

¿NACIONALIDAD? ¡APÁTRIDA! UN PROBLEMA COMÚN Y DIFERENTES RESPUESTAS

NACIONALIDADE? APÁTRIDA! UM PROBLEMA COMUM E DIFERENTES RESPOSTAS

NATIONALITY? STATELESS! A COMMON PROBLEM AND DIFFERENT RESPONSES

Recebimento: 5 ago. 2022

Aceitação: 24 out. 2023

Laura Margarita Barreto Bernal

Mestra em Políticas Públicas

Afiliação institucional: Universidad Antonio Nariño (Bogotá, Colômbia)

Lattes iD: <http://lattes.cnpq.br/4543430766836588>

Email: laumarbarreto@gmail.com

Felipe Bueno Amaral

Doutor em Sociologia

Afiliação institucional: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (Tunja, Colômbia)

Lattes iD: <http://lattes.cnpq.br/6149071473554826>

Email: amaralfelipeb@gmail.com

Como citar este artigo / How to cite this article (informe a data atual de acesso / inform the current date of access):

BERNAL, Laura Margarita Barreto; AMARAL, Felipe Bueno. ¿Nacionalidad? ¡Apátrida! Un problema común y diferentes respuestas. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 68, n. 3, p. 39-62, set./dez. 2023. ISSN 2236-7284. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/rfdupr.v68i3.87120>. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/87120>. Acesso em: 31 dez. 2023.

RESUMEN

¿Qué destino escoge un migrante apátrida? La apatriadía, según ACNUR, afecta al menos a 10 millones de personas en el mundo. Los países latinoamericanos no definen en su legislación de la misma forma los términos de nacionalidad y apatriadía. Vacíos en la legislación sobre nacionalidad, movilidad de personas que huyen de su país de origen, cambios territoriales en los Estados son circunstancias que pueden dar origen a la apatriadía. Los Estados responden con diferentes grados de protección. El propósito de este artículo es comprender a partir del caso de la migración venezolana si razones jurídicas motivan a las personas en condición de apatriadía en la elección de sus lugares de destino o si son factores históricos y sociales los que determinan esa elección. Con un análisis documental de derecho comparado, el texto presenta una discusión de las categorías de Patria, Estado y Nación para comprender el concepto de apatriadía. En seguida, realiza una descripción del fenómeno en dos países latinoamericanos, Colombia y Brasil, al tema de apatriadía. Se concluye finalmente, entre diferentes interpretaciones y aplicaciones de la ley, que un mayor grado de protección jurídica no influencia ni a las personas en situación de movilidad ni a los apátridas (de fato o de derecho) en la

elección del lugar de destino.

PALABRAS CLAVE

Apatridia. Movilidad de personas. Nacionalidad. Estado.

RESUMO

Qual destino escolhe um migrante apátrida? A apatridia, segundo a ACNUR, afeta pelo menos 10 milhões de pessoas no mundo. Os países latino-americanos não definem de maneira uniforme, em suas legislações, os conceitos de nacionalidade e de apatridia, a qual pode ter origem em circunstâncias como lacunas na legislação sobre nacionalidade mobilidade de pessoas que fogem de seu país de origem ou mudanças territoriais nos Estados. O propósito deste artigo é compreender, a partir do caso da migração venezuelana, se razões jurídicas motivam as pessoas nessa condição quanto à escolha de seus lugares de destino, ou se são fatores históricos e sociais que determinam essa escolha. A partir de uma análise documental de direito comparado, o artigo apresenta uma discussão sobre os conceitos de pátria, Estado e nação, para a compreensão do conceito de apatridia. Em seguida, é realizada uma análise do fenômeno aplicada a dois países latino-americanos: Colômbia e Brasil. Conclui-se que, entre muitas diferenças de interpretação e aplicação da lei, uma maior proteção jurídica não influencia, quanto à escolha de seus locais de destino, nem as pessoas em situação de mobilidade, nem os apátridas (de fato ou de direito).

PALAVRAS-CHAVE

Apatridia. Mobilidade de pessoas. Nacionalidade. Estado.

ABSTRACT

Which destination does a stateless migrant choose? According to UNHCR, statelessness affects a minimum of 10 million people worldwide. Latin American countries do not uniformly define, in their legislation, the concepts of nationality and statelessness. Statelessness may originate from circumstances such as gaps in nationality legislation, people fleeing their country of origin, or territorial changes in states. The purpose of this article is to understand, through the case of Venezuelan migration, whether legal reasons motivate individuals in this condition to choose their destinations. Alternatively, it explores if historical and social factors determine this choice. Through a documentary analysis of comparative law, the article discusses the concepts of homeland, state, and nation to understand the concept of statelessness. Subsequently, an analysis of the phenomenon is conducted. It is applied to two Latin American countries: Colombia and Brazil. It is concluded that, amidst many differences in interpretation and application of the law, greater legal protection does not influence the choice of destination for individuals in mobility situations. This applies to both de facto or de jure stateless persons.

KEYWORDS

Statelessness. Mobility of people. Nationality. State.

INTRODUCCIÓN

De los 35 Estados americanos que hacen parte de la OEA solo el 48,5% ha acogido la convención de 1954 y solo el 57% la Convención de 1961, instrumentos internacionales para combatir

la apatriadía (Red ANA, 2017, 2018). Ana caminó a Colombia desde Venezuela en noviembre de 2014, armada de valor tomando una decisión, no por su propia voluntad sino empujada por la amenaza a su vida y dignidad. Ana, como la mayoría, cruzó la frontera a pie sin nada más que lo que podía llevar en sus manos, sin documentos solo con su esperanza de empezar a vivir y no solo sobrevivir. En sus primeros días en territorio colombiano se dio cuenta que se encontraba en embarazo, meses después nació su hijo Dayer. Sin la posibilidad de acceder a oficinas consulares de su país de origen y sin la intención u oportunidad de regresar, no pudo obtener la nacionalidad venezolana para su hijo. Sin posibilidad de poder demostrar su domicilio en Colombia tampoco pudo obtener la nacionalidad colombiana. Ana ahora es madre de un niño en condición de apatriadía.

La movilidad de personas entre fronteras es un hecho constante en la historia de la humanidad. Cuando se habla de apatriadía, se piensa en personas que no tienen patria, es decir, que se mueven por las fronteras sin el respaldo de un Estado o Nación que les ofrezca protección y garantías de todos los derechos humanos. Si bien los derechos humanos son universales, como los derechos a la salud o a la educación, las personas desarrollan sus vidas bajo la acción arbitraria de los países, que deciden en cuales términos esos derechos serán o no garantizados.

Se habla de apatriadía en un momento de incremento de esta movilidad debido a las consecuencias de la modernidad. Este estudio considera las diferencias de políticas de los Estados-Naciones como resultado de una conceptualización moderna que conserva un sentido tradicional de patria, al mismo tiempo que lo utiliza para reproducir las diferencias entre sujetos.

Y es que mirando a esta responsabilidad paternal de los Estados-Naciones, se acerca a restricciones al ejercicio pleno de la vida misma de los sujetos. Por ejemplo, al apátrida se prohíbe el transito sin documentos y adquirir propiedades además viven bajo amenaza de ser expulsados del país de destino y a la vez se les prohíbe ingresar a su país de origen. Son personas que viven en una condición de limbo jurídico.

Los largos períodos de espera en este espacio vacío de derechos, luego de agotamiento de vida, se han convertido en un proyecto de los países a través de la dinámica de externalización de fronteras. Esta dinámica se hace efectiva por medio de instituciones que ejercen mecanismos de control que juegan con el tiempo y el espacio creando una estructura de la inmovilidad. Son afectados por esta estructura quienes necesitan reconocimiento del Estado, apátridas, migrantes, refugiados, retornados, etc.

Desde una perspectiva jurídica la apatriadía es concebida desde la inexistencia de relaciones jurídicas entre personas y Estados aún estén las condiciones como el *ius solis* o *ius sanguinis*, como en los casos de riesgo de apatriadía o apatriadía de facto. Este contexto lleva a preguntar ¿realmente

hay razones jurídicas que motivan a las personas en condición de apatriadía a escoger sus lugares de destino? ¿Es determinante para las personas la posición que tienen los Estados, en este caso Brasil y Colombia, en relación con la determinación de la condición de apátrida?

