE en la región con el mayor marco de protección de los derechos humanos, resulta bastante sorprendente que seis de sus Estados miembros no hayan participado de la Convención de 1954 y únicamente dos de ellos cuenten con las disposiciones legislativas correspondientes para determinar y atender la apatridia.⁸⁰ Asimismo, aunque los Estados tengan la obligación de proteger a las personas apátridas mediante acuerdos vinculantes, muchas veces los funcionarios ni siquiera conocen los procedimientos y disposiciones. Y en muchos países

⁷⁹ España modificó la Ley de Registro Civil para poder reconocer certificados de nacimiento expedidos en otros países; Francia también reconoce certificados de nacimiento expedidos en el exterior cuando los arreglos de subrogación se hacen bajo términos legales, R. F. Storrow, *op. cit.*, 2018.

⁸⁰ Mientras que España y Hungría cuentan con disposiciones para determinar quién es una persona apátrida y atender los casos pertinentes, Bulgaria, Chipre, Estonia, Malta, Polonia y Portugal no han firmado la Convención de 1954 para la eliminación y prevención de la apatridia. Gábor Giulay, “Recordar a los olvidados y proteger a los desprotegidos”, *Migraciones forzadas*, 2009, núm. 32, p. 48.

donde sí existen tales directrices, suelen ser secundaria a las disposiciones de asilo y refugio. La apatridia no se visibiliza y, por lo mismo, se trata como un tema al margen. Las medidas y disposiciones para solucionar la situación de las personas apátridas son ambiguas y la apatridia *de facto* ni siquiera es contemplada.

Entonces, no obstante el éxito de los casos mencionados anteriormente, debido a ciertas lagunas en materia legal y la falta de autoridades y organismos, información y prácticas, es posible determinar que no existe un régimen en materia de apatridia. Aún así, su estrecha relación con los derechos humanos y el avance y promoción de éstos en la Unión Europea, favorecen la solución de ciertas situaciones y representan un espacio de crecimiento y una esperanza para desarrollar un futuro régimen de protección para las personas apátridas.

CAPÍTULO 4

ARMEMOS UN RÉGIMEN PARA LAS PERSONAS APÁTRIDAS

“For most people, like you, (a passport) it's just a technicality, a document in the shape of a small book, with a colored cover, that allows you to travel. But, for me, it was life. It was a sign that I belong somewhere.”

Maha Mamo, mujer ex-apátrida

IV.1 Las piezas que tenemos

En el capítulo anterior se revisaron dos casos que, si bien tratan un mismo problema, son profundamente distintos. Esto demuestra la amplitud del problema y exige una solución de la misma magnitud pues las propuestas que existen no bastan. Ha quedado claro, entonces, que el rompecabezas no está terminado pues, aunque tenemos algunas piezas, hay enormes huecos entre ellas a través de los cuales miles de personas caen en la apatridia. Empero, la existencia de ciertos mecanismos efectivos en materia de apatridia sirven como precedente y dan esperanza para la creación de un futuro régimen de protección internacional para personas apátridas.

Los mecanismos que se encuentran a nivel regional en la Unión Europea (UE), favorecen las acciones judiciales para resolución de casos de apatridia; sin embargo, estas acciones son una medida paliativa pues, aunque resuelven los casos que se presentan, no anticipan ni evitan la aparición de más personas apátridas. Por lo tanto, estos mecanismos pueden verse como un cúmulo de piezas ensambladas: podemos leer una parte del mapa, tiene una forma y cobra sentido, pero son sólo una parte del todo. Para pasar de eso a un régimen internacional, aún faltan varios pasos, piezas muy importantes como la cohesión y las expectativas convergentes de los actores para lograr la acción coordinada.

Uno de los principales problemas al momento de encontrar las piezas faltantes es que hay muchos Estados que consideran que no es su deber otorgar nacionalidad a ciertas personas y adjudican la responsabilidad a algún otro. Lamentablemente, al no haber órganos de vigilancia ni mecanismos de coerción, como sanciones, ninguno lleva a cabo las modificaciones internas a sus leyes para evitar la apatridia. Así pues, a pesar de que existen acciones enfocadas a erradicar la apatridia, no hay un mecanismo global, con órganos de vigilancia ni mucho menos con prácticas internacionales para hacerlo.

Esto no significa que los procesos individuales sean inútiles; por el contrario, es crucial revisar cuáles son las características que hacen a las instituciones e instancias pertinentes que existen a nivel local más funcionales y efectivas para ampliar su margen de acción y así abarcar la totalidad de casos e incluso evitarlos antes de que sucedan. Como se mencionó antes, es un objetivo de este trabajo identificar qué obstáculos han impedido la creación, implementación o funcionamiento de leyes, instituciones o autoridades para atender los casos de apatridia. Se identifican la disputa con la soberanía y la falta de voluntad como principales barreras, por lo que ahondaré en ellas, así como en la evidencia obtenida en los casos presentados y dedicaré este último capítulo a explicar la ausencia de un régimen internacional en materia de apatridia, sus implicaciones, posibilidades, obstáculos y oportunidades.

Los logros

Por un lado y retomando lo mencionado en el capítulo anterior, en lo que respecta a las cuestiones formales, sí existen elementos constitutivos de un régimen internacional en materia de apatridia. Estos elementos pueden encontrarse a dos niveles; es decir, en el plano internacional y en el nacional. En el internacional están primeramente los dos acuerdos que tratan la apatridia de forma directa: la Convención sobre el Estatuto de las Personas Apátridas

de 1954 (Convención de 1954) y la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961 (Convención de 1961). Además, cada uno cuenta con su respectivo Protocolo que exige a los Estados parte establecer salvaguardas y contar con las medidas necesarias para proteger y otorgar la nacionalidad a las personas apátridas que se encuentren dentro de su territorio. Hay muchos otros acuerdos internacionales, multilaterales y regionales que tratan la apatridia de forma indirecta, es decir, que mencionan y protegen el derecho a la nacionalidad. Entre ellos se encuentran la Declaración de los Derechos del Niño (1959), la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979) y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006) (Anexo III).

Retomando la idea del rompecabezas, estos elementos representan algunas piezas con las que contamos. Van dando forma a nuestro mapa pero aún faltan muchas más para unir las y cohesionarlas. Es evidente que falta mucho por hacer: hay acuerdos y normas formales, aunque las ratificaciones y adhesiones son pocas; hay voluntad y acciones concretas, aunque falta la participación de actores clave; hay procedimientos establecidos, pero se limitan a ciertas regiones; hay un entendimiento del derecho universal a la nacionalidad, aunque no hay mecanismos para asegurarlo.

Para visualizarlo más claro, los acuerdos internacionales existentes conforman el marco del rompecabezas, es decir, las piezas laterales que estructuran el nivel exterior – el internacional. Sin embargo; faltan aún muchas piezas para completarlo pues las pocas ratificaciones tanto de las dos Convenciones (de 1954 y 1961), cuanto de sus protocolos, así como los demás acuerdos internacionales dan lugar a los enormes huecos en su interior.¹

¹ Entre 2014 y 2017 hubo 20 nuevas ratificaciones sumando un total de 91 Estados parte de la Convención de 1954 y 73 de la Convención de 1961.

Las piezas que unen a los marcos con el centro son las que vinculan la legislación interna con las normas internacionales. Ese es un grave problema, pues si bien los acuerdos internacionales son la forma en que los Estados adquieren obligaciones y compromisos ante la comunidad internacional, estos compromisos se cumplen al interior de cada país. La relación entre estos dos niveles de normas es de suma importancia pues resulta difícil que se modifiquen o apliquen internamente las medidas establecidas por acuerdos internacionales sin que haya adhesión y mecanismos de vigilancia. Es un efecto en dos sentidos pues el reflejo de las normas internacionales está en las regulaciones nacionales y de la misma forma, los Estados coordinan sus acciones aplicando las modificaciones necesarias. Así, el entramado de normas a nivel internacional sirve como una guía para asegurar el cumplimiento de derechos de forma homogénea al interior de distintos Estados.

En el caso del derecho a la nacionalidad está establecido que corresponde a cada país determinar sus formas de adquisición, así como las garantías que otorgan a las personas que se encuentren dentro de su territorio. El derecho internacional no se interesa en cuál de los principios se utiliza para otorgar la nacionalidad siempre y cuándo se otorgue, de ahí que los Estados decidan usar los principios de *ius soli* y *ius sanguini* a discreción. El problema surge cuando estas normas son, o muy restrictivas o muy ambiguas, dejando a una parte de la población en riesgo de apatridia. En cualquiera de los dos casos es una cuestión de derecho interno por lo que sólo el Estado puede modificarlo para otorgar su nacionalidad a quienes existen en ese limbo.

Hay muchos Estados que sí son parte de los acuerdos internacionales pero no cumplen con lo pactado. Una posible solución, para asegurarse de que se realizan las modificaciones pertinentes y se acatan los estándares de comportamiento son los mecanismos de sanción. Éstos son otra pieza importante de nuestro rompecabezas pues se trata de un procedimiento

coercitivo, ya sea en forma de prohibición, reducción, limitación, bloqueos e intervenciones en ámbitos económico, diplomático, militar o comercial, que obliga a los actores a cumplir con las obligaciones contraídas.² Además de las sanciones, la participación de la sociedad civil organizada y otros actores no gubernamentales puede imponer límites al comportamiento estatal e incentivar el cumplimiento de estándares internacionales con distintas estrategias.

