

# EL DERECHO A LA NACIONALIDAD: REIVINDICANDO SU PAPEL EN LA CONFIGURACIÓN DEL SER HUMANO Y EN EL DISFRUTE DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

Paula LÓPEZ ZAMORA\*

**Sumario:** I. Contornos difusos del concepto nacionalidad. II. Derecho a la nacionalidad como derecho fundamental. III. Análisis de la cuestión desde el prisma de la Constitución española de 1978. IV. Nacionalidad y su opuesto: la apatridia. V. Soluciones reales: el Pasaporte Nansen.

**Resumen:** La humanidad se ha acostumbrado a dar por sentados muchos conceptos, a presumir muchos derechos. ¿Somos conscientes de hasta qué punto la nacionalidad y el derecho a la nacionalidad ocupan un papel protagonista en nuestra existencia? A pesar de lo difícil que se presenta en la actualidad configurar unos contornos claros del derecho a la nacionalidad; lo cierto es que sin este derecho las personas, simplemente, no existen. En este trabajo vamos a tratar de situar el derecho a la nacionalidad dentro o fuera del panorama de los derechos fundamentales. Veremos su tratamiento internacional, así como la regulación del sistema jurídico español. Finalmente, haremos un repaso sobre los efectos de la no nacionalidad, la apatridia. Las normas internacionales han demostrado ser insuficientes para resolver el problema de la apatridia, situación en la que se encuentran millones de personas, para las cuales no hay derechos fundamentales, simplemente, porque no existen para ningún Estado.

**Palabras clave:** Nacionalidad– derechos fundamentales– Apatridia.

*Abstract: Humanity has become accustomed to assuming many concepts, presupposing many rights. Are we aware of the extent to which nationality and*

---

Fecha de recepción del original: 17 de mayo de 2017. Fecha de aceptación de la versión final: 14 de junio de 2017.

\* Profesora Contratada Doctora. Departamento Filosofía del Derecho, Moral y Política I. Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid. Trabajo realizado en el marco del Proyecto de Investigación PR26/16–20268 Santander–UCM.

*the right to nationality play a central role in our existence? Despite how difficult it is to define certain clear contours of the right to nationality at present, the fact is that without this right people simply do not exist. In this paper we will try to situate the right to nationality within or outside the framework of fundamental rights. We will see its international treatment, as well as the regulation of the Spanish legal system. Finally, we will review the effects of non–nationality, statelessness. International standards have proved insufficient to solve the problem of statelessness, a situation in which millions of people are found, for whom there are no fundamental rights simply because they do not exist for any State.*

**Keywords:** *Nationality– fundamental rights– Statelessness.*

## **I. Contornos difusos del concepto nacionalidad**

En una sociedad como la actual, donde la mayoría de los conceptos esenciales han perdido su verdadero significado debido al uso maledicente e interesado que los políticos, los medios y la sociedad en general hacen de ellos; no es de extrañar que conceptos como nación o nacionalidad hayan sufrido tantas manipulaciones partidistas, que los verdaderos contornos de los mismos estén completamente desdibujados. Como ya afirmó hace casi treinta años Otero Parga

“... el problema de la nacionalidad ha tenido, sin duda, y es muy posible que siga teniendo, grandes implicaciones de tipo político. Todo ello ha contribuido grandemente para que, en torno a él, se formara una neblina, que a veces llegó a convertirse en niebla espesa y que dificultó, en gran medida, tanto su comprensión como su regulación<sup>1</sup>”.

Hablar de nación o de derecho a la nacionalidad conlleva tantas connotaciones que pocos se detienen a examinar la innegable importancia que juega el concepto nación en la configuración completa de los seres humanos. La pertenencia a una nación acaba de definir a los seres humanos; sin nación una persona no podrá gozar del pleno ejercicio de los derechos humanos más básicos reconocidos por la comunidad internacional, sin Estado que lo respalde las personas, simplemente, no existirán. Así las cosas, y a pesar de ser un aspecto absolutamente esencial de nuestra existencia, *la mayoría no pensamos jamás en nuestra nacionalidad*, en el modo de adquirirla ni en las consecuencias de no tenerla, *simplemente porque la adquirimos de forma automática al nacer*<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> M. Otero Parga, “La nacionalidad como derecho fundamental”, *Anuario de Filosofía del Derecho*, n° 5, (1988), 449–454, p. 449.

<sup>2</sup> I. Goris; J.K. Harrington, “La apatridia: qué es y por qué importa”, *Revista de Migraciones Forzadas (RMF)*, n° 32 (Julio 2009), pp. 4–7, p.4.

Por nacionalidad entendemos el vínculo jurídico (y social) más básico que une a cada individuo con un Estado<sup>3</sup>. Aunque el concepto es complejo y abierto a múltiples interpretaciones, esta es la dirección que vamos a tomar en el desarrollo del presente trabajo. De este modo también lo entienden los órganos oficiales del Estado. Así, la página web del Congreso de los Diputados que desarrolla sistemáticamente los artículos de la Constitución explica que *la nacionalidad es una cualidad jurídica de la persona que se conecta con la existencia misma del Estado, puesto que define el elemento personal que lo integra. Es la forma de denominar al vínculo que determina la pertenencia de un individuo a la población constitutiva de un Estado*<sup>4</sup>. Igualmente, el Ministerio de Justicia asegura en su web que *la nacionalidad es el vínculo jurídico que une a la persona con el Estado y tiene la doble vertiente de ser un derecho fundamental (afirmación que será analizada a lo largo del presente estudio) y constituir el estatuto jurídico de las personas (...)* *La nacionalidad es un elemento fundamental en la vida del individuo, en tanto en cuanto le permite pertenecer a un grupo, identificarse con éste y, a la vez, le otorga la protección del Estado y la posibilidad del ejercicio de sus derechos conforme a las normas jurídicas del mismo. La nacionalidad, en definitiva, es la máxima expresión jurídica de la integración de una persona en una comunidad estatal, es algo más que la autorización de residencia y trabajo*<sup>5</sup>.