Para dar respuesta a estas preguntas el objetivo principal que se persigue es discutir el concepto de apatriadía al comprender si razones jurídicas motivan a las personas en condición de apatriadía a escoger sus lugares de destino o si son factores histórico-sociales los que determinan esa elección, tomando el caso de la migración venezolana. Para lograrlo se discutirá los conceptos de Estado, apatriadía y nacionalidad para luego acercarse a su aplicación en los dos países latinoamericanos mencionados, que recientemente han aplicado medidas diversas frente a la apatriadía y que claramente tienen diferentes concepciones sobre la nacionalidad, pero que los hacen casos ideales de contraste en el contexto de la migración venezolana en América Latina. Los dos países comparten la mayor extensión de frontera con Venezuela, razón por la que se constituyen en los primeros lugares elegidos como destino de migración para esta población y también con los cuales Venezuela comparte importantes e históricos espacios de movilidad que facilitan contextos propicios a la apatriadía.

Se trata de mostrar como un concepto introducido a las legislaciones internas por vía del derecho internacional, como es la apatriadía, puede tener una respuesta variada determinada por cuestiones políticas e históricas que modifican la voluntad de los Estados. La metodología principalmente está orientada a una revisión documental y análisis de datos primarios y secundarios que recorre las normas internacionales, la legislación nacional de Colombia y Brasil y doctrina sobre el tema. Lo que permite acudir también a herramientas del derecho comparado para finalmente establecer las similitudes y diferencias en los dos casos latinoamericanos analizados desde las categorías de nacionalidad, apatriadía y voluntad del Estado.

1 ESTADOS, NACIONES, PATRIAS Y PUEBLOS

¿Qué significa decir que una persona no tiene patria? No es exactamente sencillo hacer la distinción entre que es Estado, nación, patria o pueblo, y en que se vuelve alguien que se pone en tránsito entre fronteras y no es reconocido como miembro de ningún país o bandera. Ahora, ¿Qué dicen estas palabras? Estas palabras/conceptos/categorías ya fueron ampliamente pensadas por las ciencias políticas y jurídicas (Bobbio, 2017; Renan, 1882) y son productos tanto de razones como de sentimientos (Bandieri, 2007). No es objeto de este artículo entrar en esta discusión o avanzarla, sin embargo, se entiende que de ella no se puede escapar totalmente si se quiere comprender el

significado de apatridia.

Cuando se toma la idea moderna de Estado de Max Weber (1991) se comprende que el Estado es aquella figura que detiene el monopolio de la fuerza, de modo legítimo, con objetivo de control y mantenimiento del orden. Es una idea formal y burocrática de una organización que puede utilizar la fuerza con el consentimiento de aquellos que están bajo su tutela o sus fronteras, aunque no saben si integran el Estado o si son solamente actores recaudadores. Los gobiernos son administraciones (más o menos) temporales de los Estados, que siguen planes y proyectos igualmente efímeros. Son importantes, sobre todo para lo que se plantea en este artículo que analiza dos políticas para apátridas.

El territorio, como elemento del Estado puede entender desde aquella mezcla de razón y sentimientos, donde a veces se explica como algo físico y delimitado, objeto de la cartografía y otras, como el Macondo para los Buendía (García Márquez, 1998), es decir, trae un rasgo de romanticismo y se define como terruño u hogar. Este concepto aún puede ser más amplio si se piensa el mundo moderno y la globalización. Entonces los territorios ganan otras dimensiones que conllevan la política, la virtualidad, la economía, la cultura, etc. De ahí la complejidad y riqueza de mirar la movilidad humana entre fronteras desde el territorio ya que el mismo humano transforma y es transformado por estos espacios como enseñan Deleuze y Guattari (1992).

Las Ciencias Sociales han analizado detenidamente la idea de sociedad. Como no se objetiva hacer exhaustiva esta discusión, se partirá de una definición que es síntesis de todas: la sociedad es la celebración de la diferencia. Eso es importante para pensar todas las distinciones presentes en el campo social y aproximar a la idea del no lugar del apátrida.

Otra de las categorías que se analiza es la nación. Para algunos autores el concepto moderno de nación aparece a finales del siglo XVIII y durante el siglo XIX, como resultado de los procesos de revolución. Sin embargo, hay quienes defienden la idea de que se trata de un sentimiento anterior al surgimiento del Estado moderno que se estructura en el seno del mismo régimen feudal. Según Naranjo Mesa (2014, p. 104) el concepto moderno resulta de la reunión de “una serie de factores de orden histórico, sociológico, cultural, político, económico y otros muchos que se conjugan en la formación de ese concepto”; luego según esto no es posible que hubiese surgido como una situación apenas espontánea como causa de las revoluciones liberales. Lo que sí se puede establecer según Carrau Criado (2013) es que la idea de nación previa no tenía un poder desafiante ante el poder establecido de las monarquías, los intentos de nacionalismo eran débiles así que para este autor lo que existía era una idea de patria que es un concepto que no se puede equiparar.

El uso del concepto de nación, desde el punto de vista político, cambia entonces cuando se

acerca a la idea de poder. Es así determinante, por ejemplo, observar el caso francés, en el cual a través de la idea de nación se logra establecer una identidad de comunidad que ahoga los particularismos regionales y se constituye una capacidad para establecer un nuevo orden y configuración de poder. Lo anterior podría considerarse, en un sentido positivo del concepto, si se coloca como argumento para “defender la democracia y proponer regímenes políticos basados en el sufragio más o menos universal” (Carrau Criado, 2013, p. 35) Esta idea coloca, en la relación nación y Estado, a la nación como un elemento previo e independiente a la existencia del Estado, al cual este último debe su existencia, ya que es en la soberanía y autodeterminación de la nación (pueblo como conjunto de individuos según Rousseau) que se decide estructurar al Estado (Naranjo Mesa, 2014).

La idea del nacionalismo, desde un punto de vista negativo, ha tenido usos bastante radicales con consecuencias históricas devastadoras. El nacionalismo alemán en la segunda guerra mundial, por ejemplo. En este caso según Carrau Criado (2013, p. 36) se “impuso la idea de Nación como una realidad abstracta que se encuentra por encima de los individuos, cuyo supremo interés nacional pretende justificar procesos de involución democrática”. Esta concepción es peligrosa porque implicó la exclusión de individuos que no se colocaban en los parámetros de la idea de Nación construida e impuesta por quienes ejercen el poder.

La vinculación de la idea de nación con el Estado ha sido determinante en la concepción normativa interna de los Estados. La adjetivación de la nación es la nacionalidad entendida como el vínculo jurídico político que une al individuo con un Estado determinado. Este concepto puede interpretarse como una cláusula de determinación de los límites de la responsabilidad del poder público frente a la población. Interpretado en sentido inverso, significa la exclusión de deberes del Estado para quienes no se constituyen en esta categoría de nacionales. La fijación de este límite ha significado la adopción de unos criterios concretos para identificar quienes se convierten en nacionales de un país.

Por último, la patria es la que más se acerca a la idea de territorio, ya que está ahí colocada la relación de pertenencia recíproca entre conciudadanos y ella. La patria entonces, “es un lugar, morada de las generaciones sucesivas y soporte de los recuerdos, impresiones primigenias, paisajes comunes. Está unida primordialmente a nuestros sentimientos: es apego a un lugar, arraigo en él” (Bandieri, 2007, p. 18). Entre cielos y tierras se van construyendo formulaciones sobre quiénes somos, pero eso es apenas una parte de la estructura social; la estructura, es decir, todo aquello que se inscribe en las prácticas y costumbres, no son determinantes porque son significadas y reestructuradas por los mismos agentes. Entonces, la creación de los Estados, patrias o naciones se originan de un constructo que deviene de una multiplicidad de factores como las conquistas en el periodo de los imperios, las

transformaciones de los idiomas, de las religiones, la formación de las familias, las imitaciones y, sobre todo, mucho olvido (Renan, 1882).