En materia de apatridia, algunas estrategias utilizadas para promover la aplicación de las normas y estándares internacionales en la materia incluyen la presión y movilización de la opinión pública nacional, la consejería y asesoría en políticas públicas inclusivas, así como las peticiones y audiencias nacionales que promueven la integración y reconciliación nacional entre diversos grupos étnicos y sociales. Todas estas acciones buscan presionar a los gobiernos a aplicar las recomendaciones internacionales y realizar las modificaciones pertinentes en la legislación para acabar con los casos de apatridia.

Además, hay otras acciones que el resto de los actores pueden realizar para ayudar a las personas en situación de apatridia e impulsar el cambio en la legislación nacional. A lo largo de las últimas décadas, la capacidad de conexión y transferencia de información mediante las nuevas tecnologías han aumentado exponencialmente el acceso a la misma. De esta forma, el conocimiento y la preocupación en torno a casos de apatridia como el de la población rohingya también ha ido creciendo. Esta atención ha traído consigo esfuerzos renovados por parte de varios actores de la comunidad internacional, principalmente de miembros y organizaciones de la sociedad civil, así como activistas de derechos humanos,

² Government of the Netherlands, “Sanctions”, recuperado en mayo de 2021 de <https://www.government.nl/topics/international-peace-and-security/compliance-with-international-sanctions>.

quienes han buscado atenderlos en sus necesidades básicas mediante ayuda humanitaria y campamentos. También hay muchos organismos internacionales y ONG que se dedican a proponer medidas a través de campañas, modificaciones a las leyes y las políticas de nacionalidad de los Estados donde existen casos de apatridia, brindar asesoría a los gobiernos y apoyo institucional para implementarlos.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU), a través del ACNUR, lanzó en 2014 el *Plan Global para Acabar con la Apatridia: 2014-2024* con el propósito de eliminar el problema de la apatridia a nivel global.³ Como parte de este plan se creó la campaña #iBelong, con la misión de erradicar la apatridia resolviendo los casos existentes, evitando que surjan nuevos, e identificando y protegiendo a los apátridas. Algunas de las acciones que el ACNUR lleva a cabo son labores humanitarias y de apoyo a personas apátridas desplazadas mediante la gestión de campamentos y procesos de repatriación. Otras organizaciones internacionales no gubernamentales, como Action Aid International, han realizado investigaciones y emitido recomendaciones en las que urgen a los gobiernos involucrados a respetar a la población civil y detener la violencia, además de modificar su legislación y otorgar la nacionalidad a quienes no cuentan con ella.⁴ Asimismo, muchas agencias internacionales trabajan en conjunto con autoridades y organizaciones nacionales en países que buscan acabar con la apatridia pero no cuentan con las capacidades institucionales ni

³ ACNUR, “Plan de Acción Mundial 2014-2024 para Acabar con la Apatridia”, 2014, recuperado en abril de 2021 de https://www.acnur.org/prot/doc_apa/5b75c3ba4/plan-de-accion-mundial-2014-2024-para-acabar-con-la-apatridia.html.

⁴ Action Aid, “UK aid agencies call for an end to Myanmar violence”, septiembre 2014, recuperado en mayo de 2021 de <https://www.actionaid.org.uk/latest-news/uk-aid-agencies-call-for-an-end-to-myanmar-violence>.

recursos para hacerlo, brindando apoyo en procedimientos administrativos, así como con consejería legal y campañas de concientización social.

Algunos ejemplos de resultados exitosos han sido la obtención de la nacionalidad de miles de tamiles en Sri Lanka tras una reforma de sus leyes y una campaña de nacionalización. La nacionalización por naturalización o decreto de personas apátridas en Turkmenistán, Brasil, Vietnam y Kirguistán,⁵ junto a la modificación de leyes de nacionalidad para evitar la discriminación de género en países como Egipto, Argelia, Marruecos y Zimbabue, son muestras de la voluntad y el empeño por reducir los casos de apatridia alrededor del mundo.⁶ Otros logros del activismo transnacional, así como de la presión internacional han sido las campañas de inscripción de nacimientos y de emisión de documentos extraordinarios. Además, ante casos de apatridia masiva a lo largo del tiempo, la mayoría de los países han adoptado soluciones *ad hoc*, desarrollando documentos específicos y de un solo uso como sucedió en Macedonia y República Dominicana.⁷

IV.2 Las piezas faltantes: voluntad y acción

Todos estos esfuerzos son acciones individuales y coordinadas a nivel global que atienden los casos de apatridia. Y aunque los resultados mencionados así como los diversos participantes de estos esfuerzos son evidencia de que las medidas tomadas rinden frutos, la realidad es que sin un régimen vigoroso que involucre a todos los Estados y cuente con los incentivos, sanciones y mecanismos pertinentes, la apatridia no será erradicada para 2024.

⁵ ACNUR, “Ending Statelessness Within 10 years: good Practices Paper”, Action I, recuperado en abril de 2021 de <https://www.refworld.org/pdfid/54e75a244.pdf>.

⁶ ACNUR, “Background Note on Gender Equality, Nationality Laws, and Statelessness”, 2014, recuperado en abril de 2021 de <https://www.unhcr.org/4f5886306.pdf>.

⁷ Law on Foreigners, Official Gazette of the Republic of Macedonia, No. 97/2018, 28 de mayo de 2018.

De hecho, en 2018, tras cuatro años de la campaña #IBelong, el ACNUR volvió a hacer un llamado a la comunidad internacional pues millones de personas vivían y aún viven en situación de apatridia.⁸ A pesar de los esfuerzos constantes de múltiples actores alrededor del mundo, no existe todavía una respuesta coordinada entre los actores, principalmente los Estados. Mientras que algunos de ellos responden a los casos de apatridia modificando el marco jurídico nacional para permitir el reconocimiento de más personas como sus nacionales, muchos otros, como Myanmar, no hacen nada. Y sin la cooperación de los Estados y la participación de los actores gubernamentales, es poco probable que los objetivos del Plan Global 2014-2024 se alcancen por completo. Las bases existen, los mecanismos regionales y nacionales sirven de guía, al igual que las directivas de organismos internacionales y no gubernamentales, pero hay que seguirlas.

El problema no es la falta de piezas, sino la reticencia de los actores estatales a poner las que están en sus manos: son la participación y la cooperación, pues no sólo se necesita estar de acuerdo, sino actuar en consecuencia. Si en un mismo día todos los países firmaran y ratificaran las convenciones, los protocolos y el resto de los instrumentos internacionales, el régimen no comenzaría a existir en ese momento. El simple hecho de firmar no significaría que mágicamente ya hay un régimen internacional pues del acuerdo a la acción falta un elemento sumamente importante y es la voluntad, entendida como la dirección de las acciones de forma intencionada.

⁸ ACNUR, “Four years into its #IBelong Campaign to end statelessness, UNHCR calls for more resolute action by states”, 2018, recuperado en marzo de 2021 de <https://reliefweb.int/report/world/four-years-its-ibelong-campaign-end-statelessness-unhcr-calls-more-resolute-action>.

En nuestro rompecabezas, la voluntad no representa una pieza, sino una forma de armarlo pues, más allá de la falta de piezas el reto es lograr conectar las partes. Así como hay piezas similares que parecen servir en uno y otro lugar rompecabezas las piezas están hechas para encajar en un solo lugar. Por eso, lograr ensamblar un rompecabezas es necesario que además de contar con las piezas adecuadas, sepamos acomodarlas correctamente. Entonces, la primera tarea es saber qué piezas buscar y en este caso ya tenemos el borde por lo que sabemos que lo que hace falta son las piezas interiores; es decir, las que implican la aceptación e implementación de las normas a nivel interno. El paso siguiente es conseguir las piezas y enlazarlas de forma correcta con el resto del rompecabezas. Esto depende de que los tomadores de decisiones realicen las modificaciones pertinentes a la ley para ajustarse a lo que dictan las Convenciones de 1954 y 1961 y demás instrumentos de derecho internacional, y lleven a cabo las acciones efectivas para hacerlos cumplir.

No es una falta de disposición general pues hay cientos de grupos y asociaciones dedicadas a la protección y abogacía de personas apátridas, no sólo a nivel nacional, sino también global. Lo que hay es una falta de voluntad por parte de los grupos gobernantes para modificar los términos y condiciones del nombramiento de sus nacionales de forma que se incluya y proteja a individuos de la apatridia. El dilema se debe a que el Estado es el único que puede hacer estos cambios y para que el vínculo jurídico entre un individuo y un Estado tenga validez, este último tiene que reconocerlo y autorizarlo.

Lamentablemente, mientras haya Estados que no son parte de acuerdos vinculantes que les obligue a atender estas situaciones, muchos seguirán invisibilizando e ignorándolas sin que haya una notable mejoría. Cabe entonces preguntarse, ¿por qué los Estados no están dispuestos a modificar sus leyes de nacionalidad? Esta pregunta es crucial pues nos permite

identificar uno de los principales obstáculos para la conformación de un régimen internacional para la apatridia: la soberanía.

La soberanía en conflicto

‘Las personas apátridas encarnan la contradicción entre soberanía y derechos humanos’⁹.