Aunque observamos que las implicaciones del concepto nacionalidad son complejas y variadas, el presente estudio va a centrarse en un aspecto concreto que ya ha sido mencionado anteriormente: ¿Existe realmente un derecho fundamental a la nacionalidad?

## II. Derecho a la nacionalidad como derecho fundamental

Al igual que el propio concepto de nacionalidad, el derecho a la nacionalidad ha sido objeto de tratamientos radicalmente desiguales dependiendo de los autores que se acercan a estudiar esta realidad. Los diferentes contornos y matices que presenta este derecho han provocado una extensa literatura en torno a su carácter de derecho fundamental, enfrentando las posturas de quienes consideran que su inclusión en una gran multitud de textos internacionales le dota de tal calidad; y los que consideran que la nacionalidad es un estatus jurídico fundamental, esencial para el ser humano, pero no un derecho fundamental.

Hemos de partir del hecho innegable de que en el ámbito internacional el derecho a la nacionalidad ha sido consagrado por numerosos instrumentos

---

<sup>3</sup> M.I. Torres Cazorla, *La sucesión de los Estados y sus efectos sobre la nacionalidad de las personas físicas*, Servicio de Publicaciones e intercambio científico, Universidad de Málaga, Málaga, 2001, p. 41.

<sup>4</sup> L. Gálvez Muñoz, Sinopsis Art. 11, en [www.congreso.es/consti/constitucion/indice](http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice)

<sup>5</sup> <http://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/es/1215198262624/EstructuraOrganica.html>

normativos, si bien la mayoría de ellos son de carácter declarativo y no vinculante, entre los que destaca la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Ello conllevaría la negación del carácter de derecho fundamental autónomo a la nacionalidad en todos aquellos países que no hayan firmado un texto vinculante en el que se recoja dicho derecho. No obstante, incluso para estos países, esta afirmación ha de ser matizada ya que, si bien el derecho a la nacionalidad no es un derecho fundamental autónomo o reconocido directamente, sí lo sería de manera indirecta como resultado de la obligación convencional establecida en el art. 1 de la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1959. En dicho artículo se fija que *todo Estado contratante concederá su nacionalidad a la persona nacida en su territorio que de otro modo sería apátrida*, lo que convierte en una obligación internacional el reconocimiento de la nacionalidad y, por tanto, indirectamente, el derecho a la nacionalidad.

Consecuentemente, la lucha contra la apatridia y la reducción de casos al mínimo posible plasmada en la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1959, convierte la necesidad de reducir la apatridia y la obligación de otorgar la nacionalidad en una obligación vinculante para los Estados firmantes de dicha Convención.

Como es bien sabido, la Declaración Universal de los Derechos Humanos es el documento que marca un hito en la historia de los derechos humanos. Proclamada por la Asamblea general de las Naciones Unidas en 1948, la Declaración proclama los derechos humanos fundamentales que deben protegerse en el mundo entero<sup>6</sup>. El art. 15 de la misma recoge el derecho a la nacionalidad y establece concretamente:

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

De manera coetánea, en Bogotá se proclamó la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, la cual recoge, asimismo, este derecho en su artículo XIX: *Toda persona tiene derecho a la nacionalidad que legalmente le corresponda y el de cambiarla, si así lo desea, por la de cualquier otro país que esté dispuesto a otorgársela*.

Podemos destacar, del mismo modo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1966 (en

---

<sup>6</sup> <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>.

vigor desde 1976), el cual recoge el derecho a la nacionalidad, si bien lo hace contextualizándolo en los niños<sup>7</sup>. En concreto, el art. 24 afirma que:

1. Todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado.
2. Todo niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y deberá tener un nombre.
3. Todo niño tiene derecho a adquirir una nacionalidad.

La lectura de todos estos artículos nos conduciría a responder afirmativamente a la cuestión de referencia en el epígrafe, a saber, el derecho a la nacionalidad es realmente un derecho fundamental. No obstante, el problema no radica tanto en su reconocimiento en textos internacionales, sino en la naturaleza jurídica de esos textos, muchos de los cuales presentan un carácter puramente declarativo sin capacidad de vincular jurídicamente a los Estados. Por lo tanto, la aplicación efectiva de este derecho dependerá del reconocimiento positivo en textos convencionales que sean *per se* vinculantes para todos los Estados firmantes. De hecho, el reconocimiento internacional del derecho fundamental a la nacionalidad en las grandes declaraciones mencionadas, no implica el carácter obligatorio de este derecho, por lo que el derecho a la nacionalidad no sería un derecho fundamental autónomo en base a los textos mencionados.

Así las cosas, la pregunta inicial que nos planteábamos al comenzar el epígrafe puede evolucionar hacia la siguiente: ¿Se encuentra reconocido el derecho a la nacionalidad de manera directa en textos internacionales convencionales vinculantes?