Los conceptos analizados todos son fundamentales para comprender la apatridia. En su término en inglés “statelessness” lo vincula más a la idea de Estado y la ausencia de este; en su terminología latina “apatridia” se vincula más a la idea de patria, aunque en su conceptualización se extienda a la idea de nación. La diversidad de conceptos asociados al fenómeno hace que fácilmente muchos de los conceptos analizados se utilicen como sinónimos, pero ahora se ven las notables diferencias y alcances que tienen y como esto impacta en la comprensión de la apatridia que se pasará a discutir.

1.1 ALCANCE DEL CONCEPTO DE APATRIDIA

Las guerras, las catástrofes naturales, los conflictos internos y cualquier situación que altera el orden establecido bajo la figura de Estados-Nación, históricamente, han provocado grandes fenómenos migratorios. Así lo analiza Hannah Arendt observando cómo los fenómenos migratorios posteriores a las guerras mundiales se han caracterizado, porque quienes migran encuentran cada vez menos espacios para iniciar una nueva vida: “Una vez que abandonaron su país quedaron sin abrigo; una vez que abandonaron su Estado se tornaron apátridas; una vez que se vieron privados de sus derechos humanos carecieron de derechos y se convirtieron en la escoria de la Tierra” (Arendt, 1998, p. 225)

En su posición frente al gobierno, los apátridas, se han ubicado junto a las minorías, así se describe la situación de personas migrantes en el periodo entre guerras que en Europa dejaron de tener gobierno que les representara y les protegiera, viéndose forzados a vivir bajo leyes de excepción aplicadas a las minorías, los que están en el borde social (Arendt, 1998). Es por eso que las Naciones Unidas han asumido un interés profundo por los apátridas y se han esforzado por asegurarles el ejercicio más amplio posible de las libertades fundamentales (ONU, 1954).

De acuerdo con la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Apátridas, la condición de apátrida significa “Toda persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación” (ONU, 1954, p. 1). La definición ya trae consigo una serie de elementos cuyo alcance varía de un Estado a otro como la nacionalidad y el mismo concepto de Estado. La situación se hace aún más específica para cada Estado cuando se considera la condición jurídica de los apátridas en cada país al relacionarlo con elementos como el domicilio y la residencia. El artículo 12 del marco normativo internacional mencionado establece que “1. El estatuto personal

de todo apátrida se regirá por la ley del país de su domicilio o, a falta de domicilio, por la ley del país de su residencia” (ONU, 1954, p. 3).

En el año de 1961 se celebró la Convención para reducir los casos de apatriadía, la cual en el numeral primero de su artículo 1 indica:

1. Todo Estado contratante concederá su nacionalidad a la persona nacida en su territorio que de otro modo sería apátrida. Esta nacionalidad se concederá:

- a) De pleno derecho en el momento del nacimiento, o
- b) Mediante solicitud presentada ante la autoridad competente por el interesado o en su nombre, en la forma prescrita por la legislación del Estado de que se trate. Salvo lo dispuesto en el párrafo 2 del presente artículo, la solicitud no podrá ser rechazada.

Todo Estado contratante cuya legislación prevea la concesión de su nacionalidad mediante solicitud, según el apartado b del presente párrafo, podrá asimismo conceder su nacionalidad de pleno derecho a la edad y en las condiciones que prescriba su legislación nacional (ONU, 1961b, p. 1).

Desde este conjunto de elementos se han suscitado diversos interrogantes alrededor de la determinación de la condición de apatriadía. Uno de ellos es si ¿Es posible unificar en un solo documento reglamentario los diferentes casos que pueden dar origen a la apatriadía? Este cuestionamiento lleva a analizar otros conceptos asociados a la apatriadía. De un lado, tal y como están establecidas las Convenciones de 1954 y 1961, son lineamientos de una protección internacional que puede ser considerada de derecho (apátrida de jure), sin embargo, no existe un instrumento de protección para los apátridas de facto (de hecho) (ACNUR, 2010, p. 5). La reunión de estos dos conceptos se encuentra mencionada en el Acta Final de la Conferencia de 1954, la Recomendación tercera pidió la protección de los apátridas de facto: “Todo Estado contratante que reconozca como válidas las razones por las que una persona haya renunciado a la protección del Estado del que es nacional, considere con ánimo favorable la posibilidad de conceder a dicha persona el trato que la Convención concede a los apátridas” (ONU, 1954, p. 2).

De igual forma el acta final de la Convención de 1961 en la cual se indica como recomendación de la Conferencia “que los apátridas de facto sean tratados en la medida de lo posible como apátridas de derecho a fin de que puedan adquirir una nacionalidad efectiva” (ONU, 1961a, p. 4). Esta mención, sin embargo, no ha tenido un desarrollo posterior significativo así lo reconoce la reunión de expertos celebrada por ACNUR en el año 2010 y de acuerdo con el Manual de Personas Apátridas de ACNUR (2014, p. 5), “el término apatriadía de facto no está definido en ningún instrumento internacional y no hay ningún régimen de carácter específico para esta categoría de personas (la referencia en el Acta Final de la Convención del 1961 es limitada y de naturaleza no vinculante)”. En este manual del ACNUR también se hace la salvedad sobre la inconveniencia de

utilizar erróneamente el concepto de apátrida de jure porque podría llevar al individuo fuera del margen de protección de la convención de 1954.

Como elemento orientador, más desde el punto de vista doctrinario que normativo, la Reunión de Expertos celebrada por el ACNUR de 2010, aporta una serie de apreciaciones que dan sentido a la existencia de las dos dimensiones de apatriadía señaladas. Un amplio número de los participantes se inclinó por considerar que el término de apátrida de facto sólo podría ser adjudicado en razón a las funciones de la nacionalidad en el derecho internacional, es decir, a la protección que le da un Estado a sus nacionales en el extranjero (ACNUR, 2010). En ese sentido se indica como definición concreta la siguiente:

[...] los apátridas de facto son personas fuera del país de su nacionalidad que no pueden o, por razones válidas, no están dispuestas 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 (ACNUR, 2010, p. 6).

Uno de los elementos propios del concepto de apátrida de facto es el de la “imposibilidad para acogerse a la protección”, que hace referencia al hecho de ser incapaz en razón a la ausencia de voluntad o control por el individuo de acogerse a la protección de su Estado, lo cual conlleva a analizar diversos casos que pueden originar la condición, por ejemplo “porque el país de nacionalidad niega su protección o porque el país de nacionalidad no pueda brindar protección debido a que, por ejemplo, está en un estado de guerra y/o no tiene relaciones diplomáticas o consulares con el país de acogida” (ACNUR, 2010, p. 6). Situación que se presenta en los dos países que se analizan en esta oportunidad.

La negación de protección no constituye persecución y temores fundados – que configura las situaciones de refugio. El caso de los migrantes indocumentados donde pese a las solicitudes de reconocimiento de su país como nacional hay un rechazo o indiferencia a su solicitud, (se tendría que analizar el caso de las indefinidas solicitudes de pasaportes o documentos necesarios para la regularización en el país de acogida) “una no cooperación prolongada incluso donde el país de nacionalidad no responde a los comunicados del país de acogida, también puede considerarse como una denegación de la protección en este contexto” (ACNUR, 2010, p. 7) – situación que confirma el manual sobre la protección de las personas apátridas:

En algunos casos un individuo o un Estado pueden requerir clarificar la condición de nacionalidad de una persona con las autoridades competentes. Normalmente, esta necesidad se presenta cuando una modalidad automática de adquisición o pérdida está involucrada o cuando un individuo puede haber adquirido o haber sido privado de la nacionalidad a través

de un mecanismo no automático, pero carece de toda prueba documental de eso. Esta consulta se podrá satisfacer ya sea con el silencio o la negativa de responder por parte de la autoridad competente. Las conclusiones relacionadas con la falta de respuesta, deben extraerse solo después de un tiempo razonable (ACNUR, 2014, p. 17).

Esta última interpretación de la Agencia agrega un elemento valorativo adicional que claramente dependerá de la voluntad de los Estados, el llamado plazo razonable cuya determinación dependerá de la política que cada país aplica a la interpretación de este concepto:

Cuando las autoridades encargadas de la determinación de la apatridia hacen consultas a autoridades extranjeras respecto a la nacionalidad o la condición de apatridia de un individuo, deben considerar el peso que dar a la respuesta o a la falta de respuesta por parte del Estado en cuestión (ACNUR, 2014, p. 6).