El principio de soberanía nacional otorga a los Estados la autoridad suprema dentro de su propio territorio, rechazando cualquier interferencia dentro de sus fronteras en cualquier cuestión, incluyendo el trato del Estado para con sus ciudadanos. La definición de soberanía como la estableció el jurista francés Jean Bodin la reconoce como el “poder absoluto y perpetuo de una República”;¹⁰ es decir, una autoridad sin límites. Tradicionalmente era depositada en un rey, príncipe o monarca, pero tras la concepción del Estado-nación westfaliano, el poder soberano se depositó en sus ciudadanos y éstos, a través de una Constitución, designaron al Estado para ejercerla. Así, el concepto de soberanía y el uso del mismo han cambiado a lo largo del tiempo; sin embargo, el cuestionamiento de su absolutidad y la búsqueda de límites han sido constantes.

El principio de soberanía ha sido continuamente confrontado con la idea de una ley precedente y superior a la ley del hombre, es decir, una ley natural que otorga derechos fundamentales e inherentes a la persona, superando la voluntad de cualquier soberano. Esta idea ha sido origen de debate y el propio Bodin, al igual que muchos otros autores entre ellos Jeremy Bentham, Christian Thomasius y John Austin, dedicó largos trabajos a discutir lo que

⁹ Mira L. Siegelberg, *Statelessness: A Modern History*, Harvard University Press, 2020, p. 229.

¹⁰ Jean Bodin, *Les six livres de la république*, París, 1986, libro I, capítulo 8, 179.

sería la soberanía limitada, sus posibilidades e implicaciones. La idea de que hubiese una ley que rebasara y limitara a la soberanía era controversial y continuó debatiéndose a lo largo de los años, al igual que la existencia de los derechos inherentes a la persona. Si bien el debate de un derecho natural es muy antiguo, el desafío a la soberanía lo exacerbó, especialmente tras el auge del discurso de los derechos humanos y su incorporación al corpus jurídico internacional después de la Segunda Guerra Mundial.¹¹

Desde entonces, la percepción de que el trato del Estado a sus nacionales era materia interna se volvió cada vez menos aceptada; se exigió un estándar moral de comportamiento al cual sujetar al Estado para proteger a los individuos y su aceptación fue tal que hoy existen normas que comprometen a la soberanía en nombre lo que se considera como el comportamiento estatal legítimo. A pesar de ello, aún hay varios actores que están en desacuerdo y rechazan la superioridad jurídica de los derechos humanos pues argumentan que dentro del territorio nacional la competencia del soberano es absoluta.

Esta idea está respaldada en la noción de que la relación entre los derechos humanos y el principio de soberanía es de suma cero pues para que uno se fortalezca, el otro debe ceder. Así, los Estados que deciden sujetarse a los estándares internacionales en materia de derechos humanos, debilitan su soberanía al permitir la injerencia externa en asuntos de carácter interno, como es el trato hacia sus propios ciudadanos. En este sentido, Hedley Bull argumenta que la coexistencia de los Estados soberanos implica una complicidad de silencio

¹¹ Daria Jarczewska, “Do Human Rights Challenge State Sovereignty?”, University of York, marzo de 2013, recuperado en mayo de 2021 de <https://www.e-ir.info/2013/03/15/do-human-rights-challenge-state-sovereignty/>.

respecto a lo que cada uno exige y otorga a sus respectivos ciudadanos (en materia de derechos y obligaciones).¹²

Sin embargo, autores como Christian Reus-Smit, reconocen que, aunque existe una tensión inherente entre el orden fundamentado en la soberanía y la justicia exigida por los derechos humanos, ambos son elementos de un mismo discurso sobre la actuación estatal considerada correcta o legítima.¹³ La defensa de su población es tanto un derecho cuanto una obligación del Estado pues se trata de un elemento esencial para su composición, al igual que el territorio y el gobierno; parte de la preservación estatal exige la protección de sus propios componentes.

De esta manera, la protección del individuo es un deber e incluso una necesidad para la supervivencia del Estado, tanto como lo es la defensa de su soberanía, por lo que se trata, más bien, de principios complementarios. Un ejemplo es la forma en que la evolución del régimen de derechos humanos propició la proliferación de nuevos Estados soberanos desde el fin de la Primera Guerra Mundial, basada en el derecho fundamental de la autodeterminación de los pueblos.¹⁴ El desarrollo y defensa de un principio de los derechos humanos impulsó la existencia de nuevas unidades soberanas, complementando y reforzando el principio de la soberanía como pilar del Estado-nación.

De acuerdo con Reus-Smit la soberanía es un conjunto de normas respecto a la organización legítima de la autoridad política, cuyas prácticas varían según el contexto histórico y práctico. No es un concepto estático y dice que se trata más bien de una institución

¹² Hedley Bull, *The Anarchical Society*, 2da ed., Macmillan, Londres, 1995, p. 80.

¹³ Reus-Smit, C., "Human rights and the social construction of sovereignty", *Review of International Studies*, vol. 27, núm. 4, 2001, pp. 519–523.

¹⁴ *Loc. cit.*

que evoluciona para representar el consenso entre los estadistas. Así, los límites y alcances de la soberanía dependen del entendimiento que se tiene de ésta en un momento específico, pues como sugiere John Ruggie, “es el criterio con el que se distinguen las unidades entre sí”.¹⁵ La soberanía es una estructura basada en los valores fundamentales del propósito estatal, por lo tanto, si estos valores cambian, lo hace también el principio de soberanía. Así, los principios morales codificados en los acuerdos posteriores a la Segunda Guerra Mundial, particularmente aquellos comprendidos en la DUDH, no fueron más que el reflejo del nuevo estándar de comportamiento estatal bajo el cual los propósitos del deber estatal, al igual que los límites de la soberanía, se modificaron.

Desde entonces la soberanía se ha encontrado con nuevas fronteras, erigidas en los derechos humanos y, a su vez, éstos se han enfrentado al rechazo de los Estados en diferentes grados, dependiendo de la medida de cambio que exigen a su comportamiento. Hay algunos derechos que son más fácilmente aceptados y adoptados por los Estados, al ser fáciles de implementar y cuya exigencia de cambio es mínima o incluso nula. Por ejemplo, el derecho a la vida es universalmente reconocido y aceptado por la mayoría de los Estados sin muchos miramientos ya que su cumplimiento no impone un cambio significativo en el comportamiento o la legislación interna ni representa una gran amenaza a la autoridad de los Estados. Por el contrario otros derechos causan mayor reticencia pues exigen una mayor cesión soberanía; derechos como el de nacionalidad les resultan mucho más inquietantes pues conciernen a la relación más íntima que tiene el Estado: aquella con sus nacionales.

¹⁵ John Ruggie, ‘Continuity and Transformation,’ *World Politics*, vol. 35, núm. 2, p. 274, cit. por C. Reus-Smit, *op. cit.*, p. 527.

De forma similar, la codificación internacional de derechos civiles y políticos suele ser contemplada con recelo pues atañe a cuestiones como democracia y ciudadanía, influyendo en la designación de los individuos capaces de participar y modificar la autoridad estatal. Tal es el caso de los derechos contenidos en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PDESC) de 1966, mismo que Estados Unidos no ha ratificado pues hacerlo implicaría modificaciones en la ley federal y de su panorama civil, económico y político.¹⁶

De hecho, Estados Unidos es uno de los países desarrollados con el menor número de ratificaciones de tratados internacionales de derechos humanos, lo que en palabras de Kenneth Roth, director ejecutivo de Human Rights Watch, es “un reflejo de su miedo y arrogancia ante el derecho internacional de los derechos humanos – miedo a que los estándares internacionales constriñan la amplitud de su poder y arrogancia en la convicción de que con su larga y orgullosa historia de protección a los derechos individuales, no tienen nada que aprenderle al resto del mundo en la materia.”¹⁷ Así, el principio de soberanía es un obstáculo para el ejercicio de los derechos humanos de la misma forma en que éstos son un límite para la soberanía. Los derechos humanos, por ende, son aceptados según el grado de en que obligan al Estado, restándole autonomía.

Por otro lado, Erensto Galzón Valdés propone una perspectiva no absolutista ante este dilema pues identifica dos ostentadores de soberanía; uno es el pueblo, soberano absoluto

¹⁶ Históricamente los Estados Unidos se ha negado a reconocer los derechos económicos y sociales como derechos y menos como la obligación del Estado, sino como una aspiración. Véase Ann Piccard, “The United States’ Failure to Ratify the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Must the Poor Be Always with Us?”, *The Scholar: St. Mary's Law Review on Minority Issues*, vol. 13, núm. 2, p. 242-244.

¹⁷ Kenneth Roth, “The Charade of US Ratification of International Human Rights Treaties”, *Chicago Journal of International Law*, 2000, vol. 1, núm. 2, pp. 347–353. Traducción propia.

(*s0*), y el segundo se trara del órgano de representación política en el que el pueblo deposita su soberanía para ejercerla y que se encuentra limitado por lo establecido en la constitución (*s1*).¹⁸ Así, un soberano (*s0*) limita al otro (*s1*), de forma parcial y sin que desaparezca el principio de soberanía. Visto de esta manera, los derechos humanos sí representan una barrera al poder absoluto del Estado aunque sólo de forma parcial. Asimismo, dice Galzón, el Estado debe proteger los derechos para sostenerse de forma legítima en la actualidad, por lo que termina aceptando esos límites. Esto explica la firma y amplia aceptación de la DUDH pues es una demostración de compromiso con la actuación estatal reconocida como correcta y que procura su legitimidad.¹⁹

De esta forma el régimen internacional de derechos humanos ha podido crecer manteniendo a la soberanía nacional como uno de los pilares de la sociedad internacional. Por lo tanto, la autoridad suprema dentro del territorio de un Estado-nación que llamamos soberanía, no puede entenderse como un elemento fijo y absoluto, sino flexible y dependiente del contexto y la percepción de los estadistas. Al concebir a la soberanía de esta forma, los derechos humanos fungen como brújula moral, dirigiendo el comportamiento de los actores estatales para que, mediante el ejercicio de su soberanía, cumplan con los deberes y propósitos legítimos de un Estado.