Ya en este punto conviene recordar que la firma de textos convencionales por parte de los Estados implica un sometimiento vinculante a la letra de lo acordado. Como afirma García Morelos los Estados que firman convenios para la protección de los derechos humanos incorporan una serie de obligaciones (...). Por otra parte, las cláusulas convencionales del deber de adecuar la Constitución y la legislación interna a los ordenamientos internacionales se han convertido en una nueva fórmula del derecho constitucional, la primacía del derecho convencional<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Gran parte de la doctrina, siguiendo las directrices de Miaja de Muela, entiende que, a pesar de referirse específicamente a “todo niño”, la disposición encierra un sentido muchos más amplio pretendiendo incluir a todo ser humano: A. Miaja de Muela, Adolfo, *Derecho Internacional Privado*, II, 10<sup>a</sup>, Atlas, Madrid, p.23.

<sup>8</sup> S. García Morelos, *El control judicial difuso de convencionalidad de los derechos humanos por los tribunales ordinarios en México*, Ed Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2015, p. 26 [http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/cuaderno\\_31\\_je.pdf](http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/cuaderno_31_je.pdf).

Si bien la Convención del Niño de 1989 recoge de manera autónoma y efectiva este derecho a la nacionalidad, su aplicación concreta se limita a los niños, a los menores de 18 años<sup>9</sup>. De ahí que, a día de hoy, la única norma global vinculante que existe al respecto en el panorama internacional es la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos en noviembre de 1969. Su art. 20 fija claramente un derecho fundamental a la nacionalidad:

Art. 20. Derecho a la Nacionalidad

1. Toda persona<sup>10</sup> tiene derecho a una nacionalidad.
2. Toda persona tiene derecho a la nacionalidad del Estado en cuyo territorio nació si no tiene derecho a otra.
3. A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiarla.

Comienza la Convención estableciendo la obligatoriedad de las disposiciones en ella contenidas. Los Estados firmantes adquieren la obligación internacional de cumplir lo establecido en la Convención; como sujetos de Derecho Internacional se comprometen *a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción (art.1)*. Asimismo, los Estados adquieren el deber de adoptar las disposiciones de derecho interno que sean necesarias para *hacer efectivos tales derechos y libertades (art.2)*. El texto convencional, a la par que reconoce derechos fundamentales básicos, sirve de puerta de entrada a la creación de dos organismos encargados de velar por el correcto cumplimiento e interpretación del contenido de la Convención: La Comisión Iberoamericana de Derechos Humanos y la Corte Iberoamericana de Derechos Humanos.

En concreto, la Corte Iberoamericana de Derechos Humanos, a través de su control de convencionalidad, vela por el cumplimiento del art. 1 (obligación de respetar los derechos) y del art. 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno) De este modo, las sentencias de la Corte deben ser acatados por la jurisdicción interna<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> El art. 1 establece que, para los efectos de la presente Convención, se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad.

<sup>10</sup> El art. 1 de la Convención aclara que, para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano.

<sup>11</sup> J.C. Hitters, “¿Son vinculantes los pronunciamientos de la Comisión y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos? (control de constitucionalidad y convencionalidad)”, *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, núm. 10 (julio–diciembre 2008), pp. 131–156, p. 141.

En la Opinión Consultiva OC-4/84 del 19 de enero de 1984<sup>12</sup>, presentada por Costa Rica ante la Corte Interamericana, se analizó, por primera vez ante dicho órgano jurisdiccional internacional, el alcance y los contornos del derecho a la nacionalidad. Al respecto, la Corte Interamericana esbozó las líneas materiales sobre las que el derecho a la nacionalidad debe moverse<sup>13</sup>. No obstante, son mucho más interesantes, para nuestra perspectiva de análisis, los argumentos sentados por la Corte en el Caso de las niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana de septiembre de 2005<sup>14</sup>.

En este caso, la negativa a inscribir a dos niñas, Dilcia Yean y Violeta Bosico, en un Registro Civil de República Dominicana generó una situación de apatridia para las dos menores, situación que vulneraba claramente el art. 20 de la Convención, a la par que conducía, en cadena, a la pérdida de numerosos y variados derechos fundamentales (derecho al nombre, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la educación y a la igualdad, entre otros).

La Comisión Interamericana presentó una demanda ante la Corte Interamericana en la que se alegaba que Costa Rica, a través de sus autoridades del Registro Civil, había negado a las niñas Yean y Bosico la emisión de sus actas de nacimiento, a pesar de que ellas nacieron en el territorio del Estado y de que la Constitución de la República Dominicana establece el principio del *ius soli* para determinar quiénes son ciudadanos dominicanos.

La Corte estimó que la Convención Americana recoge el derecho a la nacionalidad en un doble aspecto: el derecho a tener una nacionalidad desde la perspectiva de dotar al individuo de un mínimo de amparo jurídico en el conjunto de relaciones, al establecer su vinculación con un Estado determinado; y el de proteger al individuo contra la privación de su nacionalidad en forma arbitraria, porque de ese modo se le estaría privando de la totalidad de sus derechos políticos y de aquellos derechos civiles que se sustentan en la nacionalidad del individuo (Punto 139 de la Sentencia Yean y Bosico vs República Dominicana ).

Asimismo, aclara que, aunque la determinación de quienes son nacionales sigue siendo competencia interna de los Estados, su discrecionalidad en esa materia sufre un constante proceso de restricción conforme a la evolución del derecho internacional, con vistas a una mayor protección de la persona frente a la arbitrariedad de los Estados (Punto 140 de la Sentencia Yean y Bosico vs República Dominicana). Así, los Estados tienen la obligación de no adoptar prácticas o legislación, respecto al otorgamiento de la nacionalidad, cuya

---

<sup>12</sup> [http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/serica\\_04\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/serica_04_esp.pdf).