1.2 LA NACIONALIDAD COMO CRITERIO DE EXCLUSIÓN

En un contexto crítico de los Estados-Nación antes de la Segunda Guerra Mundial, se desconoció la situación de los regionalismos y las personas que quedaban en medio de realidades impuestas: “El Estado-Nación, desconociendo una solución para el problema de aquellos que perdieron la protección de un gobierno nacional y siendo incapaz para crear una ley que protegiese esos apátridas, transfirió la solución para la policía” (Müller; Giro, 2009, p. 56, traducción propia) – lo que desencadenó en los acontecimientos de la Alemania nazi.

Es por esto que, en búsqueda de garantías de no repetición, los Estados firmantes de las diferentes convenciones de Naciones Unidas han asumido compromisos frente al reconocimiento de la situación de los apátridas, sin embargo, aún hoy la figura del Estado Nación es incapaz de dar una respuesta de protección plena a esta población y los esfuerzos parecen insuficientes e incluso excluyentes:

Se puede constatar cómo, en realidad, la nacionalidad sigue siendo no solo una condición imprescindible para el ejercicio de derechos políticos sino también para la titularidad de los derechos humanos, lo que acentúa la discriminación y la situación desfavorable de amplios grupos humanos que por diversas razones son ajenos a esta condición (Carvajal Martínez; Guzmán Rincón; Jiménez Amorocho, 2019, p. 306).

Eso lleva a las fronteras más allá de las fronteras en las cuales se encuentran atrapadas las personas en movilidad (Amaral, 2019; Rodríguez Ortiz, 2017). En el afán de evitar y frenar el paso de personas ajenas al Estado-Nación, el mismo Estado activa sus mecanismos de control que no solamente funcionan burocráticamente, sino que actúan en las limitaciones y transformaciones del cuerpo, como un biopoder foucaultiano, que determina el tiempo y el espacio de los cuerpos y van poco a poco actuando sobre las subjetividades de las personas.

La vida dejada hacia atrás y el proyecto que se suma en un porvenir – que es la huella misma que dejan los territorios en las personas – son transformadas de manera compulsoria en el ser migrante que corporifica experiencias no planeadas en el acto de moverse. Es decir, el Estado y la Nación anclados a una supuesta legalidad juegan con su poder burocrático para impedir el derecho fundamental de tránsito creando la condición de existencia para aquello que Rodríguez Ortiz (2017) nombra externalización de fronteras.

Las personas que transitan en estos bordes van desapareciendo por estas imposiciones y luego por auto imposiciones. Como se ha dicho, existe algo compulsorio que se ubica más allá de papeles, colas y oficinas. La dinámica de los países hace que el que extranjero desaparezca no solo simbólicamente en el olvido y el tiempo de los procesos, pero también físicamente; primero, por miedo de las autoridades de fiscalización y al rechazo de la población nacional, la distinción y el prejuicio. Pero también porque van territorializando en esos espacios y condiciones sociales adecuando el cuerpo por medio de interiorizaciones de las costumbres y estéticas, pasando de monstruos (Arendt, 1998; Prado, 2016) a fantasmas (Amaral, 2019).

Es verdad que esta situación de marginalidad no es una exclusividad de las personas en situación de movilidad, ajenas a un territorio nacional como los apátridas. Desde los griegos y los romanos el concepto de ciudadano se configura a través de elementos de distinción en el campo social, como la herencia y el elemento político inseparable del concepto de ciudadano, que conlleva derechos y deberes democráticos para participación en la vida política de un Estado nacional de referencia. Esto deja la impresión de que *ius solis* y el *ius sanguinis* garantiza la voz a todas las personas circunscritas en un territorio nacional, pero nos es así. Los Estados-Naciones son productores de márgenes y fronteras sociales.

Opuesta a la apatriadía, la nacionalidad se reconoce desde diferentes criterios, bien sea por nacimiento o por adopción que en el caso brasileño lo colocan en términos de naturalización. Para el presente artículo será importante analizar los conceptos de *ius sanguinis* y el *ius solis* aplicados a la nacionalidad por nacimiento, cuyos alcances cambian de un país a otro. En el caso de Brasil, la Constitución es más amplia en las consideraciones para la obtención de esta condición de nacional bajo el criterio *del ius solis* frente al cual reconoce como nacional: “a) los nacidos en la República Federativa de Brasil [*ius solis*], con excepción de los hijos de padres extranjeros que se encuentren al servicio de sus países” (Brasil, 2024, cap. III, art. 12, inc. I). Lo anterior de entrada tiene un mayor alcance que la constitución colombiana la cual solo otorga la nacionalidad a extranjeros nacidos en el territorio siempre que sus padres residan en Colombia (1991, art. 96), un criterio no muy fácil de cumplir porque para reunir la condición de residente debe empezar por estar en situación de

regularidad y como se ve no es la regla general para los migrantes de origen venezolano que llegan al territorio colombiano.

Desde la aplicación del *ius sanguinis* en el caso brasileño se contemplan dos criterios los cuales necesitan de solicitud para su reconocimiento:

b) los nacidos en el extranjero, de padre o madre brasileños [*ius sanguinis*], a condición de que alguno de ellos esté al servicio de la República Federativa de Brasil; c) los nacidos en el extranjero de padre o madre brasileños que hayan sido registrados en la oficina consular brasileña competente o que establezcan su residencia en la República Federativa de Brasil y opten por la nacionalidad brasileña, en cualquier momento, después de haber alcanzado la mayoría de edad (Brasil, 2024, cap. III, art. 12, inc. I).

Para el caso colombiano el *ius sanguinis* se contempla en los siguientes términos: “Los hijos de padre o madre colombianos que hubieren nacido en tierra extranjera y luego se domiciliaren en territorio colombiano o registraren en una oficina consular de la república” (Colombia, 1991, art. 96). En este punto podría considerarse el texto constitucional colombiano un tanto más garante al permitir el reconocimiento de la nacionalidad aun estando en el extranjero a través oficinas consulares sin tener que estar al servicio del Estado, lo que podría considerarse un foco de apatridia para el caso de Brasil.

Desde el criterio de la nacionalidad por adopción el Estado brasileño establece la naturalización dando privilegio a los países de habla portuguesa pero adicionalmente reconoce la posibilidad de obtenerla para extranjeros que residan en su país de forma ininterrumpida por 15 años:

II – por naturalización:

a) aquellos que, de conformidad con la ley, adquieran la nacionalidad brasileña. A los nacidos en países de lengua portuguesa solamente es exigido que establezcan su residencia durante un año ininterrumpido y tengan idoneidad moral;
b) los extranjeros de cualquier nacionalidad que residan en la República Federativa de Brasil durante más de quince años ininterrumpidos y sin condena penal, a condición de que soliciten la nacionalidad brasileña (Brasil, 2024, cap. III, art. 12, inc. II).

Para Colombia se establecen tres situaciones para este criterio de nacionalidad por adopción; primero, el reconocimiento para extranjeros que soliciten y obtengan carta de naturalización, documento que depende de la discrecionalidad del ejecutivo; segundo, “los latinoamericanos y del caribe por nacimiento domiciliados en Colombia, que con autorización del Gobierno y de acuerdo con la ley y el principio de reciprocidad pidan ser inscritos como colombianos ante la municipalidad donde se establecieren” (Colombia, 1991, num. 2, lit. c, art. 96), en este criterio vuelve a entrar en juego la situación de la regularidad migratoria para considerar el establecimiento del domicilio; finalmente la tercera situación se refiere a los pueblos indígenas que comparten territorios fronterizos, sin embargo, hay situaciones como los pueblos no contactados que pueden generar un foco de

apatriadía de facto.