¹⁸ Ernesto Galzón Valdés, *Derecho, ética y política*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, pp. 93.

¹⁹ *Ibid.*, ss.

IV. 3 ¿Cómo lograrlo?: las posibilidades

Como ya mencioné repetidas veces, la evidencia y análisis han demostrado que no existe un régimen internacional de apatridia pues falta cumplir con varios de los requisitos establecidos. Empero, también establecí que a nivel regional sí hay mecanismos de acciones coordinadas para enfrentarla, como lo demuestran ciertos casos en Europa o América. Estos procesos de coordinación y acción para enfrentar los casos de apatridia se desprenden del andamiaje regional existente en materia de derechos humanos, al cual se ha cedido poder soberano.

Como se sugirió anteriormente, cuando casos particulares de personas apátridas llegan a activar los mecanismos de defensa y protección de derechos humanos, tienen mayor probabilidad de resolución y al lograrlo, sientan precedentes para casos futuros. Tales han sido los casos de las recomendaciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH), que han resuelto las situaciones de apatridia ocurridas en República Dominicana.²⁰ Lo mismo sucede con el programa “Erradicación de la Apatridia” del Plan de Acción Brasil para América Latina y el Caribe, en América, y el proyecto “Stateless Journeys” en Europa.²¹

Ambos son evidencia de que la voluntad política para ejecutar programas e implementar políticas es un elemento clave y necesario para proveer protección a las personas

²⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de las Niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana*, denuncia n°. 12.189, sentencia, recuperado en abril de 2021 de https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_130_esp.pdf.

²¹ OSC, “Good Practices: Stateless Journeys”, 2020, UNHCR, recuperado en enero de 2021 de <https://globalcompactrefugees.org/article/stateless-journeys>.

apátridas. Sin embargo, también han demostrado que es necesario contar con mecanismos específicos y especiales, reconocidos y apoyados por los actores internacionales que traten los casos de apatridia y busquen, en última instancia, erradicar el fenómeno, pues la integración a otros sistemas existentes no es una solución viable a largo plazo.

Un ejemplo son las organizaciones intergubernamentales y de la sociedad civil que buscan integrar a las personas apátridas a los sistemas y mecanismos de respuesta del régimen de derechos humanos (RIDH) o al de refugio (RIR).²² Estos esfuerzos se basan en la relación que existe entre muchos casos de apatridia, derechos y movilidad humana. Sirviéndose de elementos existentes, como lo son los mecanismos de atención a solicitudes de asilo, las instituciones de atención a migrantes y refugiados así como de organismos defensores de derechos humanos, buscan extender su alcance para cubrir los casos de personas apátridas.

Esto es posible y ya se ha logrado, pues una de las formas en que se ha asegurado que haya mecanismos de atención a situaciones de apatridia ha sido incorporándolos a uno ya existente, parte del RIDH o el RIR. Por ejemplo, se mencionó anteriormente que en los casos de apatridia en que había involucrada una o más personas nacionales de un país miembro de la UE, éstas rápidamente acudieron a los mecanismos que los países miembros proveen para lidiar con casos de violación a sus derechos humanos. En este tipo de situaciones, son los instrumentos de protección y defensa de los derechos humanos los que logran garantizar el acceso a la nacionalidad.

²² Instituto de Apatridia e Inclusión, la Red Europea de Apatridia y Fenix Humanitarian Aid, por mencionar algunas.

Sin embargo, es muy importante tener en cuenta que estas acciones se realizan siempre desde una perspectiva de los derechos humanos, no exclusiva de la nacionalidad y, aunque en muchos casos sí atraviesan el vacío legal en el que las personas apátridas se encuentran, limitan la posibilidad de la existencia de normas, procedimientos y mecanismos específicos. Por ejemplo, en el caso del RIR, aunque no todas las personas apátridas califican para la condición de refugiado, aquellas que sí lo hacen, son acogidas bajo dicho régimen internacional de protección. No obstante, es importante aclarar que son recibidas bajo el estatus de refugio y su condición de persona apátrida no es atendida.

Esto deja a millones de personas que no califican para la condición de refugio sin una alternativa. Además, lo que el régimen de refugio busca atender es su necesidad de asilo y, una vez cubierta, el problema de la falta de nacionalidad suele volver a surgir. Cuando se traslapan estas condiciones, lo mejor para las personas es optar por el estatus de refugiado que el de apátrida, pues los refugiados cuentan con un amplio corpus jurídico que les brinda protección, opciones y alternativas para solicitar la naturalización en los países donde se refugian así como la posibilidad de acceso a la ciudadanía, y las personas apátridas, no.²³

²³ De acuerdo con el derecho de los refugiados, basado en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, la protección de refugiados abarca los derechos de protección de la vida, libertad y seguridad, reconocimiento de personalidad jurídica, derecho a la libertad de expresión, a la educación, a la participación en la vida cultural, así como garantías contra detenciones e injerencias arbitrarias, tortura, esclavitud, penas o tratos crueles, degradantes e inhumanos; además de los derechos y garantías adicionales otorgados por el país que recibe a solicitantes de asilo. Por el contrario, los derechos de una persona apátrida dependen de las disposiciones del país en el que se encuentre aunque la Convención de 1954 se basa en el principio de que las personas apátridas no deben ser tratadas peor que cualquier extranjero que posea una nacionalidad. Sin embargo, se trata de condiciones ambigüas y su principal objetivo no es otorgar derechos a los apátridas *per se*, sino lograr proporcionarles una nacionalidad para poder acceder a los derechos que esta conlleva. ACNUR. “Protección de los derechos de los apátridas. Convención sobre el Estatuto de los apátridas de 1954”, *Aportes Andinos: revista de derechos humanos*, núm. 29, 2011, Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, pp. 2-4.

Por ello, desde hace varias décadas se ha intentado adjudicar la protección de apátridas al régimen internacional de refugio, comenzando por darle el mandato de protección de personas apátridas al ACNUR. Sin embargo, a pesar de que desde 1995 esta agencia se ha encargado de llevar los procesos y casos de apatridia, el mandato con el que fue creado originalmente excluyó a esta población.²⁴ Asimismo, además del mandato que tiene el ACNUR, otras agencias de la ONU tratan el tema, sin embargo, no es prioritario para ninguna de ellas, por lo que su enfoque suele ser marginal.²⁵

Un tercer problema que presentan los mecanismos existentes es la falta de información disponible, precisa y actualizada sobre el número y condición de personas apátridas. Debido a esto, las acciones que llevan a cabo esos organismos se basan en estimados aún cuando la realidad pueda ser otra. Por poner un ejemplo, en 2017 se reportaron casi 4 millones de personas apátridas en el mundo, cuando en realidad se estima que la cifra ronda los 10 millones.²⁶

Un último problema es el de las personas apátridas *de facto*, pues si bien se sabe que hay un gran número de ellas, no están contempladas dentro de los mismos documentos fundamentales en materia de apatridia (las Convenciones). Esto las excluye de las protecciones y salvaguardias que estos y otros documentos otorgan, dejándolas desprotegidas y despojadas.

²⁴ ACNUR, “Mandate of The High Commissioner for Refugees and His Office Executive Summary”, recuperado en mayo de 2021 de <https://www.unhcr.org/5a1b53607.pdf>.

²⁵ Otras agencias de Naciones Unidas que velan por la población apátrida son UNICEF, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH).

²⁶ ACNUR, *op. cit.*, “Four years into its #IBelong Campaign to end statelessness, UNHCR calls for more resolute action by states”.

Una propuesta para el futuro

Como establecí a lo largo de este capítulo, no hay una solución mágica, no obstante he aclarado que es posible hacer frente al problema de la apatridia desarrollando y ampliando el entramado de normas y mecanismos de acción existentes tanto en la materia como en situaciones tangenciales como el refugio y los derechos humanos. Pero ¿cómo asegurar que este nuevo régimen especializado no repita o asimile los errores y problemas de los regímenes de los que se desprende?

Primeramente, si bien muchos de los elementos del propuesto régimen internacional de protección para personas apátridas (RIPPA en adelante), se asemejarían a los de otros regímenes, el mandato específico de sus instrumentos delimitaría el alcance y buscaría atender concretamente a la apatridia, a pesar de poderse superponer con otras condiciones, como la de persona refugiada. Además, la propuesta del RIPPA, tiene una particularidad que lo diferencia de los regímenes de derechos humanos y de refugio: su duración. Si bien la temporalidad es un elemento clave en la constitución de un régimen, a diferencia del RIDH y del RIR, cuyos objetivos son el de promover y proteger, previniendo las violaciones a derechos humanos y los casos de desplazamiento forzado, respectivamente, el objetivo fundamental del RIPPA sería el de erradicar la apatridia. Esto quiere decir que es una herramienta finita pues, de cumplir con su objetivo, el surgimiento de apátridas terminaría.