<sup>13</sup> M.F. Del Rosario Rodríguez, "El derecho a la nacionalidad", *Revista Internacional de Derechos Humanos*, Año I, n° 1 (2011), 81-107, p. 86.

<sup>14</sup> [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_130\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_130_esp.pdf).

aplicación favorezca el incremento del número de personas apátridas, condición que es derivada de la falta de nacionalidad, cuando un individuo no encaja bajo las leyes de un Estado para recibirla, como consecuencia de su privación arbitraria, o bien por el otorgamiento de una nacionalidad que no es efectiva en la práctica (Punto 142 de la Sentencia Yean y Bosico vs República Dominicana).

Los argumentos y decisión de la Corte en todo este caso demuestran que, si bien los Estados poseen un ámbito potestativo de regulación respecto a las formas y requisitos para la adquisición de la nacionalidad conforme los criterios de la Corte Interamericana, la discrecionalidad en el otorgamiento o no de la nacionalidad tiene como puntos rectores y delimitadores los contenidos en el art. 20 de la Convención. Por tanto, toda vez que los Estados incurran en omisiones o en contradicciones con los supuestos normativos del numeral antes mencionado, serán inválidos a la luz del control de convencionalidad, ejercido por la Corte Interamericana<sup>15</sup>.

Finalizamos este recorrido normativo haciendo nuevamente mención a la Convención sobre Derechos del Niño, adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989 (en vigor desde 1990). La mencionada Convención establece en su art. 7 el derecho de todo niño a adquirir una nacionalidad. Como ya mencionamos anteriormente, a pesar de su carácter vinculante, la limitación en sus destinatarios hace que no pueda ser considerada como una norma de protección global para todas las personas, limitándose a los menores de 18 años.

Concluiremos este análisis considerando que, si bien la nacionalidad es un derecho fundamental autónomo en el contexto de los países firmantes de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el resto de países no se reconoce directamente como tal. A pesar de lo cual, su reconocimiento vendría establecido indirectamente por la obligación de reducir los casos de apatridia fijada en la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1959, lo que, en la práctica, convierte el derecho a la nacionalidad en un derecho que debe ser cumplido por todos los Estados firmantes de la mencionada Convención.

### **III. Análisis de la cuestión desde el prisma de la Constitución española de 1978**

Una vez analizado los contornos del posible derecho fundamental a la nacionalidad en el panorama internacional, vamos a enfocar el mismo análisis, pero esta vez, desde la perspectiva interna del Derecho Español.

Entre los primeros aspectos interesantes encontramos la práctica frecuente en nuestro país de incorporar la regulación, o al menos la mera mención, de la

---

<sup>15</sup> M.F. Del Rosario Rodríguez, op. cit., p. 95.

nacionalidad en los textos constitucionales, entre los cuales se encuentra la Constitución de 1978. Como reconoce A.M. López López, en uno de los análisis pioneros que se hicieron de la vigente Constitución, *en nuestro país, es bastante frecuente en las normas constitucionales de todo tiempo y lugar una referencia más o menos amplia a la nacionalidad como institución, es decir con tratamiento específico de la misma*<sup>16</sup>.

Así las cosas, la nacionalidad no sólo se incluye, sino que se encuentra recogida en un emplazamiento claramente determinante de nuestra actual Constitución. Como veremos, es precisamente este encuadramiento sistemático el que incrementa la incertidumbre acerca de la verdadera naturaleza de la nacionalidad como derecho fundamental o no. En concreto, la nacionalidad se ubica en el Título I: *de los derechos y deberes fundamentales*; Capítulo I: *de los españoles y extranjeros*; art. 11. El mencionado artículo establece:

La nacionalidad española se adquiere, se conserva y se pierde de acuerdo con lo establecido por la ley.

Ningún español de origen podrá ser privado de su nacionalidad.

El Estado podrá concertar tratados de doble nacionalidad con los países iberoamericanos o con aquellos que hayan tenido o tengan una particular vinculación con España. En estos mismos países, aun cuando no reconozcan a sus ciudadanos un derecho recíproco, podrán naturalizarse los españoles sin perder su nacionalidad de origen.

La web del Congreso de los Diputados incluye un completo Portal de la Constitución<sup>17</sup>, portal en el que encontramos, entre otros aspectos, una exhaustiva sinopsis del articulado de la misma. En el punto dedicado al art. 11 define nacionalidad como *una cualidad jurídica de la persona que se conecta con la existencia misma del Estado, puesto que define el elemento personal que la integra. Es la forma de denominar al vínculo que determinan la pertenencia de un individuo a la población constitutiva de un Estado*<sup>18</sup>.

A pesar de la localización de la nacionalidad, el hecho de que se la defina como *cualidad jurídica* parece descartar la idea de que nos encontremos ante un verdadero derecho fundamental. A pesar de esta rápida y somera conclusión, la importancia del tema exige un estudio en profundidad que permita aclarar la verdadera naturaleza de la nacionalidad en nuestro sistema jurídico.

Hemos mencionado anteriormente como el encuadre sistemático del art. 11 nos predispone a considerarlo un derecho fundamental, al estar emplazado

---

<sup>16</sup> O. Alzaga Villaamil (dir); A.M. López López, "Análisis del art. 11", en la obra colectiva: *Comentarios a las leyes Políticas, Constitución española de 1978*, Tomo II, arts. 10 a 23, Edersa, 1984, p. 174.