En el contexto internacional, Colombia se ha acogido a diferentes instrumentos internacionales que se relacionan con los conceptos de nacionalidad y apatriadía. A través de la ley 35 de 1961 aprueba la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, suscrita en Ginebra en 1954. Pero solo hasta el año 2012 mediante la ley 1588 se aprueba la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas y la Convención para reducir los casos de Apatriadía, que de acuerdo con la sentencia C-622 de 2013 es acorde a la Constitución colombiana. En el caso de Brasil mediante la ley No. 9.474 de 1997 define mecanismos para la implementación del Estatuto de los Refugiados de 1951 (Brasil, 1997). Mediante el Decreto 4.246 de 2002 promulga la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas y más recientemente por medio del decreto 8.501 de 2015 promulga la Convención para la reducción de los casos de Apatriadía.

2 EL CONTEXTO DE LA MIGRACIÓN VENEZOLANA EN COLOMBIA Y BRASIL

Este contexto de la nacionalidad y la apatriadía debe ser analizado a la luz de las situaciones migratorias históricas que han caracterizado a estos Estados y que hoy los coloca ante situaciones sociales que deben afrontar derivadas del fenómeno de la apatriadía. El panorama migratorio en Colombia comienza a cambiar a partir del año 2015. Así que en un corto período de tiempo el Estado colombiano comenzó a enfrentar las necesidades de adaptación diplomática y administrativa para dar respuesta a las situaciones que trae consigo la inmigración entre ellas la apatriadía, alineándose así, aunque en una escala proporcional a su población y territorio, con las circunstancias que históricamente un país como Brasil ha conocido.

Los extranjeros en Colombia que han encontrado una mayor dificultad para definir sus vínculos con su Estado de origen y los beneficios de la nacionalidad en relación con los derechos que de ella se derivan son de origen venezolano. En marzo de 2020 el total de venezolanos en Colombia, según Migración Colombia fue de 1.809.872, de los cuales 1.025.638 se encontraban en situación de irregularidad (Colombia, 2020).

De acuerdo con Carvajal Martínez, Guzmán Rincón y Jiménez Amorocho (2019) son varias las causas que pueden derivar en la reunión de la condición de apátrida para el caso colombiano y algunas de ellas en el contexto latinoamericano, provocadas por hechos de los mismos Estados. Entre las situaciones identificadas Carvajal Martínez, Guzmán Rincón y Jiménez Amorocho señalan: menores de edad en condición de desplazamiento forzado interno y transnacional que no tiene prueba de su nacionalidad por lo que los ubica en una situación de apatriadía de facto; otro de los casos

identificados son los pueblos indígenas no contactados y no identificados ubicados en partes del territorio con precaria presencia institucional por lo cual se encuentran en un aislamiento voluntario, pueblos con estas características existen en varios países de Latinoamérica entre ellos Brasil y Colombia y finalmente, un caso que se profundizará más adelante es el de hijos de migrantes nacidos en el territorio colombiano, uno de los casos que ha intentado atender el Estado Colombiano.

En Brasil, de acuerdo con el informe de la situación de los migrantes y refugiados venezolanos en ese país, presentado por la Organización de los Estados Americanos (OEA) en el año 2019 existían ya 213 mil migrantes y refugiados venezolanos convirtiéndose en el quinto país más acogedor de venezolanos en la región (OEA, 2019, p. 8). La mayoría ingresaron por fronteras terrestres. En Brasil, Venezuela se convierte la nacionalidad con mayor solicitud de refugio después de cubanos y haitianos. El 54,17% de los migrantes son hombres entre las edades de 20 y 40 años y se concentran principalmente en los estados de Roraima, Amazonas y São Paulo. En el año 2019 se recibieron 61.859 solicitudes de residencia temporal completando 112 mil venezolanos que han realizado esta solicitud (OEA, 2019, p. 8-9).

Brasil en su recepción de migrantes y refugiados creó en el año de 2018 el programa “Operação Acolhida” (Operación Acogida), que se divide en tres fases: 1. Recepción u ordenamiento de la frontera, 2. Abrigo e 3. Interiorización (OEA, 2019, p. 11). Lo anterior es una muestra de la capacidad de respuesta del Estado Brasileño frente a situaciones de migración, producto de las diferentes olas migratorias que ha tenido a través de su historia desde diversos lugares del mundo. Hasta el 2019, 37.000 venezolanos y venezolanas se reconocieron como refugiados en Brasil (Brasil [...], 2020).

Los dos países, Colombia y Brasil, tienen compromisos asumidos y ratificados desde los desafíos de esta realidad migratoria. El poco utilizado, pero si estipulado proceso para las personas claramente identificadas en situación de apatridia en Colombia estaba inicialmente contemplado la Circular Única de Registro Civil e Identificación en el numeral 3.11.2. “Hijos de extranjeros nacidos en el territorio colombiano a los cuales ningún Estado les reconozca la nacionalidad – Apátrida” (Colombia, 2018). Desarrollado en aplicación del artículo 39 de la ley 962 de 2005 según el cual

Solo se podrá expedir Carta de Naturaleza o Resolución de Inscripción a [...] Los hijos de extranjeros nacidos en el territorio colombiano a los cuales ningún Estado les reconozca la nacionalidad, la prueba de la nacionalidad es el registro civil de nacimiento sin exigencia del domicilio. Sin embargo, es necesario que los padres extranjeros acrediten a través de certificación de la misión diplomática de su país de origen que dicho país no concede la nacionalidad de los padres al niño por consanguinidad (Colombia, 2005).

Solo que se establecía el tema de la determinación del domicilio como requisito que debían

cumplir los padres para proceder al reconocimiento de la nacionalidad de sus hijos, lo cual evidentemente es imposible de cumplir para las familias venezolanas que ingresan al territorio de manera irregular, lo que constituye un requisito insuperable. Además de imposibilidad de obtener respuestas de su país de origen. Así el parágrafo 2 de la norma citada señala “Para efectos de este artículo entiéndase que los extranjeros están domiciliados cuando el Gobierno Nacional les expide la respectiva Visa de Residente. Por lo tanto, los términos de domicilio se contarán a partir de la expedición de la citada visa” (Colombia, 2005).

A pesar de los criterios restrictivos derivados de la adquisición de la nacionalidad, en el año 2019 se expide la ley 1997, que pretendió dar una respuesta al problema de personas en riesgo de apatridia con relación a población de origen venezolano, en la cual

[...] establece un régimen especial y excepcional para adquirir la nacionalidad colombiana, por nacimiento, para hijos e hijas de venezolanos en situación de migración regular o irregular, o de solicitantes de refugio, nacidos en territorio colombiano, con el fin de prevenir la apatridia [...].

Esta norma adiciona un parágrafo al artículo 2 de la ley 43 de 1993, norma que establece las regulaciones “relativas a la adquisición, renuncia, pérdida y recuperación de la nacionalidad colombiana” (Colombia, 2019a).

La materialización de la medida tuvo lugar mediante la Resolución 8470 de 2019 que es de carácter urgente, temporal y excepcional que fue publicitada bajo el nombre “Primero la niñez”. Los argumentos para su formulación fueron derivados del Ministerio de Salud y Protección Social quien indicó la cantidad de partos y cesáreas atendidos en mujeres que manifestaron ser venezolanas fue de 32.236, desde marzo de 2017 hasta mayo de 2019.

La decisión de otorgar la nacionalidad por nacimiento a los niños nacidos en Colombia, a partir del 19 de agosto de 2015 y hasta que la situación de Venezuela mejore, se tomó luego de evidenciar que en la actualidad existen obstáculos imposibles de subsanar para que estos menores de edad obtengan, como les corresponde en derecho, la nacionalidad venezolana, lo que se configura en los parámetros de lo que se ha definido como apatridia de facto.

Actualmente, Venezuela no tiene consulados en Colombia y no les concede la nacionalidad a los hijos de sus nacionales nacidos en nuestro país. Por lo tanto, y de acuerdo con los términos definidos en la Convención de Apátrida de 1954, los niños, hijos de venezolanos, nacidos en Colombia, estarían en riesgo de apátrida y, por ello, bajo lo establecido en la Ley 43 de 1993, podrían acceder a la nacionalidad colombiana por nacimiento (Colombia, 2019b). La medida está alineada y amparada plenamente por la Constitución colombiana y por los convenios internacionales que Colombia ha ratificado en esta materia (Colombia, 2019c).