Una vez que todos los Estados contasen con disposiciones que eviten el nacimiento de nuevos apátridas, así como la solución de situaciones actuales de apatridia, sería necesario contar únicamente con los organismos de vigilancia para garantizar que no haya retrocesos en las disposiciones legales establecidas para solucionar casos ya existentes y evitar nuevos. Al cortar de raíz las fuentes de la apatridia es posible eliminarla por completo. Otorgando a todas las personas una nacionalidad desde el nacimiento y evitando que pudieran ser

despojadas de ella, eventualmente dejarían de nacer personas en situación de apatridia. Esto depende de la disposición y cooperación de todos los Estados y actores pertinentes, por lo que, lamentablemente es improbable que la apatridia fuese erradicada en un futuro cercano.

A pesar de ello, la creación de este régimen y de mecanismos de protección es imperativa en tanto el cambio climático amenaza con un nuevo escenario de apatridia en cuestión de pocos años ya que la inhabitabilidad de múltiples territorios podría dejar a miles de personas sin un Estado. Asimismo la falta de agua, los deslaves, incendios, el alza del nivel del mar, terremotos y ciclones, y otros desastres naturales están devastando a una gran velocidad cientos de territorios alrededor del mundo y amenazando miles de Estados y de vidas.

Uno de los casos más urgentes es el de los habitantes de estados insulares, como Tuvalu, quienes son testigos del hundimiento de sus islas y viven hoy con la certeza de que un día, probablemente no tan lejano, tendrán que abandonarlas para siempre. Y cuando lo hagan, se enfrentarán a un sistema que adjudica la defensa de sus derechos a quien no puede otorgarlos. Es por ello que el llamado a sortear los obstáculos que hoy impiden el desarrollo de un RIPPA es más urgente que nunca.

CONSIDERACIONES FINALES

A lo largo de esta tesis, he argumentado la ausencia, así como la necesidad de un entramado de normas y estándares de comportamiento internacional para lidiar con la apatridia. Primeramente, la subordinación de la materia a otras circunstancias, como el desplazamiento forzado y el refugio, han llevado a la invisibilización y marginación de la apatridia. Durante la creación de los regímenes de protección específicos para personas refugiadas y migrantes, la situación de los apátridas fue considerada secundaria de tal forma que el avance en su regulación se aplazó y se supeditó a estos temas.

De igual manera, las implicaciones políticas del derecho a la nacionalidad y el conflicto con la soberanía nacional hicieron de la erradicación de la apatridia un tema complicado, por lo que las discusiones fueron postergadas o suspendidas y la protección de las personas adjudicada a otros organismos, como el ACNUR. Todo esto ha traído el abandono de los intentos por crear un régimen particular de protección para personas apátridas y, por lo tanto, la ausencia de entidades y mecanismos específicos para lidiar con ello.

Como me propuse en un inicio, se identificaron las características principales de un régimen internacional y se analizaron los mecanismos para la protección de persona apátridas, como la Convención de 1954 y el derecho a la nacionalidad, reconocido en diversos instrumentos legales tanto nacionales cuanto internacionales. Sin embargo, se notó la ausencia de otros elementos fundamentales, principalmente los subjetivos, tomados de la teoría de Vincent Pouliot y Emmanuel Adler: la práctica, más allá del discurso, en el mundo material.

De igual forma se identificaron los principales obstáculos para la creación, fortalecimiento y desarrollo de dicho régimen y el argumento principal, que la falta de voluntad política es el mayor obstáculo en la construcción del régimen internacional de apatridia, se sostiene. A lo largo de los dos últimos capítulos se pudo comprobar que es la falta de acción internacional contundente y la cooperación al interior de los Estados lo que impide la creación de los elementos faltantes para la consolidación de un régimen internacional de protección para personas apátridas.

Se evidenció también la importancia de la supervisión para el cumplimiento de los compromisos hechos por los actores, especialmente los Estados. Esto se refiere a los órganos que supervisan la aplicación de acuerdos específicos, como el Comité para la eliminación de la violencia contra la mujer (CEDAW) o el Comité de los derechos del niño (CRC). En este sentido, considero que se ha justificado la necesidad de que exista un organismo enfocado en mantener el control y la supervisión sobre las personas apátridas, sobre su estatus, y que les provea apoyo especializado e insumos además de emitir las recomendaciones pertinentes a las autoridades de los Estados parte. Si los desafíos se encuentran en el paso del discurso a la acción, es de suma importancia que haya instancias que busquen asegurar ese cumplimiento.

A través de este trabajo se ha logrado identificar qué piezas faltan y dónde van, hace falta quien las ponga en el rompecabezas pues de otra manera este nunca estará completo. Al igual que resulta más fácil identificar los bordes que el resto de las piezas de un rompecabezas, esta tesis ha podido reconocer los límites y las aristas de la regulación. Es más difícil armar el interior del rompecabezas pues faltan tantas piezas y algunas son tan similares que perderse resulta sencillo. Darse por vencido, todavía más, pero es imperante definir claramente las piezas que buscamos y poderlas distinguir del resto. De esta forma, un régimen

específico para la apatridia debe distinguirse por tratar directa y efectivamente a la situación, sin atarla ni subordinarla a ninguna otra.

Para ello, considero necesario la creación de nuevos, en los que se reconozca a las poblaciones apátridas de todo tipo; es decir, personas apátridas *de facto* y *de jure*. Asimismo, tras la realización de esta investigación considero pertinente la creación de un organismo con el mandato único de proteger a las personas apátridas y erradicar la apatridia, tratando al tema como prioridad y dedicando todos los esfuerzos y recursos a lograrlo, proponiendo las modificaciones pertinentes a los acuerdos internacionales. Su objetivo debe ser la protección de toda la población apátrida, la búsqueda de su erradicación y, sobre todo, la generación de la confianza y la certeza necesarias para lograr la cooperación de los actores mediante la voluntad política. Así, sería posible encajar la últimas piezas y finalmente armar el rompecabezas: el régimen internacional de apatridia.

Otra de las observaciones resultantes es que las aportaciones y el apoyo de los regímenes existentes, así como el uso de mecanismos y procedimientos de protección y prevención desprendidos de los mismos son una herramienta crucial para combatir la apatridia actualmente. Sin embargo, si se quiere acabar con el problema de raíz, se necesita atacar a la apatridia como problema principal, contando con leyes claras y específicas, creadas para cumplir ese objetivo. Asimismo, se requiere de organismos y de agencias especializadas que colaboren con la misión y sirvan para canalizar los esfuerzos de otros actores, recopilando y difundiendo información, estudiando el fenómeno a profundidad y buscándole una solución, no medidas paliativas.

Un régimen internacional especializado en apatridia, que contara con normas, costumbres, expectativas y comportamientos, sería, a mi parecer, la opción más viable para erradicar la apatridia. Obviamente es imposible crear estos elementos de forma espontánea,

más aún tras haber identificado una clara falta de voluntades al respecto. Sin embargo, otro de los descubrimientos de esta tesis es que ya hay un camino andado y se puede hacer algo a partir de piezas con las que ya contamos. En el tercer capítulo, con la comparación con el régimen internacional de derechos humanos se analizó el vínculo entre la existencia y aplicación de mecanismos de protección de este régimen y los de apatridia, evidenciando una lazo entre ambos.

En las regiones donde el nivel de regulación y protección de derechos humanos es mayor, y donde se cuenta con más recursos para defenderlos, los casos de apatridia tienden a ser atendidos de manera más rápida y efectiva. Esto se comprobó tras la observación de casos en uno de los regímenes regionales de derechos humanos: el de la Unión Europea. Allí, las decisiones judiciales han servido como precedente para atender casos de nacimientos de apátridas mediante acuerdos internacionales de subrogación.

Así, se ha comprobado que es posible tomar elementos de regímenes ya existentes y ampliar el rango su acción para cubrir los vacíos que permiten la aparición de personas apátridas. Si bien, esto no se significaría la creación de un régimen específico para la apatridia, retomar principios firmes y convicciones compartidas, como la defensa de los derechos humanos, y ligarlos directamente a la cuestión de la apatridia, resultaría efectivo para fortalecerlos.

Como ya se mencionó anteriormente, no hay un régimen internacional para la protección y erradicación de la apatridia. Empero, hay conocimiento de un régimen funcional (el régimen internacional de derechos humanos) que, aunque no es perfecto, sirve como un plan base para identificar las configuración de piezas clave. La capacidad de desarrollarlo se tiene y es menester del resto de los actores – ciudadanía, ONG, organismos internacionales, medios –presionar a los Estados e impulsar a todos aquellos que tienen el poder y la capacidad

de tomar las decisiones para levantar los cimientos, juntar los elementos faltantes y construir un régimen. No es tarea fácil, ni se logrará de la noche a la mañana, pero es posible, y más que nada, necesario. Porque, bien lo escribió Hannah Arendt:

“el derecho a tener derechos, el derecho de cada individuo a pertenecer a la humanidad, debería ser garantizado por su humanidad misma”.¹

¹ Traducción propia, Hannah Arendt, *Los Orígenes del totalitarismo*, Nueva York, Harcourt, Brace and Co., 1951, pp. 298.

Anexo I

Documentos sobre Derechos Humanos en el Sistema de Naciones Unidas

1. Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH, 1948)
2. Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CERD, 1965)
3. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR, 1966)
4. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ICESCR, 1966)
5. Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW, 1979)
6. Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (CAT, 1984)
7. Convención sobre los Derechos del Niño (CRC, 1989)
8. Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (CMW, 1990)
9. Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (CRPD, 2006)
10. Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (CED, 2007).