<sup>17</sup> <http://www.congreso.es/consti/>.

<sup>18</sup> <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=11&tipo=2>.

precisamente en el título que regula los derechos y deberes fundamentales. No obstante, compartimos las palabras de LÓPEZ LÓPEZ, cuando afirma que *dicho lugar privilegiado es más aparente que real, dado que el art. 11, junto con el 12 y el 13, forman un capítulo (capítulo I) al que no se refiere expresamente el art. 53 CE al predisponer los distintos medios de tutela de las libertades y derechos fundamentales*<sup>19</sup>.

Como es bien sabido, el art. 53 de la Constitución otorga al ciudadano la potestad de recurrir en amparo ante el Tribunal Constitucional cuando se hayan producido vulneraciones en sus derechos constitucionales; pero no en todos; a saber, los recogidos en el art. 14 y en la sección primera del Capítulo segundo del Título primero, es decir del 15 al 29. Observamos claramente que el art. 11 no se encuentra entre los derechos fundamentales susceptibles de protección en amparo.

Esta aparente desprotección es completamente lógica desde una perspectiva formal, ya que la nacionalidad no es tanto un derecho fundamental o una libertad, sino un estatus, una situación de poder concreto; eso sí, un estatus cuya ausencia provoca la imposibilidad de ejercitar otros derechos y libertades fundamentales. En resumen, su verdadera esencia es la de ser presupuesto subjetivo inexcusable para ejercitar otros derechos y libertades<sup>20</sup>.

Es precisamente esta condición de requisito imprescindible para el efectivo disfrute de otros derechos fundamentales, lo que genera confusión acerca de su verdadera naturaleza, pues negar la nacionalidad implicaría la caída en cascada del disfrute efectivo de la casi totalidad de derechos fundamentales de los que goza una persona. Pareciera que el negar el reconocimiento de derecho fundamental a la nacionalidad traería consigo una pérdida intolerable de aspectos esenciales que configuran la cualidad de la persona. No obstante, esta supraordenación de la nacionalidad, en realidad justifica su no catalogación como derecho fundamental en nuestra Constitución.

Resulta complicado pensar en un supuesto práctico en el que se lesionara de manera específica y única el derecho a la nacionalidad. La nacionalidad se ha configurado como un estatus, como una situación jurídica fundamental que será vulnerada en aquellas ocasiones en las que se lesionen otros derechos fundamentales de los que la nacionalidad es presupuesto, derechos que sí cuentan con la protección del recurso de amparo. En especial, *desconocer indebidamente la nacionalidad comporta siempre y como mínimo la lesión actual del derecho a la participación política recogido en el art. 23 de la Constitución*<sup>21</sup>, con lo que

<sup>19</sup> O. Alzaga Villaamil (dir); A.M. López López, *op. Cit.*, p. 177

<sup>20</sup> O. Alzaga Villaamil (dir); A.M. López López, “Análisis del art. 11”, en la obra colectiva: *Comentarios a las leyes Políticas, Constitución española de 1978*, Tomo II, arts. 10 a 23, Edersa, 2006, p. 134.

<sup>21</sup> *Ibid*, p. 135

bastará con recurrir en amparo el mencionado derecho, para que indisolublemente se recurra, asimismo, la negación indebida de la nacionalidad.

Por ello es por lo que el legislador no incluye un supuesto derecho a ser nacional; por derivarse una falta material de supuestos, excluyendo toda referencia al Capítulo I del título I en la fundamental norma del art. 53; pero la sensibilidad de los autores de la constitución no ha apartado absolutamente de la regulación los derechos fundamentales a la nacionalidad, sencillamente porque es presupuesto de ejercicio del que quizá sea el más significativo de todos desde el punto de vista jurídico público: el *ius activae civitatis*<sup>22</sup>.

#### IV. Nacionalidad y su opuesto: la apatridia

Al margen de su catalogación como derecho fundamental autónomo o como estatus básico indispensable para el ejercicio y disfrute de otros derechos fundamentales, resulta incuestionable que el gozar de una nacionalidad es un requisito necesario para el ejercicio de la casi totalidad de los derechos que amparan al ser humano. Aunque no siempre somos conscientes de su trascendencia real, en la organización política actual carecer de nacionalidad implicaría no ser miembro de ningún Estado, es decir, en la práctica, equivaldría a no existir como persona. Si, como hemos visto, la nacionalidad constituye un elemento fundamental para la seguridad del individuo que, además de conferir a la persona un cierto sentido de pertenencia e identidad, le otorga el derecho a disfrutar de la protección del Estado y le aporta un fundamento legal para el ejercicio de diversos derechos civiles y políticos<sup>23</sup>; negarle esta condición conllevaría la pérdida de todo lo demás. En definitiva, como indica el Ministerio de Justicia de España, la apatridia es un problema legal de gran trascendencia humana puesto que provoca que las personas en esta situación carezcan de un marco que pueda ofrecerles los mínimos elementos que permitan satisfacer sus derechos (a la seguridad, salud, educación, etc.)<sup>24</sup>

De este modo, a día de hoy, las violaciones del derecho de la nacionalidad se encuentran en la raíz de otras vulneraciones de derechos fundamentales, las cuales suelen tener más trascendencia en la opinión pública que su propio origen. La condición de apátrida, es decir la no consideración como nacional por parte de ningún Estado, se convierte así en el sustrato propicio para que las mayores atrocidades contra el ser humano germinen. Podría pensarse que la apatridia

<sup>22</sup> O. Alzaga Villaamil (dir); A.M. López López., *Análisis del art. 11*, op. Cit., 1984, p. 179

<sup>23</sup> Nacionalidad y Apatridia, Rol de Acnur, en: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/archivo/0173.pdf?view=1>.