La medida “Primero la niñez” aplicaría para los nacimientos ocurridos a partir del 19 de agosto de 2015 y hasta dos años más a partir de la entrada en vigor del acto administrativo de la Registraduría Nacional del Estado Civil RNEC, o cuando cesen las circunstancias particulares que dieron lugar a la expedición de este, si esto ocurre antes de dos años; lo anterior excluye a menores sin nacionalidad nacidos en Colombia antes de la fecha indicada por el gobierno. Cumplidos los plazos inicialmente establecidos el gobierno se pronunció a través de la resolución 8617 de 2021, prorrogando la medida vigente hasta hoy (Colombia, 2018, 2019c).

El siguiente paso hacia la definición de una posición frente a la apátridía, fue la ley 2136 de 2021 “Política Integral Migratoria” (Colombia, 2021). La ley diferencia las circunstancias de apátridía de personas nacidas en el exterior y las que se encuentran en Colombia (caso de menores con padres de origen venezolano). Frente a la primera situación las personas deberán presentar la solicitud de reconocimientos como apátridas ante el MRE, añade que durante el procedimiento se garantizará identificación y permanencia temporal en el territorio. Si reconoce la condición de Refugiado se le dará un documento de viaje “pasaporte” para estampar una visa de residente. El reconocimiento abre la posibilidad de que pasado un año desde la expedición de la visa la persona pueda solicitar la nacionalidad por adopción de forma gratuita para lo cual el ministerio tiene un año (Colombia, 2021).

Como prerrogativa adicional a sujetos de especial protección constitucional prevé un trámite diferente para los niños, niñas y adolescentes en los siguientes términos:

En aplicación del principio del interés superior, los niños, niñas y adolescentes nacidos en el exterior podrán solicitar el reconocimiento de la condición de persona apátrida ante el Ministerio de Relaciones Exteriores. Una vez este Ministerio reconozca tal condición, les otorgará la nacionalidad colombiana por adopción mediante acto administrativo. Este acto se comunicará a la Registraduría Nacional del Estado Civil – RNEC para la expedición del respectivo documento de identificación colombiano a favor del niño, niña y adolescente. Durante el procedimiento se garantizará la identificación y permanencia temporal en el territorio nacional del niño, niña y adolescentes (Colombia, 2021, art. 65).

En el artículo 67, de otro lado, consagra el caso de las personas apátridas nacidas en Colombia, cuyo reconocimiento comenzará por la solicitud que la RNEC realiza ante el MRE acompañada por los documentos del caso concreto, sujetando esto a la reglamentación que hará el MRE. El resultado del proceso será un acto administrativo que determina la situación de apátridía con base en el cual RNEC procede a reconocer la nacionalidad colombiana por nacimiento dentro de los tres meses siguientes a la comunicación.

A pesar del gran paso que significa la definición de una Política Migratoria, es claro que se queda corta en definir situaciones como los derechos que tendrán las personas así reconocidas, el

principio de no devolución en el mismo sentido que operara solicitantes de refugio y asilo, circunstancias que pueden determinar la pérdida de la condición. Al no definirse esto desde la Política general, estas importantes situaciones dependerán del criterio discrecional de las autoridades que deberán aplicar la figura.

De otro lado, la situación especial en caso de los menores prevista en el parágrafo del artículo 65 llena el vacío de la medida “Primero la Niñez”, ya que no solo se aplica para personas cuyos padres son de origen venezolano, sino que se extiende a cualquier persona, no en tanto, está contemplado solo para personas apátrida nacidas en el exterior lo cual deja un espacio de exclusión más amplio que no responde a la realidad actual. Podría pensarse que con el artículo 67 se supera esta cuestión; sin embargo, no se pronuncia sobre la situación de los ascendentes en el caso de menores de edad, que nos lleva nuevamente al tema de domicilio por lo que será interesante ver la reglamentación que elaboren el MRE y la RNEC para poner en práctica la medida como les ordena el artículo 66 de la Política.

En una implementación inclusiva, tendría que pensarse si de ella se deben empezar a favorecerse los menores hijos de padres venezolanos en riesgo de apatridia, teniendo así la vocación de sustituir la medida de primero la niñez, otorgándoles una mayor seguridad jurídica bajo una nacionalidad por nacimiento. Esta reflexión va aún más allá, porque de ser interpretado así se está abriendo la vía a la implementación del *ius soli* sin condicionamiento al domicilio, pero desde una norma no de carácter legal sino ejecutiva, lo cual podría llevar a cuestionar la constitucionalidad de la medida.

A pesar de todos elementos jurídicos propuestos, un grupo de 30 mujeres entrevistadas como beneficiarias de un programa de Asistencia Legal a personas con necesidades de protección internacional desarrollado en Colombia, entregaron respuestas en las que no son determinantes los factores legales para la superación de la condición de apatridia y se evidencia un desconocimiento sobre el tema.

Frente a los temas de procedimiento el 38,5% (cinco personas) manifiestan conocer cuál es el trámite exigido por el gobierno colombiano para obtener la nacionalidad colombiana, mientras que el 61,5 % (ocho personas) manifiesta que no conoce dicho trámite. Quienes manifestaron si conocen el trámite al especificar los detalles no son unánimes. Solo uno se puede inferir hace referencia a la obtención por medio de la medida primera la niñez “nacer en el territorio colombiano y presentarlo en el hospital”, lo cual es curioso ya que la selección de la población se basó en familias que se beneficiaron o se pueden beneficiar de esta medida del gobierno.

Si bien los entrevistados hicieron referencia a diversidad de mecanismos en un menor

porcentaje, lo cual posiblemente se debe a que situaciones particulares le han llevado a conocer estas opciones; el mayor número de los entrevistados no sabe cuál es procedimiento para adquirir la nacionalidad lo que podría significar que no es un elemento esencial que deseen conocer las personas migrantes.

Brasil, de otro lado, ha sido mucho más contundente en sus medidas para enfrentar la apatridia. Las medidas para la protección de las personas apátridas se encuentran claramente en una ley migratoria nacional. La ley 13.445 de 2017 dispone de derechos y deberes del migrante y del visitante, su entrada y estadía en el país y los principios y directrices de las políticas públicas para el emigrante. En el numeral VI del artículo primero de esta ley define a la apátrida como

Persona que no sea considerada nacional por ningún Estado, según su legislación, en los términos de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, de 1954, promulgada por el Decreto nº 4.246, del 22 de mayo de 2002, o así reconocida por el Estado brasileño (Brasil, 2017b, traducción propia).

El artículo 14 de la ley 13.445 de 2017 desarrolla lo relativo a una visa temporal, así en el numeral 3 de dicho artículo se establece esta visa como una acogida humanitaria que podrá ser concedida al apátrida o al nacional de cualquier país en situación de grave o inminente inestabilidad institucional entre otras circunstancias. La sección dos de la misma ley desarrolla la protección del apátrida y de la reducción de la apatridia en la que se prevé un proceso simplificado de naturalización para las personas que reúnan la condición de apátrida.

Para acogerse a este se debe primero pasar por un proceso de reconocimiento de la condición de apátrida que culmina con la consulta al solicitante sobre el deseo de adquirir la nacionalidad brasileña. Si se manifiesta un consentimiento la decisión sobre el reconocimiento es encaminada al órgano competente del poder ejecutivo. Una situación de aun mayor garantía que se establece en la ley brasileña es la de en caso de negación de la condición de apátrida, la no devolución del individuo para el país donde su vida, integridad o libertad están en riesgo. También se vincula la garantía del derecho de la reunificación familiar una vez se ha reconocido al apátrida.

A diferencia de la percepción de la residencia como un requisito previo para la nacionalidad, el artículo 30 de la ya mencionada ley de migración brasileña, indica que la residencia podrá ser autorizada mediante registro a la persona que sea beneficiaria de refugio, asilo o protección al apátrida, así como a persona menor nacional de otro país o apátrida, no acompañado o abandonado, que se encuentra en las fronteras brasileña o en el territorio nacional. Se extiende aún más esta posibilidad de residencia de manera temporal a quienes están en el proceso de reconocimiento.

Con la función de regular la ley 13.445 de 2017 el ejecutivo brasileño expide el decreto No.