Anexo II

Documentos sobre Derechos Humanos en el Sistema Interamericano

1. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre
2. Acta Final de la V Reunión de Cancilleres, 1959
3. Convención Americana sobre Derechos Humanos
4. Actas y Documentos de la Conferencia Interamericana sobre Derechos Humanos de 1969
5. Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura
6. "Protocolo de San Salvador": Protocolo Adicional a la Convención Americana en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
7. Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte
8. "Convención de Belém do Pará": Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer
9. Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas
10. Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad
11. Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia
12. Convención Interamericana contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia
13. Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores
14. Carta de la Organización de los Estados Americanos
15. Carta Democrática Interamericana

16. Carta Social de las Américas
17. Declaración Americana sobre los derechos de los pueblos indígenas
18. Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión
19. Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas
20. Principios sobre Políticas Públicas de Memoria en las Américas
21. Principios Interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y víctimas de la trata de personas
22. Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Anexo III

Acuerdos internacionales que mencionan el derecho a la nacionalidad

1. Convención de La Haya sobre Ciertas Cuestiones Relativas al Conflicto de Leyes de Nacionalidad (1930)
2. Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer (1933)
3. Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada (1957)
4. Declaración de los Derechos del Niño (1959)
5. Convenio Europeo sobre la Reducción de Casos de Pluralidad de Nacionalidades y sobre Obligaciones Militares en el Caso de Pluralidad de Nacionalidades (1963)
6. Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965)
7. Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979)
8. Declaración sobre los derechos humanos de los individuos que no son nacionales del país en que viven (1985)
9. Convención sobre los Derechos del Niño (1989)
10. Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (1990)
11. Convención Europea sobre Nacionalidad (1997)
12. Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (2006)

REFERENCIAS

TEXTOS NORMATIVOS

Código Civil de Francia, artículo 16, sección 7.

Código Civil Italiano, artículo 269.

Convención Internacional de 1954 sobre el estatuto de los apátridas, 1954.

Convención Internacional de 1954 sobre el estatuto de los refugiados, 1951.

Convención Internacional de 1961 para reducir los casos de apatridia, 1961.

Convención Europea de Derechos Humanos, 1950.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de las Niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana*, denuncia núm. 12.189.

Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948.

Estatutos de Canadá: Assisted Human Reproduction Act, capítulo 2, sección 6.

European Courts of Human Rights, *Caso Labassee v France*, sentencia denuncia núm. 65941/11, 2014.

European Courts of Human Rights, *Caso Mennesson v France*, sentencia denuncia núm. 65192/11, 2014.

Ley de Ciudadanía de Ucrania, capítulo 1, artículos 7 y 8.

Ley de Extranjeros de la República de Macedonia, núm. 97/2018.

Ley General de Salud de Perú, ley núm. 26842, art. 7.

Ley Portuguesa de Reproducción Médicamente Asistida, ley núm. 25/2016.

Ley sobre Técnicas de Reproducción Humana Asistida de España, artículo 10.

The Surrogacy (regulation) Bill of India, art. 4.

TEXTOS OPERATIVOS, COMUNICADOS Y REPORTES

Achiron, Marilyn, *Nacionalidad y Apatridia: Manual para parlamentarios*, ACNUR-Unión Interparlamentaria Mundial, (2008), recuperado en enero de 2021 de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7108.pdf>.

Action Aid, “UK aid agencies call for an end to Myanmar violence”, septiembre 2014, recuperado en mayo de 2021 de <https://www.actionaid.org.uk/latest-news/uk-aid-agencies-call-for-an-end-to-myanmar-violence>.

Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), “¿Qué es el reasentamiento?”, recuperado en abril 2021 de <https://www.acnur.org/reasentamiento.html>.

_____, “¿Qué es la apatridia?”, recuperado en febrero de 2020, de <https://www.unhcr.org/ibelong/es/que-es-la-apatridia/>.

_____, *Background Note on Gender Equality, Nationality Laws, and Statelessness*, 2014.

_____, *El Concepto de Personas Apátridas bajo el Derecho Internacional: resumen de las conclusiones*, Reunión de Expertos, Italia, 2010.

_____, “Good Practices Paper: Action I”, recuperado en abril de 2021 de <https://www.refworld.org/pdfid/54e75a244.pdf>.

_____, “Mandate of The High Commissioner for Refugees and His Office Executive Summary”, recuperado en mayo de 2021 de <https://www.unhcr.org/5a1b53607.pdf>.

_____, *Country Operations Plan Bangladesh*, Executive Committee Summary, 2002.

_____, *Plan de Acción Global para acabar con la apatridia: 2014-2024*, 2014.

_____, *Report on Statelessness in South Eastern Europe*, 2011, recuperado en marzo de 2020, de <https://www.refworld.org/pdfid/514d715f2.pdf>.

_____, *UNHCR Global Trends: Forced displacement in 2019*, recuperado en abril de 2021 de <https://www.unhcr.org/flagship-reports/globaltrends/globaltrends2019/>.

Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo, *Informe: sobre el Informe anual sobre los derechos humanos y la democracia en el mundo (2014) y la política de la Unión Europea al respecto*, sección 114, 2015.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Informe sobre la situación de los derechos humanos en la República Dominicana*, Organización de los Estados Americanos, OEA/Ser.L/V/II, 2015.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), *Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos*, México, 2016.

Fundación Acción Pro Derechos Humanos, “Normativa Básica sobre Derechos Humanos”, recuperado en febrero de 2021 de <http://www.derechoshumanos.net/normativa/1-normativa.htm>.

_____, “Preparación y Presentación de Denuncias de Violaciones De Derechos Humanos (ante organismos internacionales): Organismos y Procedimientos de vigilancia y control (mecanismos de denuncia)”, recuperado en febrero de 2021 de <http://www.derechoshumanos.net/denunciar/Denuncia-violacion-derechos-humanos.htm>.

Government of the Netherlands, “Sanctions”, recuperado en mayo de 2021 de <https://www.government.nl/topics/international-peace-and-security/compliance-with-international-sanctions>.

Koskeniemmi, Martti, “Fragmentación del Derecho internacional: dificultades derivadas de la diversificación y expansión del derecho internacional”, Informe del Grupo de Estudio de la Comisión de Derecho Internacional, A/CN.4/L.702, 2006, Ginebra.

Strategic Executive Group and partners, Joint Response plan for Rohingya Humanitarian Crisis, 2019, recuperado en mayo de 2021 de <https://reliefweb.int/report/bangladesh/2019-joint-response-plan-rohingya-humanitarian-crisis-january-december-enbn>.

International Rescue Committee, “International NGOs call for immediate humanitarian access in Rakhine State”, Nueva York, septiembre de 2017, recuperado en marzo de 2021 de <https://www.rescue.org/press-release/international-ngos-call-immediate-humanitarian-access-rakhine-state>.

Joint Government of Bangladesh – UNHCR, “Rohingya Refugee Response/Bangladesh Population Factsheet”, 30 de junio de 2020, recuperado en noviembre 2020 de <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/77627>.

United Nations Human Rights Council (OHCHR), “Independent International Fact-Finding Mission on Myanmar”, reporte, recuperado en marzo de 2021 de <https://www.ohchr.org/en/hrbodies/hrc/myanmarffm/pages/index.aspx>.

_____, “Myanmar: Tatmadaw leaders must be investigated for genocide, crimes against humanity, war crimes – UN report”, Ginebra, 7 de agosto de 2018, OHCHR, <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/NewsDetail.aspx?NewsID=23475&LangID=E>.

_____, “Surrogacy”, recuperado en marzo de 2021 de <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Children/Pages/Surrogacy.aspx>.

_____, “UN Fact-Finding Mission on Myanmar exposes military business ties, calls for targeted sanctions and arms embargoes”, Ginebra, 2019, recuperado en junio de 2021 de <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24868&LangID=E>.

United States Department of State, “Country Reports on Human Rights Practices”, Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, recuperado en marzo 2021 de <https://www.state.gov/reports-bureau-of-democracy-human-rights-and-labor/country-reports-on-human-rights-practices/>.

FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

Achiume, Tendayi, Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia del ACNUDH, citada en Institute on Statelessness and Inclusion, *The World’s Stateless 2020*, 2020, pp. 133-134.

Adams, Carl, “Rohingya Crisis: Facing COVID-19 in a refugee camp”, Medair, Bangladesh, 4 de noviembre de 2020, recuperado en mayo de 2021 de <https://www.medair.org/stories/rohingya-crisis-facing-covid-19-in-a-refugee-camp/>.

Ahmed, I. *The Rohingyas: From Stateless to Refugee*, 2009, recuperado en mayo de 2020, http://www.mcrg.ac.in/WC_2015/Reading/D_stateless_Refugee.pdf.

Akram, Susan M., “The Search for Protection for Stateless Refugees in the Middle East: Palestinians and Kurds in Lebanon and Jordan”, *International Journal of Refugee Law*, Oxford University Press, 2018, vol. 30, núm. 3, pp. 407–443.

Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), “Protección de los derechos de los apátridas. Convención sobre el Estatuto de los apátridas de 1954”, *Aportes Andinos: revista de derechos humanos*, Universidad Andina Simón Bolívar, núm. 29, 2011.