<sup>24</sup> <http://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/Portal/es/areas-tematicas/nacionalidad/nacionalidad/posible-carecer-nacionalidad>.

genera simplemente problemas legales o jurídicos, pero nada más lejos de la realidad. Además de aquel problema, la apatridia convierte a la persona en un ser indefenso, sin capacidad para gozar de ningún derecho y sin el respaldo y ayuda que los Estado deben prestar a sus nacionales. En definitiva, implica no existir legalmente como ciudadano dentro de una comunidad estatal, y por extensión, dentro de la sociedad internacional<sup>25</sup>.

A efectos de fijar claramente los contornos del término apátrida, vamos a considerar la definición que incluye el Art. 1 de la *Convención sobre el Estatuto de los Apátridas*, hecha en Nueva York el 28 de septiembre de 1954: *A los efectos de la presente Convención, el término “apátrida” designará a toda persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación.*

A pesar de que en algunas ocasiones puedan coincidir, el apátrida no siempre es un refugiado. La condición de refugiado viene definida en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. En este texto se considera refugiado a *aquella persona que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.*

Por ello, a pesar de que en 1951 ya se habían empezado a tomar medidas para erradicar la situación de indefensión de los refugiados, y de los apátridas refugiados; pronto se observó que esta Convención no servía de amparo jurídico a aquellos apátridas que no compartían la condición de refugiado. De ahí surgió la necesidad de elaborar un nuevo marco normativo que derivó en la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954. Su preámbulo aclara este punto y justifica su existencia al considerar que la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 28 de julio de 1951 comprende sólo a los apátridas que son también refugiados, y que dicha Convención no es aplicable a muchos apátridas. Posteriormente, la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961 estableció una serie de medidas concretas para disminuir los casos de apatridia en el mundo.

ACNUR en sus *Directrices sobre la apatridia N° 1* establece lo siguiente: *La definición de “Apátrida” en el art. 1(1) de la Convención sobre el Estatuto de los*

---

<sup>25</sup> F. Lozano Contreras, “La condición jurídica de los apátridas desde la perspectiva de la práctica internacional y española”, en la obra colectiva *Protección de personas y grupos vulnerables*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2008, p. 363.

*Apátridas de 1954* (HCR/GS/12/01) de 20 de febrero de 2012<sup>26</sup>, lleva a cabo un profundo análisis acerca de la condición de apátrida y sus relaciones y/o diferencias con los refugiados con el fin de ofrecer una *orientación legal interpretativa* del concepto a todos aquellos que, de una manera u otra, están en contacto con el tratamiento de los apátridas. Se considera apátrida, y por tanto se encontraría bajo la protección de la Convención del 54, a las personas no consideradas como nacionales por ningún Estado, al margen de si se ha producido migración o no; es decir, se puede ser apátrida sin necesidad de haber salido del país. Las personas que reúnan, además, la característica de refugiado, contará con adicionales instrumentos internacionales de protección. Asimismo, la Convención limita el término apátrida, a los apátridas denominados “de iure” y no a los apátridas “de facto”, a pesar de que no se emplea esa clasificación en la propia Convención<sup>27</sup>.

La doctrina generalmente diferencia dos tipos de apatridia: de iure y de facto. Son apátridas “de iure” (jurídicamente) los que encajan dentro de la repetida definición aceptada por la Convención, es decir lo que no son reconocidos como nacionales por ningún Estado, conforme a su legislación. Sin embargo, a muchos millones de personas no se les ha negado formalmente la nacionalidad ni se les ha despojado de ella, sencillamente no existen para ningún país por lo que les niega el acceso a muchos derechos humanos de los que disfrutaban el resto de nacionales. Estas personas son apátridas en la práctica, aunque no según la Ley<sup>28</sup>. Mucho más limitada es la interpretación de apátrida “de facto” que fijó el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados, en la Reunión de Expertos sobre el Concepto de Personas Apátridas bajo el Derecho Internacional de 2010: los apátridas de facto son personas fuera del país de su nacionalidad que no pueden o, por razones válidas, no están dispuestos a acogerse a la protección de ese país. La protección, en este sentido, se refiere al derecho de protección diplomática ejercida por el Estado de la nacionalidad, con el fin de remediar un hecho internacionalmente ilícito contra uno de sus nacionales, así como protección diplomática y consular y asistencia general, incluso en relación con el regreso al Estado de la nacionalidad<sup>29</sup>.

El fin de la II Guerra Mundial y la constatación de las atrocidades cometidas durante la misma, pusieron de manifiesto la necesidad de dar una solución internacional conjunta al problema de los desplazados, refugiados y los apátridas, comenzando una labor convencional a nivel internacional que tratara de paliar la

---

<sup>26</sup> [http://www.acnur.es/PDF/apatridia\\_directrices\\_1\\_20120824111428.pdf](http://www.acnur.es/PDF/apatridia_directrices_1_20120824111428.pdf).

<sup>27</sup> La referencia en el Acta Final de la Convención del 1961 a los apátridas “de facto” es limitada y de naturaleza no vinculante.

<sup>28</sup> I. Goris; J.K. Harrington, Op. Cit., p. 4-7.