9.199 del 20 de noviembre de 2017 (Brasil, 2017a). El capítulo V de dicho reglamento, denominado de la protección del apátrida y de la reducción de la apatriadía, invoca la definición de la condición de apátrida según los términos de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 promulgado en ese país a través del Decreto 4.246 de 2002. El decreto establece el proceso para el reconocimiento de la condición de apátrida con el objetivo de verificar si el solicitante es considerado nacional para legislación de algún Estado (Brasil, 2017a, art. 96).

Como un elemento fundamental del proceso de reconocimiento que se destaca en el decreto relacionado es la reunión de las garantías de estos solicitantes de acuerdo con la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954, Convención relativa al Estatuto de los Refugiados promulgada en el Decreto 50.215 de 1961 y la Ley de 9.474 de 1997 que define los mecanismos de implementación también del Estatuto de los refugiados. Lo que define claramente una aproximación en el estatus de protección que se da a las personas que se encuentran en estas situaciones y que muestra la intención del Estado en dar una protección equiparable.

Lo anterior se encuentra evidenciado en un proceso bien establecido con autoridad competente, al poder presentar la solicitud ante el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública o las Unidades de Policía; derechos que podrá ejercer el solicitante, se establecen por ejemplo la autorización de residencia, la expedición de cartera de trabajo, la inclusión en el registros de Persona Física, ingreso al sistema financiero; e hipótesis de resultados que definitivamente da una respuesta jurídica a la inseguridad por la que atraviesan quienes se encuentran en condición o por lo menos riesgo de apatriadía como la oportunidad de iniciar un proceso de naturalización una vez reconocida la condición, la posibilidad de unidad familiar y el principio de no devolución.

Un elemento adicional es la propia consideración del Estado brasileño respecto a los casos de perdida de nacionalidad, al colocar el riesgo de la generación de la situación de apatriadía como elemento a considerar previamente a la declaración de la perdida de la nacionalidad.

Previstos estos presupuestos normativos llevados a la práctica no ha sido tan frecuente su utilización, de acuerdo con el Observatório do Terceiro Setor e Agência Brasil (Observatorio del Tercer Sector y Agencia Brasil) las cifras indican que Brasil reconoció por primera vez la condición de apátridas a dos hermanas de origen libanés en 2018 ya después de haber sido reconocidas como refugiadas (Chagas, 2018). Para el año 2020 el número solo llega a las 16 personas originarias de Líbano, Siria, Egipto, China, Polonia, Kuwait, Surinam, Alemania, Paraguay, Palestina y Japón, el grupo está conformado por nueve mujeres y siete hombres (Vidigal, 2020); ninguna proveniente de Venezuela. A pesar de todas estas medidas los casos de apatriadía en el caso de la niñez no han sido expuestos como un problema en Brasil, porque la configuración de su normativa de nacionalidad no

genera esa posibilidad, de igual forma el hecho de contar con cuerpos consulares del Estado de Venezuela en funcionamiento en el territorio brasileño no ha sido causa para la configuración de la apatridia hecho para el caso menores nacidos en Brasil.

3 CONCLUSIONES

Al hacer un contraste entre los dos casos analizados y ver dos países que se encuentran en una posición de receptores de migración de origen venezolano de manera masiva la pregunta que surge es ¿Por qué no se consolidan con el mismo volumen y la misma frecuencia de los casos de apatridia? Una de las respuestas se deriva claramente de las visiones opuestas de adquisición de la nacionalidad en uno y otro país, aunque no de manera exclusiva. Desde el punto de vista político e histórico la posición colombiana es más restringida al someter el reconocimiento de la nacionalidad al requisito de domicilio. Esto llevaría a pensar que debería ser Brasil elegido mejor lugar de destino por su posición más favorable hacia casos de apatridia, pero los datos recuperados reflejan lo contrario.

La primera reflexión que esto provoca es que si bien el tema de la nacionalidad depende de una voluntad política y soberana de cada Estado no es el único factor que determina las elecciones de las personas. Elementos sociales como la afinidad y la proximidad que puede surgir entre los pueblos desde el punto de vista cultural e histórico pueden ser determinantes de las elecciones de destino, es evidente que la proximidad cultural con Colombia y los menores riesgos desde el punto de vista geográfico en el transito fronterizo se colocan delante que las determinaciones de la regularidad jurídica. Pero si esto es así y se ha definido en este texto que la categoría de nacionalidad depende de la voluntad de los Estados, ¿Qué razones hay para que las respuestas a situaciones que generan apatridia sean tan limitadas y tardías en el caso colombiano? ¿No debería tenerse en cuenta la realidad determinada por la interacción entre las personas y el territorio como un criterio para replantear las categorías restrictivas de nacionalidad?

Las medidas tomadas para afrontar la apatridia no son el primer elemento para tener en cuenta a la hora de decidir un lugar de destino. En los casos analizados es claro como Brasil tiene una estructura jurídica definida para resolver las situaciones de apatridia con mucha más antelación, sin embargo, no solo no ha tenido solicitudes provenientes de Venezuela resueltas, sino que son apenas dieciséis las situaciones donde está respuesta jurídica se han puesto en práctica. Podría ser una explicación que Brasil desde el punto de vista jurídico tiene menores posibilidades de generar condiciones de apatridia que Colombia y aun así refleja una mayor preocupación por atender este

fenómeno. No en tanto esta lectura positiva podría verse cuestionada considerando que solo unas pocas personas se han visto reconocidas bajo la condición de apátridas. Esto podría abrir la ventana hacia ver si el otorgamiento de tal reconocimiento está determinado por intereses políticos, que vienen de otra forma a determinar categorías de restricción ya no basadas en las jurídicas como la nacionalidad.

En contraposición Colombia, por sus disposiciones legales da lugar a muchos más casos de apatridia, sin embargo, sus respuestas legislativas y jurídicas son restringidas y recientes, al limitarse a orígenes específicos como es el venezolano excluyendo a personas provenientes de otros países y también al crear medidas con carácter temporal para dar respuesta a situaciones de apatridia y riesgo de apatridia, apenas con carácter de políticas de gobierno.

Se llama así la atención entonces hacia estas lagunas jurídicas cuestionando si se trata de un descuido meramente funcional o si esto se puede tomar como una posición claramente restringida que abiertamente desconocía las obligaciones adquiridas internacionalmente en la lucha contra la apatridia. En una interpretación del gobierno como entidad que actúa de forma consciente determinada por intereses propios, las cláusulas de concesión de la nacionalidad pueden ser reflejo de un actuar represivo y restrictivo del Estado. En definitiva, los factores escogidos por el Estado para determinar la nacionalidad de sus habitantes dependen de voluntad política, son una invención humana que podría modificarse, pero que solo las presiones de la realidad y el juego de intereses en la arena del Estado en un momento histórico determinado los que dan lugar a esos cambios en la interacción del gobierno, la sociedad y el territorio. Estado, nacionalidad, apatridia son categorías de exclusión que están al servicio de los Estados y no de los seres humanos, para quienes el conocer estos conceptos no es determinante de sus realidades cotidianas.

REFERENCIAS

ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (ACNUR). Reunión de Expertos. El concepto de personas apátridas bajo el derecho Internacional. Resumen de las Conclusiones. **ACNUR**, Prato, Italia, 27-28 mayo 2010. Disponible en: <http://tinyurl.com/35taucw3>. Acceso en: 19 feb. 2021.

ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (ACNUR). **Manual sobre la protección de las personas apátridas**. En virtud de la convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954. Ginebra: ACNUR, [s. l.], 2014. Disponible en: <http://tinyurl.com/2huenpw3>. Acceso en: 20 feb. 2021.

AMARAL, Felipe Bueno. **La Perla de Soconusco e suas interações socioambientais: mobilidade humana e agenciamentos de vidas na fronteira**. 2019. Tese (Doutorado em Sociologia) –

Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Setor de Ciências Humanas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2019. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1884/62056>. Acesso em: 26 jun. 2021.

ARENDT, Hanna. **Los orígenes del totalitarismo**. Madrid: Grupo Santillana de Ediciones, 1998.

BANDIERI, Luis María. Patria, nación, estado “*et de quibusdam aliis*”. **Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas**, Medellín, v. 37, n. 106, p. 13-53, enero-junio de 2007.