- Anaya Muñoz, Alejandro, “Los regímenes internacionales de derechos humanos: la brecha entre compromiso y cumplimiento”, *Revista Ius*, vol. 11, núm. 40, 2017, pp. 159–181.
- Arraiza, José-Maria y Linda Öhman, “Desplazados romaníes de Kosovo y derechos de propiedad”, *Revista Migraciones Forzadas*, núm. 45, 2014.
- Baluarte, David C., “The Risk of Statelessness: Reasserting a Rule for the Protection of the Right to Nationality”, *Yale Human Rights and Development Law Journal*, vol. 19, núm. 1, 2017, pp. 47-94.
- Barnes, Barry, “Practice as Collective action”, en Theodore R. Schatzki, K. Knorr-Cetina y Eike von Savigny (eds.), *The Practice Turn in Contemporary Theory*, Londres, Routledge, 2001.
- Batchelor, Carol, “Statelessness and the Problem of Resolving Nationality Status”, *International Journal of Refugee Law*, vol. 10, núm. 2, 1998.
- Blakemore, Erin, “Who are the Rohingya People?”, *National Geographic*, febrero (2019), recuperado en noviembre 2020 de <https://www.nationalgeographic.com/culture/people/reference/rohingya-people/>.
- Borja, Rodrigo, *Enciclopedia de la Política*, 3ra ed., Tomo II, Fondo de Cultura Económica, México, 2003.
- Brekoo, Anne y Lindsey Kingston, “A Forgotten Human Rights Crisis: Statelessness and Issue (Non)Emergence”, *Human Rights Review*, vol. 14, núm. 2, 2013.
- Bull, Hedley, *The Anarchical Society*, 2da ed., Macmillan, Londres, 1995.
- Bustillo, Inés y Helvia Velloso, “De bonos Brady a bonos globales: el acceso de América Latina y el Caribe a los mercados internacionales desde la década de 1980” en *La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica*, Santiago de Chile, CEPAL, 2014.
- Campbell, Elizabeth, *The faili Kurds of Iraq: Thirty Years Without Nationality*, Refugees International, 2010, recuperado en abril de 2020 de <https://reliefweb.int/report/iraq/faili-kurds-iraq-thirty-years-without-nationality>.
- Chávez Bautista, Violeta Alejandra, “Carecer de Derechos humanos: una introducción a los estudios teóricos sobre la apatridia”, *Revista Videre*, vol. 9, núm. 17, 2017.

- Chethail, Vincent, *Statelessness in International Law: Which Regime(S) For Which Right (S)?* Proyecto de investigación (suspendido), Centro de Migración Global, Graduate Institute Geneva, Ginebra, 2012.
- Constantine, Greg, “Kuwait: without you my country”, proyecto Nowhere People, 2015, recuperado en junio de 2021 de <http://www.nowherepeople.org/kuwait>.
- Cortés, Dolores y Aguilar, Luis Enrique (coords.), “Módulo II: Movilidad humana, Gestión fronteriza integral en la subregión andina”, OIM, Perú, 2012.
- Donelly, Jack, “International Human Rights: a regime analysis”, *International Organization*, vol. 40, núm. 3, 1986, pp. 599-642.
- Edwards, Adrian, “¿‘Refugiado’ o ‘Migrante’? ¿Cuál es el término correcto?”, Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), recuperado en agosto 2020 de: <https://www.acnur.org/noticias/noticia/2016/7/5b9008e74/refugiado-o-migrante-cual-es-el-termino-correcto.html>.
- Foster, Michelle y Lambert, Hélène, “Statelessness as a Human Rights Issue: A Concept Whose Time Has Come”, *International Journal of Refugee Law*, vol. 28, núm. 4, 2016.
- Galzón Valdés, Ernesto, *Derecho, ética y política*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994.
- González S., Luis, “Soberanía y Derechos Humanos”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 4, núm. 170, 1997.
- Goris, Indira et al., “La apatridia, qué es y por qué importa”, *Revista Migraciones Forzadas*, núm. 32, (2009).
- Green, Nicole y Todd Pierce, “La lucha contra la apatridia: una perspectiva gubernamental”, *Migraciones Forzadas*, núm. 32, (2009).
- Guerrero Verdejo, Sergio, *Los apátridas, su status jurídico y los derechos humanos*, UNAM FES Aragón, México, (2013).
- Gutérres, Antonio (Secretario General de la ONU), “The Rohingya are victims of ethnic cleansing. The world has failed them.”, *The Washington Post*, 10 de julio de 2018, recuperado en abril de 2020 de https://www.washingtonpost.com/opinions/the-rohingya-are-victims-of-ethnic-cleansing-the-world-has-failed-them/2018/07/10/08cab8a0-8447-11e8-9e80-403a221946a7_story.html.

- Gyulai, Gábor, “Recordar a los olvidados y proteger a los desprotegidos”, *Revista Migraciones Forzadas*, núm. 32, 2009.
- Gyulai, Gábor, “The determination of statelessness and the establishment of a statelessness-specific protection regime”, en A. Edwards y L. Van Waas (Eds.) *Nationality and Statelessness under International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014, pp. 116-143.
- Haas, Ernst. B., “Words can hurt you; or, who said what to whom about regimes”, en Stephen D. Krasner (ed.), *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press, 1983.
- Haggard, Stephen y B. A. Simmons, “Theories of international regimes”, *International Organization*, vol. 41, núm. 3, 1987.
- Halstead, Erin, "Citizens of Sinking Islands: Early Victims of Climate Change," *Indiana Journal of Global Legal Studies*, vol. 23, núm. 2, 2016.
- Hampshire, James, “Becoming citizens: naturalization in the liberal state”, en Gideon Calder et al. (eds.), *Citizen Acquisition and national belonging*, Reino Unido, Palgrave Macmillan, (2010).
- Hasenclever, Andreas, Peter Mayer y Volker Rittberger, “Integrating theories of international regimes” *Review of International Studies*, vol. 26, núm 1, 1997.
- _____, *Theories of International Regimes*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.
- Hudson, Manley O., “Report on Nationality, Including Statelessness”, Comisión de Derecho Internacional, ONU, A/CN.4/50, 1952.
- James, Helen, “Myanmar’s International Relations Strategy: The Search for Security”, *Contemporary Southeast Asia*, vol. 26, núm. 3, 2004.
- Jarczewska, Daria, “Do Human Rights Challenge State Sovereignty?”, University of York, marzo de 2013, recuperado en mayo de 2021 de <https://www.e-ir.info/2013/03/15/do-human-rights-challenge-state-sovereignty/>.
- Keohane, Robert y Robert Axelrod, “Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions”, *World Politics*, vol. 38, núm. 1, 1985.
- Keohane, Robert y Joseph Nye, *Power and Interdependence*, Nueva York, Longman, 2001.
- Keohane, Robert, *Instituciones internacionales y poder estatal: ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1993.

- Kindregan, Charles y Danielle White, “International fertility tourism: the potential for stateless children in cross-border commercial surrogacy arrangements”, *Suffolk Transnational Law Review*, vol. 36, núm. 3, 2013.
- Krasner, Stephen D., “Structural Causes and regime consequences: regimes as intervening variables”, *International Organization*, vol. 36, núm. 2, 1982.
- Leider, Jacques, “Rohingya: The History of a Muslim Identity in Myanmar”, *Oxford Research Encyclopedia of Asian History*, 2018.
- Lepoutre, Stephanie y Ariel Riva, *Nacionalidad y apatridia. Rol del Acnur*, ACNUR, Buenos Aires, 1998, cit. por Sergio Guerrero Verdejo, *Los apátridas, su status jurídico y los derechos humanos*, México, UNAM FES Aragón, 2013.
- Lewa, Chris, “El norte de Arakan: una cárcel abierta para los rohingya”, *Revista Migraciones Forzadas*, núm. 32, 2009.
- McGee, Thomas, “Recognising stateless refugees”, *Forced Migration Review*, núm. 65, 2020.
- Manly Mark y Laura Van Waas, “The State of Statelessness Research: A Human Rights Imperative”, *Tilburg Law Review*, núm. 19, 2014.
- Manly, Mark y Santosh Persaud, “ACNUR y las respuestas a la apatridia”, *Migraciones Forzadas*, núm. 32, 2009.
- Marichal, Carlos, “Las finanzas latinoamericanas en la posguerra: de Bretton Woods al auge de deudas en los años de 1970” en *Historia mínima de la deuda externa de Latinoamérica, 1820-2010*, México, El Colegio de México, 2014.
- Organización de Naciones Unidas (ONU), “A Study of Statelessness”, Nueva York, 1949.
- Palma Mora, Mónica, “La situación de los refugiados en el mundo. Cincuenta años de acción humanitaria”, *Migraciones Internacionales*, vol. 1, núm. 1, 2001.
- Pérez Contreras, María de Montserrat, “Capítulo Décimo: La filiación” en su libro *Derecho de Familia y Sucesiones*, México, Nostra, 2010.
- Perks, Katherine y Jarlath Clifford, “Detenidos en un limbo legal”, *Revista Migraciones Forzadas*, núm. 32, 2009.
- Piccard, Ann, “The United States’ Failure to Ratify the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Must the Poor Be Always with Us?”, *St. Mary's Law Review on Minority Issues*, vol. 13, núm. 2, 2011, p. 231.