<sup>29</sup> [http://www.acnur.es/PDF/apatridia\\_directrices\\_1\\_20120824111428.pdf](http://www.acnur.es/PDF/apatridia_directrices_1_20120824111428.pdf).

situación. No obstante, aunque estos instrumentos normativos se remontan a 1954 y 1961, a lo largo de los años venideros la situación de desamparo de los apátridas nunca ha dejado de manifestarse; desamparo que, en los últimos años, ha tomado protagonismo en las primeras páginas de todos los diarios mundiales.

Las guerras, aunque detonantes obvios de la migración y coadyuvantes de la apatridia, no son los causantes exclusivos de estas situaciones. En concreto, la apatridia presenta un amplio elenco de escenarios que pueden llevar a ese desenlace.

Destacan, como causa principal, los supuestos en los que el traspaso de territorio o de soberanía de un Estado a otro altera la situación de la nacionalidad de los ciudadanos del o de los Estados anteriores. Además, es posible que, sencillamente, los Estados dejen de existir y las personas nacionales del desaparecido Estado no puedan obtener la nacionalidad de los Estados que les suceden (supuesto de Etiopia– Eritrea)

Asimismo, sin posicionarnos en los casos anteriores, es decir, sin mediar sucesión ni ruptura en los Estados, puede que se manifiesten casos de racismo y discriminación que generen una persecución a una minoría étnica que se reafirme negándoles la nacionalidad (supuesto de los Rohingya en Birmania; los Nubios en Kenia o los Bidoun en Kuwait)

Lamentablemente, otra de las causas más comunes suele ser el matrimonio o la disolución del matrimonio, en los casos en los que la nacionalidad se adquiere o se pierde automáticamente como consecuencia de aquello. Obviamente, dada la actual configuración claramente patriarcal de la sociedad, las mujeres son las más expuestas a convertirse en apátridas por esta causa<sup>30</sup>; de este y de otros muchos problemas relacionados con la discriminación se ocupa la Convención de la Nacionalidad de la mujer casada de 29 de enero de 1957<sup>31</sup> (en vigor desde 1958). Esta convención surge ante los evidentes conflictos de ley y problemas prácticos existentes en materia de nacionalidad generados por múltiples disposiciones sobre la pérdida y adquisición de la nacionalidad de la mujer como resultado del matrimonio, de su disolución, o del cambio de nacionalidad del marido durante el matrimonio; limitaciones y consecuencias a las que, generalmente, no están sujetos los hombres casados.

A todos estos supuestos fácticos de pérdida de nacionalidad hay que añadirles los no poco numerosos problemas técnicos, administrativos o burocráticos que producen, muchas veces inconscientemente, situaciones graves de apatridia e indefensión.

---

<sup>30</sup> F. Lozano Contreras, *Op cit.*, p. 367.

<sup>31</sup> <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/1278>.

Dado la falta de consenso acerca de lo que puede ser considerado apátrida, así como el carácter invisible que presentan las personas sin nacionalidad ni derechos de ningún tipo; es difícil estimar fehacientemente el número de apátridas que existen en la actualidad. ACNUR estima que nos encontramos ante un problema que afecta alrededor de 10 millones de personas, es decir, para hacerlo más visual, más o menos la suma de la población de Londres y Madrid. A pesar de la altísima cifra a la que nos estamos refiriendo, el problema de la apatridia, afectando a un colectivo numeroso de personas, es un tema frente al que la sensibilidad de la opinión pública se muestra un tanto indiferente<sup>32</sup>, posiblemente porque, como mencionamos anteriormente, son más llamativas las consecuencias que genera que la propia causa. Es decir, la sociedad percibe más fácilmente las violaciones de los derechos fundamentales clásicos (vivienda, educación, integridad, nombre) que la ausencia misma de la nacionalidad, de la que aquellas traen causa.

Este panorama pone de manifiesto la importancia que toma la Convención del 59 como instrumento de reconocimiento indirecto del derecho a la nacionalidad. Más allá del carácter autónomo que pueda tener el derecho a la nacionalidad en el panorama internacional, la obligación internacional de evitar la apatridia debería tener una mayor proyección y eficacia en el contexto internacional actual.

## V. Soluciones reales: el pasaporte Nansen

Un simple vistazo a la normativa anteriormente estudiada pone de manifiesto que, aunque últimamente esté cobrando un mayor protagonismo en los medios, el problema de la apatridia no es nuevo. Es más, incluso con anterioridad a las Convenciones estudiadas, e incluso antes de la II Guerra Mundial, podemos hallar una problemática similar acompañada de soluciones reales y eficaces puestas en marcha para paliar la situación de indefensión de los refugiados y de los apátridas. En concreto, podemos afirmar que las Convenciones sobre refugiados y sobre apátridas, de algún modo, vienen marcadas e influenciadas por el trabajo del científico (entre otros muchos aspectos) noruego Fridtjof Nansen.

Aunque es quizá más reconocido por sus hazañas árticas y por ser el primero en atravesar Groenlandia en 1889<sup>33</sup>, Nansen ocupa un papel determinante en el panorama internacional de la lucha por los derechos de los refugiados. Al finalizar la Primera Guerra Mundial, Nansen se consagró enteramente a la ayuda humanitaria. Así, en 1920 la Sociedad de las Naciones le pidió que organizase la repatriación de unos miles de refugiados (destacan especialmente los que huyeron de la Unión Soviética durante la Guerra Civil Rusa).

---

<sup>32</sup> F. Lozano Contreras, Op Cit, p. 361.

<sup>33</sup> <http://www.elmundo.es/especiales/2011/12/ciencia/antartida/protagonistas/nansen.html>.