BOBBIO, Norberto. **O conceito de sociedade civil**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 2017.

BRASIL se convierte en el país con el mayor número de refugiados venezolanos reconocidos en América Latina. [S. l.]: Alto Comisionado de Naciones Unidas para Los Refugiados (ACNUR), 31 enero 2020. Disponible en: <http://tinyurl.com/2u7tfhhj>. Acceso en: 20 feb. 2021.

BRASIL. **Constitución de la República Federativa de Brasil**. [Constituição do Brasil, em espanhol]. Texto constitucional promulgado el 5 de octubre de 1988, modificado por las Enmiendas Constitucionales de Reforma de 1994, de la 1 a la 6, y por las Enmiendas Constitucionales, de la 1 a la 131, realizadas desde 1992 hasta octubre de 2023. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2024. Disponible en: <http://tinyurl.com/yatpb9yp>. Acceso en: 14 enero 2021.

BRASIL. **Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017**. Regulamenta a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração. 2017a. Disponible en: <http://tinyurl.com/bddh5s2j>. Acceso en: 21 enero 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. Institui a Lei de Migração. 2017b. Disponible en: <http://tinyurl.com/kvhmx8p>. Acceso en: 21 enero 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997**. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. 1997. Disponible en: <http://tinyurl.com/67juvk99>. Acceso en: 22 enero 2021.

CARRAU CRIADO, R. **¿Qué es la nación?** San Vicente [Alicante, España]: Editorial Club Universitario, 2013.

CARVAJAL MARTÍNEZ, Jorge Enrique; GUZMÁN RINCÓN, Andrés Mauricio; JIMÉNEZ AMOROCHO, Mónica Alexandra. Focos de apatriadia en Colombia: escenarios, retos y déficit de garantías. **Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas**, Medellín, v. 49, n. 131, p. 303-326, julio - diciembre 2019. Disponible en: <http://tinyurl.com/yp6k6kx7>. Acceso en: 15 dic. 2020.

CHAGAS, Paulo Victor. Brasil concede la nacionalidad a dos Hermanas apátridas. **Agência Brasil**, Brasília, 04/10/2018. Disponible en: <http://tinyurl.com/bd2jccdk>. Acceso en: 21 marzo 2021.

COLOMBIA. **Constitución Política de Colombia (CPC)**. Segunda Edición corregida publicada en la Gaceta No. 116 de 20 de julio de 1991. Disponible en: <http://tinyurl.com/3uzw7b65>. Acceso en: 27 enero 2021.

COLOMBIA. Estado colombiano concede la nacionalidad a niños nacidos en Colombia, hijos de migrantes venezolanos, para proteger sus derechos. **Presidencia de la República de Colombia**, Bogotá, 05/08/2019b. Disponible en: <http://tinyurl.com/jxfdezbx>. Acceso en: 18 enero 2021.

COLOMBIA. Ley 1997 de 2019. Por medio del cual se establece un Régimen Especial y Excepcional para Adquirir la Nacionalidad Colombiana por Nacimiento, para hijos e hijas de Venezolanos en Situación de Migración Regular o Irregular, o de Solicitantes de Refugio, Nacidos en Territorio Colombiano, con el fin de Prevenir la Apatridia. 16/09/2019a. Disponible en: <http://tinyurl.com/ycxejvpb>. Acceso en: 18 enero 2021.

COLOMBIA. Ley 2136 de 2021. Por medio de la cual se establecen las definiciones, principios y lineamientos para la reglamentación y orientación de la Política Integral Migratoria del Estado colombiano - PIM, y se dictan otras disposiciones. 04/08/2021. Disponible en: <http://tinyurl.com/mpvnc4pv>. Acceso en: 15 mar 2022.

COLOMBIA. Ley 962 de 2005. Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos. 08/07/2005. Disponible en: <http://tinyurl.com/3a772mp8>. Acceso en: 18 enero 2021.

COLOMBIA. Ministerio de Relaciones Exteriores. Radiografía: Venezolanos en Colombia, 31 de octubre de 2020. **Migración Colombia**, Bogotá, 15/12/2020. Disponible en: <http://tinyurl.com/2fd6hdut>. Acceso en: 27 enero 2021.

COLOMBIA. Registraduría Nacional del Estado Civil. **Circular Única de Registro Civil e Identificación.** 2018. Disponible en: <http://tinyurl.com/4knehpdz>. Acceso en: 25 enero 2021.

COLOMBIA. Registraduría Nacional del Estado Civil. **Comunicado de Prensa Colombia concede nacionalidad a hijos de migrantes venezolanos nacidos en el territorio nacional.** 2019c. Disponible en: <http://tinyurl.com/3dkzepkc>. Acceso en: 22 enero 2021.

DELEUZE, Gilles; GUATTARI, Félix. **O que é filosofia?** Rio de Janeiro: Ed. 34, 1992.

GARCÍA MÁRQUEZ, Gabriel. **Cem anos de solidão.** 45. ed. Rio de Janeiro: Record, 1998.

MÜLLER, Maria Cristina; GIRO, Miriam. Os direitos são do homem ou do estado? **EPISTEME NS**, [s. l.], v. 29, n. 2, p. 41-62, 2009. Disponible en: <http://tinyurl.com/jj55bjrn>. Acceso en: 21 enero 2022.

NARANJO MESA, Vladimiro. **Teoría Constitucional e Instituciones Políticas.** 22. ed. Bogotá: Editorial Temis, 2014.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU). Asamblea General. **Acta final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Supresión o la Reducción de la Apatridia en lo Porvenir.** Nueva York: ONU, 1961a. Disponible en: <http://tinyurl.com/2bsmstpa>. Acceso en: 19 feb. 2021.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU). **Convención para Reducir los Casos de Apatridia.** Conferencia de Plenipotenciarios que se reunió en 1959 y nuevamente en 1961, en cumplimiento de la resolución 896 (IX) de la Asamblea General, de 4 de diciembre de 1954. Nueva York: ONU, 1961b. Disponible en: <http://tinyurl.com/2d7b958m>. Acceso en: 20 feb. 2021.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU). **Convención sobre el Estatuto de los**

apátridas. Adoptada en Nueva York, Estados Unidos, el 28 de septiembre de 1954 por una Conferencia de Plenipotenciarios convocada por el Consejo Económico y Social en su resolución 526 A (XVII), de 26 abril de 1954. Disponible en: <http://tinyurl.com/52jehjh>. Acceso en: 18 feb. 2021.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Informe:** Situación de los migrantes y refugiados venezolanos en Brasil. [S. l.]: OEA, 2019. Disponible en: <http://tinyurl.com/bdy56em8>. Acceso en: 15 mar 2022.

PRADO, Bernat Castany. El apátrida como monstruo en la literatura centroeuropea moderna. In: ROAS, David. **El monstruo fantástico:** visiones y perspectivas. Madrid: Aluvión Editorial, 2016. p. 161-171.

RED DE LAS AMÉRICAS SOBRE NACIONALIDAD Y APATRIDIA (Red ANA). **Informe Anual.** 2017. Disponible en: <http://tinyurl.com/5fz2pdmh>. Acceso en: 13 abr. 2022.

RED DE LAS AMÉRICAS SOBRE NACIONALIDAD Y APATRIDIA (Red ANA). **Informe Anual.** 2018. Disponible en: <http://tinyurl.com/mrx4wnj6>. Acceso en: 13 abr. 2022.

RENAN, Ernest. “**Qu'est-ce qu'une nation?**” (Conférence prononcée le 11 mars 1882 à la Sorbonne). Disponible en: <http://tinyurl.com/ms8tdkw9>. Acceso en: 27 jun. 2020.

RODRÍGUEZ ORTIZ, Roxana. **Cartografía de las fronteras.** Diario de campo. Ciudad de México: Roxana Rodríguez Ortiz, 2017.

VIDIGAL, Lucas. Brasil reconhece 16 estrangeiros como apátridas; saiba o que são e quais os direitos. **G1 Globo**, [s. l.], 04/07/2020. Disponible en: <http://tinyurl.com/4hxjbdsw>. Acceso en: 7 nov. 2021.

WEBER, Max. **Economia e sociedade:** fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: Editora UnB, 1991. v. 1.