- Pouliot, Vincent y Emanuel Adler, “International Practices”, *International theory*, vol. 3, núm. 1, 2011.
- Puchala, Donald y Raymond F. Hopkins, “International regimes: lessons from inductive analysis”, en Stephen D. Krasner (ed.), *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press, 1983.
- Reis, D., “German Federal Court of Justice on Surrogacy and German Public Policy”, Albert Ludwig University of Freiburg, 2015, recuperado en abril de 2021 de <https://conflictoflaws.net/2015/german-federal-court-of-justice-on-surrogacy-and-german-public-policy/>.
- Reus-Smit, Christian, “Human rights and the social construction of sovereignty”, *Review of International Studies*, vol. 27, núm. 4, 2001.
- Roosevelt, Eleanor, “Address to the United Nations General Assembly on the Adoption of the Universal Declaration of Human Rights”, París, 9 de diciembre de 1948.
- Roth, Kenneth, “The Charade of US Ratification of International Human Rights Treaties”, *Chicago Journal of International Law*, vol. 1, núm. 2, 2000.
- Ruggie, John, ‘Continuity and Transformation,’ *World Politics*, vol. 35, núm. 2, p. 274, *apud*. Reus-Smit, Christian, “Human rights and the social construction of sovereignty”, *Review of International Studies*, vol. 27, núm. 4, 2001.
- Sangiovanni, Andrea, “Human rights practices”, *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 2020, publicación en línea, recuperado en junio de 2021 de <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13698230.2020.1859222>.
- Siegelberg, Mira L., *Statelessness: A Modern History*, Harvard University Press, 2020.
- Smith, Martin, *Arakan (Rakhine State): A Land in Conflict on Myanmar’s Western Frontier*, Amsterdam, Transnational Institute, 2019.
- Stein, Arthur A., “Coordination and Collaboration: Regimes in an Anarchic World”, en Stephen D. Krasner (ed.), *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press, 1983.
- Steinberg, David I., Maung Htin Aung y Michael Arthur Aung-Thwin, "Myanmar", *Encyclopedia Britannica*, recuperado en abril de 2021 de <https://www.britannica.com/place/Myanmar>.

- Storrow, Richard F., “The Phantom Children of the Republic: International Surrogacy and the New Illegitimacy”, *American University Journal of Gender, Social Policy and the Law*, vol. 20, núm. 3, 2012.
- _____, “International surrogacy in the European Court of Human Rights”, *North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulation*, vol. 43, 2018.
- Swidler, Ann, “What anchors cultural practices”, en Theodore R. Schatzki, K. Knorr-Cetina y Eike von Savigny (eds.), *The Practice Turn in Contemporary Theory*, Londres, Routledge, 2001.
- United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), “Chapter 6: Statelessness and Citizenship”, *The State of the world’s Refugees 1997: a humanitarian agenda*, 1997, recuperado en agosto de 2020 de <https://www.unhcr.org/publications/sowr/4a4c72719/state-worlds-refugees-1997-humanitarian-agenda.html>.
- United States Holocaust Memorial Museum (USHMM), “Burma’s path to genocide: timeline”, recuperado en marzo de 2021 de <https://exhibitions.ushmm.org/burmas-path-to-genocide/timeline>.
- Valencia Restrepo, Hernán, “La definición de los principios en el Derecho internacional contemporáneo”, *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*. vol. 36, núm. 106, 2007.
- Van Niekerk, Anton y Liezl van Zyl, “The ethics of surrogacy: women's reproductive labour”, *Journal of medical ethics*, vol. 21, núm. 6, 1995.
- Waltz, Kenneth, *Theory of international Politics*, Berkeley, McGraw Hill, 1979.
- Willis, Nathan, “El potencial de la ley contra discriminación racial en Myanmar”, *Revista Migraciones Forzadas*, núm. 45, 2014.
- Young, Oran, “International Regimes: Problems of Concept Formation”, *World Politics*, vol. 32, núm. 3, 1980.

CONSULTAS PERIODÍSTICAS Y DIGITALES

- Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), “Four years into its #IBelong Campaign to end statelessness, UNHCR calls for more resolute action by states”, *UNHCR Global website*, recuperado en marzo de 2021 de

- <https://www.unhcr.org/news/press/2018/11/5be95d7c4/four-years-its-ibelong-campaign-end-statelessness-unhcr-calls-resolute.html>.
- American surrogacy staff, “Understanding Surrogacy Controversy: What’s the Big Deal?”, en su sitio *American Surrogacy*, 2018, recuperado en abril de 2021 de <https://www.americansurrogacy.com/blog/understanding-surrogacy-controversy-whats-the-big-deal/>.
- Banerji, Annie, “India eases planned surrogacy curbs after criticism”, *Thomson Reuters*, febrero de 2020, recuperado en marzo de 2021 de <https://www.reuters.com/article/us-india-women-surrogacy-trfn-idUSKCN20K321>.
- de Chikera, Amal, “Statelessness and identity in the Rohingya refugee crisis”, *Humanitarian Practice Network*, octubre de 2018, recuperado en abril de 2020, de <https://odihpn.org/magazine/statelessness-identity-rohingya-refugee-crisis/>.
- Dutta, Prabhash K, “India attends military parade in Myanmar 2 months after coup: why it’s significant”, marzo 2021, *India Today*, recuperado en julio de 2021 de <https://www.indiatoday.in/news-analysis/story/india-attends-military-parade-myanmar-months-after-coup-why-significant-1785075-2021-03-30>.
- Goldman, Russell, “Myanmar’s Coup and Violence, Explained”, *The New York Times*, 24 de abril de 2021, recuperado en mayo de 2021 de <https://www.nytimes.com/article/myanmar-news-protests-coup.html>.
- Huber, Chris y Karen Homer, “Rohingya refugee crisis: Facts, FAQs, and how to help”, *World Vision*, recuperado en marzo de 2021 de <https://www.worldvision.org/refugees-news-stories/rohingya-refugees-bangladesh-facts>.
- Human Rights Watch, “Myanmar, Sanctions, and Human Rights: Questions and Answers”, febrero de 2021, recuperado en marzo de 2021 de <https://www.hrw.org/news/2021/02/18/myanmar-sanctions-and-human-rights>.
- _____, “Myanmar: events of 2019”, recuperado en marzo de 2021 de <https://www.hrw.org/world-report/2020/country-chapters/myanmar-burma>.
- Jenkins, Florence, “FDP aims to legalize surrogacy”, *The German Eye*, <https://thegermanyeye.com/fdp-aims-to-legalize-surrogacy-3967>.

Lynch, Maureen y Perveen Ali, “Buried Alive: Stateless Kurds in Syria”, *Refugees International*, 2006, recuperado en abril de 2020 de <https://www.refworld.org/docid/47a6eba80.html>.

Minority Rights Group International, “Kuwait: Bidoon”, *World Directory of Minorities and Indigenous peoples*, recuperado en mayo de 2020 de <https://minorityrights.org/minorities/bidoon/>.

Murray, Nina, “Good Practices: Stateless Journeys”, 2020, *UNHCR Global Compact on Refugees*, recuperado en enero de 2021 de <https://globalcompactrefugees.org/article/stateless-journeys>.

Ndubi, Modesta, “The Makonde: From Statelessness to Citizenship in Kenya”, *UNHCR Global website*, 2017, Kenia, recuperado en agosto de 2020 de <https://www.unhcr.org/ke/10581-stateless-becoming-kenyan-citizens.html>.

Rajan, Sanoj, “International surrogacy arrangements and statelessness”, *World’s Stateless Children*, Institute on Statelessness and Inclusion, recuperado en abril de 2020, de <http://children.worldsstateless.org/3/safeguarding-against-childhood-statelessness/international-surrogacy-arrangements-and-statelessness.html>.

Resolve staff, “Surrogacy”, en su página *Resolve: the National Infertility Association*, recuperado en abril de 2021 de <https://resolve.org/what-are-my-options/surrogacy/>.

Reuters staff, “Factbox: Sanctions imposed on Myanmar”, *Thomson Reuters*, octubre de 2011, recuperado en marzo de 2021 de <https://www.reuters.com/article/us-myanmar-sanctions-idUSTRE79A0YR20111011>.

Sadat, Nemat, “Small Island, Rising Seas”, *UN Chronicle*, recuperado en abril de 2020 de <https://www.un.org/en/chronicle/article/small-islands-rising-seas>.

Simons, Marlise y Hannah Beech, “Aung San Suu Kyi Defends Myanmar Against Rohingya Genocide Accusations”, *The New York Times*, 11 de diciembre de 2019, recuperado en mayo de 2021 de <https://www.nytimes.com/2019/12/11/world/asia/aung-san-suu-kyi-rohingya-myanmar-genocide-hague.html>.

Venkov, Jo, “Not just a simple twist of fate: statelessness in Lithuania and Latvia”, *European Network on Statelessness*, recuperado en abril de 2020 de <https://www.statelessness.eu/blog/not-just-simple-twist-fate-statelessness-lithuania-and-latvia>.

Van der Wolf, Marthe, “Aung San Suu Kyi Defends Myanmar Against Genocide Claims”, diciembre 2019, *Voa News*, recuperado en marzo 2021 de <https://www.voanews.com/east-asia-pacific/aung-san-suu-kyi-defends-myanmar-against-genocide-claims>.

West Coast Surrogacy Inc., “Surrogacy Costs and Fees” en su página *West Coast Surrogacy Inc.*, recuperado en abril de 2021 de <https://www.westcoastsurrogacy.com/surrogate-program-for-intended-parents/surrogate-mother-cost>.

Yee Lyn, Kyaw, “7 countries still supplying arms to Myanmar military”, Yangon, 2019, *Anadolu Agency*, recuperado en julio de 2021 de <https://www.aa.com.tr/en/asia-pacific/7-countries-still-supplying-arms-to-myanmar-military/1550371>.