Fue nombrado Alto Comisionado de la Sociedad de Naciones para los Refugiados en 1921. Inmediatamente se consagró a la inmensa tarea de ayudar a cientos de miles de refugiados a sobrevivir, a obtener un estatuto jurídico y a lograr la independencia económica. Para aquellos refugiados apátridas bajo su amparo, Nansen luchó por la creación del conocido “pasaporte Nansen”<sup>34</sup>.

Emitido inicialmente por el Alto Comisionado para los Refugiados (antecedente de la Oficina Internacional Nansen para los Refugiados que lo substituyó en 1931), el pasaporte Nansen fue el resultado de una serie de negociaciones diplomáticas que culminaron en 1922. En 5 de Julio de 1922, en Ginebra, la Liga de Naciones aprobó *el Acuerdo relativo a la expedición de certificados de identidad a los refugiados rusos*<sup>35</sup>, en el cual aceptaban la propuesta de que los Estados emitieran documentos de identidad en forma común a los refugiados rusos en sus territorios. Este proceso crearía, de hecho, un censo de la población de refugiados rusos, mientras que los refugiados se beneficiarían de la posesión de un documento que pudiera utilizarse para viajes o residencia. El reconocimiento mutuo de los llamados “pasaportes Nansen” significaba que los Estados eran menos reacios que antes a conceder visados a los rusos afectados. En 1924 la idea se extendió a otro grupo por *el Plan relativo a la expedición de certificados de identidad a los refugiados armenios*. Cada uno de los planes atrajo una amplia participación de los estados. En agosto de 1929, 52 Estados habían aceptado el acuerdo de 1922 y 39 Estados el acuerdo del 1924.

El objetivo a largo plazo de la comunidad internacional era la repatriación de los apátridas rusos. Sin embargo, Nansen no tuvo éxito en las negociaciones con la Unión Soviética para aceptar la repatriación de los apátridas rusos y la Liga de Naciones adoptó el 12 de mayo de 1926 *el Acuerdo relativo a la expedición de certificados de identidad a los refugiados rusos y armenios*. Este acuerdo contenía la primera definición moderna de refugiado<sup>36</sup>.

Este sustituto de pasaporte nacional proporcionaba a las personas documentos de viaje internacionales reconocidos, que les permitía la entrada y tránsito libre en otros países, cualquiera que fuera su nacionalidad o, incluso, si careciera de ella.

La oficina Nansen proporcionó ayuda material, legal y financiera a casi un millón de refugiados, incluidos los armenios en Siria y el Líbano y los refugiados de la región del Sarre, que fueron trasladados a Paraguay. Después de que los nazis tomaron el poder en Alemania en 1933, la Oficina Nansen desempeñó un papel

---

<sup>34</sup> <http://www.acnur.org/el-acnur/eventos/premio-nansen-para-los-refugiados/fridtof-nansen/>.

<sup>35</sup> League of Nations, Arrangement with respect to the issue of certificates of identity to Russian Refugees, 5 July 1922, League of Nations, Treaty Series Vol. XIII No. 355. Disponible en: <http://www.refworld.org/docid/3dd8b4864.html>.

<sup>36</sup> E. Fripp, *Nationality and Statelessness in the International Law of Refugee Status*, Hart Publishing, Oxford, 2016, p. 105.

muy importante al ayudar a los judíos y a otras personas perseguidas que deseaban salir del país<sup>37</sup>.

Como reconocimiento a su gran labor humanitaria, Nansen obtuvo el premio de la paz en 1922. Una gran prueba de la gran influencia que supuso su vida y obra la constituye el amplio número de proyectos y premios actuales que llevan su nombre. En primer lugar, destaca el conocido premio Nansen para los refugiados, otorgado por ACNUR a aquellas personas u organizaciones que destaquen por su labor en el campo de los refugiados; o la Oficina internacional Nansen para refugiados. Asimismo, desde 1975, un programa que lleva su nombre estudia las aguas y los recursos pesqueros en países en desarrollo de África, Asia y América Latina. Es más, desde marzo de 2017 el buque *R/V Dr. Fridtjof Nansen*, navega bajo pabellón de Naciones Unidas, ayudando a estos Estados a analizar y gestionar sus mares<sup>38</sup>.

El problema de la apatridia, junto con el de los refugiados, ha pasado a ser un poco más visible en los últimos años debido a que los movimientos migratorios se dirigen, principalmente, a Europa. Motivados por interminables conflictos armados, los ciudadanos de una multitud de países abandonan sus orígenes para encontrar un futuro mejor. Las declaraciones y actuaciones internacionales no parecen ser suficientes por lo que muchos autores buscan soluciones prácticas, reales que, de alguna manera, mitiguen esta situación de desamparo. Por ello, últimamente, el nombre de Nansen y su famoso pasaporte han sido traídos de nuevo a la actualidad. A día de hoy, encontramos voces que se alzan pidiendo la vuelta del pasaporte Nansen como piedra angular de una política común de migración y refugio, dada la complejidad y confusión de las reglas actuales de refugiados y apátridas<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> <https://www.wdl.org/es/item/11575/>.

<sup>38</sup> [http://elpais.com/elpais/2017/03/24/planeta\\_futuro/1490348079\\_744543.html](http://elpais.com/elpais/2017/03/24/planeta_futuro/1490348079_744543.html).

<sup>39</sup> <https://www.social europe.eu/2016/08/nansen-passport-solution-legal-statuses-refugees/>.